

**EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN DE LA  
UNIÓN EUROPEA. UNA APROXIMACIÓN DESDE EL FENÓMENO DEL ASILO  
EN GRECIA (2001-2012)**

**SILVIA LUCÍA FORERO CASTAÑEDA**

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES  
BOGOTÁ D.C., 2014**

“Evolución de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea. Una aproximación desde el fenómeno de asilo en Grecia (2001-2012)”

Monografía

Presentada como requisito parcial para obtener el título de  
Internacionalista

En la Facultad de Relaciones Internacionales  
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:

Silvia Lucía Forero Castañeda

Dirigida por:

Mauricio Palma Gutiérrez

Semestre I, 2014

*A mis seres queridos*

## **AGRADECIMIENTOS**

Quiero agradecer a mi familia, por el decidido apoyo que me brindaron, especialmente a mi madre que con su apoyo incondicional y constante interés en mi trabajo contribuyó a que el desarrollo de la investigación se realizara con fortaleza y seguridad.

Mención y reconocimiento especial merece mi tutor y director del trabajo Mauricio Palma Gutiérrez, por su constante orientación, soporte y compromiso. Gracias por su colaboración en cada una de las etapas de este camino, y por dar luz en cada uno de los momentos de dificultad.

Por último, expreso mi gratitud a todos los que de una u otra forma contribuyeron en la realización de esta investigación.

## **RESUMEN**

*El presente trabajo busca examinar cómo el fenómeno de la migración por asilo ha influido en la evolución de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea (PESC- UE) a partir del caso de Grecia entre 2001 y 2012. De esta manera, se identifica la migración por asilo como un problema de seguridad en medio del proceso de construcción europea. Se examina el marco legal y político existente sobre el asilo en Grecia y en la Unión, y se analiza el proceso de construcción de la PESC-UE a partir de sus incisos sobre política de vecindad, de desarrollo y cooperación, y de la protección de los derechos humanos. El resultado de la investigación permite establecer, luego de estudiar el caso griego, que la migración por asilo ha influido parcialmente en la evolución de la PESC-UE durante el periodo observado.*

### **Palabras clave:**

*Migración por asilo, securitización, Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), solicitantes de asilo.*

## **ABSTRACT**

*This work seeks to examine how the phenomenon of asylum migration has influenced the evolution of the Common Foreign and Security Policy of the European Union, taking into account the case study of Greece between 2001 and 2012. Thus, asylum migration is identified as a security problem in the middle of the process of European integration. The existing legal and policy framework on asylum in Greece and the EU is examined, and the construction process of the Common Foreign and Security Policy of the European Union is analyzed starting from its subsections on neighborhood, development and cooperation policy, and protection of human rights. The outcome of this research allowed establishing that asylum migration has partly influenced the evolution of the Common Foreign and Security Policy of the European Union during the studied period.*

### **Key words:**

*Asylum migration, securitization, Common Foreign and Security Policy, asylum seekers.*

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	10
1. MIGRACIÓN POR ASILO Y SEGURIDAD: RECONSTRUCCIÓN A PARTIR DEL CASO GRIEGO	14
1.1. Migración por asilo	15
1.2. Determinantes de la migración por asilo	18
1.3. Migración por asilo en Grecia	21
1.4. La migración por asilo: un problema de seguridad	24
2. MARCO POLÍTICO Y LEGAL: ASILO Y SOLICITANTES DE ASILO EN GRECIA Y LA UE	28
2.1. Evolución política y legal de la migración por asilo	28
2.2. El asilo y el proceso de integración europea	30
2.3. Legalidad y legalismos de la migración por asilo en la UE	33
2.4. El marco legal de la migración por asilo en Grecia	35
2.5. Presiones provenientes desde el nivel comunitario	36
2.6. Migración por asilo en la UE y Grecia: elementos para el análisis y la construcción de la PESC contemporánea	37
3. DE ANKARA A ATENAS, DE ATENAS A BRUSELAS Y VICEVERSA: LA INFLUENCIA DE LA MIGRACIÓN POR ASILO EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA PESC	39
3.1. Puntos de análisis de la PESC-UE	39

3.2. Migración por asilo en Grecia y la construcción de la PESC 2001- 2012	42
3.3. Vecindad, desarrollo y derechos humanos: ¿fortalecidos gracias a la migración por asilo?	48
3.4 ¿Una PESC influida por la migración por asilo o una migración por asilo influida por la PESC?: evidencia desde el caso griego	54
4. CONCLUSIONES	58
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

## LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

Tabla 1. Puntos de análisis: migración por asilo en Grecia y en la UE	47
Tabla 2. Solicitantes de asilo a Grecia (2007- 2011)	49
Gráfica 1. Cambio en el flujo de solicitantes de asilo hacia Grecia por país de origen (2007-2011)	55

## **ANEXOS**

Anexo 1. Principal ruta de migración por asilo a Grecia

Anexo 2. Las fronteras europeas

Anexo 3. Europa centro de inmigración

## 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 en un Estado determinado. Hoy la extensión de este fenómeno lo ha convertido en generador no sólo de meras presiones políticas y económicas, sino que incide directamente en el diseño de políticas de seguridad común entre los Estados miembros de la Unión Europea (UE).

Como lo expone la Comisión Europea (2012a, pág. 2), la UE ha experimentado un gran impacto por cuenta de la creciente presión migratoria en sus fronteras exteriores, en medio de diversos sucesos como la crisis económica, el ingreso de nuevos Estados miembros y la liberalización de visados. Lo anterior ha impulsado el fortalecimiento de las políticas migratorias, de seguridad y exterior común de la UE, bajo dinámicas con ópticas de largo plazo. El fenómeno del asilo se convierte en uno de los considerandos dentro de este marco, el de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea (PESC-UE)<sup>2</sup>, ante la inminente reestructuración de sus lineamientos.

Desde los años 90 la migración por asilo hacia Grecia, parte de la UE desde los 80, se ha extendido profusamente. De hecho, esto impulsó a este país a convertirse en un receptor neto de migrantes. Los muchos solicitantes de asilo<sup>3</sup>, que “proviene de Turquía, Albania, Bulgaria, Irán, Afganistán, Pakistán, e Irak” (Triandafyllidou 2008, págs. 5-6), han conducido a que Grecia enfrente la problemática a través de políticas de rechazo y restricción. Esto, al punto que las políticas de asilo y visado coordinadas con la Unión han dejado de ser un mecanismo de protección para los refugiados, convirtiéndose en regulaciones restrictivas. Se han incrementado así tanto las solicitudes de asilo como su

---

<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, págs.48-49) Así, dentro de una misma categoría se analiza el flujo de personas que apelan tanto legítima como ilegítimamente a este derecho.

<sup>2</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>3</sup> También conocidos como “migrantes por asilo”.

rechazo. En este sentido, la responsabilidad griega en el tratamiento de solicitantes de asilo se ha incrementado al ser uno de los principales receptores en la UE.

De ahí que la acción europea frente a la situación griega haya tomado un papel protagónico. Al ser la migración por asilo un elemento que afecta las dinámicas entre los 28 países miembros, se ha buscado hacer frente al gran porcentaje de solicitantes de asilo y a sus dinámicas asociadas, empleando medidas para su adecuado tratamiento incluyendo el control de las fronteras. No obstante, esto “[...] ha excedido la capacidad de los sistemas de acogida e integración provocando una situación que la Comisión Europea describe como de *presión especial*” (Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR] 2009b, pág. 1).

Se ha buscado así establecer un sistema común de asilo en la UE, tratando de consolidar un estatuto uniforme para todos sus miembros. A pesar de lo anterior, cada Estado tiene internamente competencia en el asunto que es mediado por leyes nacionales formuladas a partir de experiencias particulares. Lo anterior es una muestra de las dificultades de la construcción europea, que evidencia el choque entre transferir competencias y el arraigo soberano de los Estados.

Por consiguiente, ante la dinámica del asilo, la PESC se enfrenta a la reestructuración de algunos de sus lineamientos. Pese a ser un fenómeno que se inscribió originalmente dentro del antiguo pilar de Justicia y Asuntos de Interior (JAI), el asunto de la migración y asilo ha terminado por influir la delimitación de políticas asociadas a la PESC. Algunas de ellas son la política de vecindad, los asuntos de desarrollo y cooperación y la protección de los derechos humanos, entre varias otras.

Todo lo anterior, está contenido en un marco en el que la migración por asilo plantea un problema de seguridad de difícil tratamiento. Mientras que dinámicas propias de este fenómeno han tratado de ser desvirtuadas en el nivel político, muchos solicitantes de asilo pretenden un tratamiento diferenciado dentro del marco legal al que apelan. Sin embargo, en muchos casos, estos no requieren genuinamente la protección internacional, lo que genera también presiones en el proceso de definición político planteado anteriormente.

Luego de considerar el escenario general que ha enfrentado la UE ante la migración por asilo, teniendo como teatro de observación a Grecia y las acciones que allí se han

tomado para enfrentar el fenómeno en los últimos años, surge la siguiente pregunta de investigación: ¿Hasta qué punto la migración por asilo en Grecia entre 2001 y 2012 ha influido en la evolución de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea?

Este escrito argumenta que la migración por asilo ha influido parcialmente en la evolución de la PESC-UE, visto a través del caso griego. Para sostener esto, primero, se identifica la migración por asilo como un problema de seguridad. Segundo, se examina el marco legal y político existente sobre el asilo en Grecia y en la UE. Tercero, se analiza el proceso de construcción de la PESC, observando la evolución de la política de vecindad, de desarrollo y cooperación, y de la protección de los derechos humanos en los principales países emisores de solicitantes de asilo hacia Grecia.

Por lo anterior, es necesario resaltar que las dinámicas comunitarias han moldeado a lo largo de los años las decisiones y resultados en materia de asilo en Grecia. De esta forma, este país ha mediado con su propia problemática interna a partir de algunos parámetros comunitarios generales. Al tiempo, ha defendido su posición ante el nivel supranacional buscando que la Unión adopte medidas que permitan satisfacer sus intereses particulares. En este sentido, las especificidades del caso griego sirven para evaluar desde el nivel micro, una problemática generalizada en la UE, en torno a su relación con terceros actores.

Además, la migración por asilo ha sido considerada solo parcialmente en estudios anteriores, relacionados con la seguridad en Europa. Así, su análisis en Grecia y por extensión en la UE, se convierte en un tema de estudio dentro de las Relaciones Internacionales. Todo esto, en el marco de la situación actual de Grecia, crítica en lo económico, político y social. Esto se suma al interés que este caso despierta, frente a las características, connotaciones y repercusiones del fenómeno del asilo en Europa.

Dicho esto, este documento se compone de tres capítulos. El primero se concentra en describir las principales características y determinantes de la migración por asilo en Grecia, esbozando las variables que la problemática contiene, inscribiéndola dentro del marco de los estudios de seguridad. El segundo esboza y relaciona el tratamiento que se le ha dado al fenómeno desde el legislativo griego y comunitario, plasmando los elementos

que permiten identificarlo como insumo de la PESC. Por último, el tercer capítulo se encarga de describir la relación entre la formulación de la Política de Vecindad (PEV), el marco de desarrollo y cooperación, y la protección de derechos humanos, con la evolución de la migración por asilo, analizando el caso específico griego del periodo 2001-2012.

## **1. MIGRACIÓN POR ASILO Y SEGURIDAD: RECONSTRUCCIÓN A PARTIR DEL CASO GRIEGO**

La migración por asilo se caracteriza por ser un flujo que, en principio, surge debido a la violencia, persecución y conflicto generalizado en el lugar de origen, ocasionando la necesidad de protección internacional, amparada bajo la Convención para el Refugio y el Asilo de 1951 y su Protocolo Adicional de 1967. Esta normativa tiene en cuenta entonces los derechos de aquellos individuos que por razones de seguridad, ante diversos motivos que ponen en riesgo su vida misma, deban migrar a través de las fronteras internacionales.

La UE es un destino constante de solicitantes de asilo, por diferentes razones. Ante esto, este flujo se ha constituido en un problema de seguridad de difícil tratamiento, debido a que sus dinámicas propias han tratado de ser desvirtuadas ante lo que originalmente fueron propuestas. Muchos solicitantes de asilo pretenden un tratamiento diferenciado dentro de este marco, pero en muchos casos éstos no requieren genuinamente de la protección internacional.

La migración por asilo se diferencia del refugio entonces, al ser un movimiento migratorio que comprende diferentes razones por las cuales los individuos deciden inscribirse como solicitantes de asilo, entre legítimas e ilegítimas. El refugio, por otra parte, es la instancia a la cual los solicitantes de asilo pretenden llegar por medio de un trámite legal, luego de migrar a otro país y hacer ver como legítimas las razones que los llevaron a desplazarse, amparados bajo la normativa internacional que regula este asunto. Así, no todos los solicitantes de asilo logran el estatus de refugiado, mientras que diferentes individuos, legítima o ilegítimamente, pueden inscribirse como solicitantes de asilo.

Sin querer realmente de la protección internacional, muchos solicitantes de asilo utilizan la migración por asilo para poder asentarse en Grecia. Los factores económicos, los nexos familiares, las redes de migración, entre otros, han permeado las dinámicas propias de la migración por asilo. Por consiguiente, hoy hay una mayor concurrencia de migrantes irregulares dentro del marco del asilo, lo cual lleva a que este flujo migratorio sea un tema a tratar dentro de un marco de seguridad.

De esta forma, esta dinámica puede llegar a plantearse como un fenómeno que amenaza en mayor o menor medida la seguridad de Grecia y de la UE. Hasta hoy, el tratamiento que se le ha dado a la migración por asilo, ha estado bajo lineamientos propios de la migración irregular<sup>4</sup>. Asimismo, el gobierno griego ha empleado una política restrictiva y de control para contrarrestar la problemática.

En el presente capítulo se reconstruyen las características y determinantes de la migración por asilo, haciendo alusión al caso griego, para terminar resaltando cómo esta dinámica puede analizarse bajo un marco de seguridad.

### **1.1. Migración por asilo**

La “migración por asilo”, corresponde al flujo de migrantes que buscan asentarse en un territorio extranjero amparados en la normativa internacional, a través de lógicas legales, establecidos por el derecho interno de los Estados, y en el caso de la UE, desde convenios y tratados específicos para sus Estados miembros. (Neumayer 2004, pág.6) Igualmente, este término describe un flujo compuesto por individuos que pueden buscar este derecho de manera legítima (solicitantes de asilo legítimos) 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 la literatura denomina “bogus refugees”. (Neumayer 2004, pág. 3-6)

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 de solicitantes de asilo 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.

---

<sup>4</sup> Movimiento de una persona o grupos de personas que carece de condición legal en un Estado receptor o de tránsito, al ingresar sin autorización. Se le denomina también migración indocumentada. (Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos s.f. Definiciones)

El origen de la migración por asilo moderna puede ubicarse al fin de la Segunda Guerra Mundial. Los solicitantes de asilo se incrementaron a 4 millones en 1970 y luego abruptamente a un máximo de 18 millones en 1992, tras lo cual se produjo un descenso uniforme a menos de 10 millones en 2006. (Hatton 2008, pág. 4) No obstante, como lo expone Hatton (2012) “el régimen internacional de los refugiados como lo conocemos, es en gran parte un producto del siglo XX y sus orígenes se encuentran en Europa” (pág. 4), luego de años de guerras, descolonización y desmembramiento de uno y otro Estado.

Ya más recientemente, en 2011, se observó un aumento significativo de 16,8% en comparación con 2010, del número total de demandas de asilo, que ascendió a más de 302.000, afectando los sistemas de asilo de varios Estados de la UE. (Comisión Europea 2012e, pág. 4) “Los principales países de origen de los solicitantes de asilo fueron Afganistán (28.000), Rusia (18.200), Pakistán (15.700), Irak (15.200) y Serbia (13.900)” (Comisión Europea 2012e, pág. 4). Pese a todo, más de tres cuartas partes de los solicitantes de asilo en el mundo se encuentran fuera de Europa.

Los solicitantes de asilo se estudian bajo una categoría diferente a los otros migrantes. Hatton (2012, pág. 2) sostiene que los solicitantes de asilo son a menudo agrupados con otros inmigrantes o son ignorados por completo. Hay diferencias evidentes entre solicitantes de asilo y otros inmigrantes, normalmente irregulares. De todas formas, los gobiernos se han encargado de no darles un trato diferenciado, como en el caso griego.

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 igualmente afectada por los elementos que influyen a otros inmigrantes. Además, existe cierta ausencia política para el tratamiento específico de solicitantes de asilo y refugiados, lo cual ha redundado en medidas similares para todos los inmigrantes, dentro de las agendas de los Estados. (pág. 20)

Así, al no existir mecanismos apropiados para tratar la migración por asilo separadamente, los solicitantes de asilo deben hacer uso de los mismos medios de transporte que los inmigrantes irregulares, como servicios de traficantes de personas y bandas criminales, embarcándose en peligrosos viajes por mar o cruzar las fronteras sin la

documentación requerida, muchas veces en condiciones inhumanas, ante un alto riesgo de explotación y abusos al que muchos no sobreviven. (ACNUR 2013, párr. 2)

Por consiguiente, se presentan movimientos migratorios masivos, regulares, irregulares y de solicitantes de asilo en los países de tránsito y destino como Grecia. Mientras tanto, la UE hace alusión a la importancia de tratar la migración por asilo de conformidad con “las obligaciones internacionales, regionales y el acervo comunitario en materia de protección de los refugiados y derechos humanos” (ACNUR 2009b, pág. 1).

La legislación comunitaria ha establecido parámetros para el tratamiento del asilo donde se involucra el derecho a la protección internacional, garantizando el debido proceso y el respeto por los derechos humanos, bajo la observación de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR]. En este sentido, ésta hizo en 2012, un llamado para acelerar la aplicación de una reforma política, ante la “continua ausencia en Grecia de un sistema de asilo, una cuestión con implicaciones importantes para la UE en general” (ACNUR 2010, párr.1).

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>5</sup> que se ha venido gestando en materia de asilo, los individuos sólo pueden solicitarlo por el país de entrada, lo cual se estableció bajo los convenios de Dublín I y II.

Esto es problemático en tanto Grecia no cuenta con una larga tradición de inmigración. Por el contrario, se caracteriza por ser un Estado de emigración. Desde su independencia en 1830, se han presentado múltiples factores de expulsión, a partir de las dictaduras, las crisis económicas, el manejo de la política, entre otras. No obstante, en el último tiempo, el país ha tenido que enfrentar las cargas de un sistema de asilo que lo responsabiliza de su tratamiento, debido a su posición de frontera externa de la UE.

De esta manera, en Grecia la mayoría de los solicitantes de asilo no reciben un tratamiento adecuado y justo. El “procedimiento de determinación [de refugio] no funciona correctamente y, en consecuencia, las personas que necesiten protección internacional no

---

<sup>5</sup> Se entiende como el proceso por el cual un asunto pasa a ser competencia exclusiva de la Unión Europea.

son identificadas como tales. Se trata de una situación de crisis humanitaria que no debería existir en la Unión Europea” (ACNUR 2010, párr.2).

En este orden de ideas, la UE ha asistido a Grecia en el tratamiento de la migración por asilo. No obstante este trabajo no ha sido del todo efectivo, ante la crisis económica reciente. Sin embargo, el país está supeditado a cumplir con sus obligaciones internacionales y con la Unión, lo que significa estructurar una profunda reforma al sistema de asilo.

## **1.2. Determinantes de la migración por asilo**

Para entender qué hace tan complicada la implementación del reglamento comunitario hay que apelar 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, págs. 3-4) 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 de Ravenstein (1885) estos pondrían en una balanza los costos de migrar versus los costos de quedarse en su país de origen.

En la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967 (Art 1) sobre el estatuto de los refugiados, se estableció que un refugiado es:

[...]una persona que debido a un temor bien fundado de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no pueda, a causa de dichos temores, acogerse a la protección del país de origen[...].

A pesar de lo anterior, hasta que el Estado receptor no otorgue al solicitante el carácter de refugiado -una categoría política-, este es un asilante. Como resultado del proceso, algunos solicitantes serán considerados refugiados y otros no.

Neumayer plantea que elementos como dificultades económicas y 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 [...]” (Neumayer 2004, pág. 2), entre otros, son igualmente determinantes importantes para los solicitantes de

asilo. También, las redes de migrantes y la proximidad geográfica facilitan el flujo. Como elemento primordial, es importante 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.

Por consiguiente, los eventuales solicitantes de asilo sopesarían los costos de permanecer en su país de origen frente a los costos de migrar al país de destino. Si los costos de permanecer exceden los costos de la migración de forma individual o en familia, los individuos tomarían la decisión de migrar para presentar una solicitud de asilo. En este sentido, “es probable que esta toma de decisiones de los solicitantes de asilo se vea influida por una serie compleja de factores mutuamente no excluyentes” (Neumayer 2004, pág. 7).

Las razones detrás de la migración por asilo comprenderían entonces una serie de movimientos forzados por el sistema capitalista y las leyes de la oferta y la demanda. Así, como bien lo expone García (2003, pág. 331) “las motivaciones económicas son las principales causas que explican los desplazamientos y fijan su dirección”. Lo anterior entendido a través de las fuerzas de expulsión y atracción (*push and pull*), las cuales generan focos de destino y de origen de las migraciones.

Por una parte, los *factores de expulsión* corresponden a los elementos que impulsan la decisión de abandonar el lugar de origen. Por otra parte los *factores de atracción* hacen referencia a las condiciones ventajosas que existen en otro Estado. Lo anterior se basa en principio, en criterios económicos, como lo señala Ravenstein (1885), en torno a las disparidades en el grado de crecimiento entre diferentes áreas. Con esto en mente, es probable que muchos solicitantes de asilo tomen la decisión de migrar basándose en criterios diferentes a los que el marco internacional sobre asilo y refugio les ofrecen.

La decisión de migrar también puede inscribirse dentro de factores de presión y tiempo. No obstante, incluso en estos casos, la decisión de abandonar el país está previamente determinada. De tal modo, la migración por asilo se presenta al igual que las otras formas de migración, de forma voluntaria: los individuos son plenamente conscientes de la decisión de migrar, así se encuentren bajo una amenaza a su integridad personal o la de su familia. (Neumayer 2004, pág. 7)

En cuanto a los costos de quedarse, éstos tienden a ubicarse bajo factores socioeconómicos. La migración “hace hincapié en la importancia de la diferencia relativa de los salarios y la tasa de rendimiento del capital humano en los países de origen como de destino” (Neumayer 2004, pág. 7 cita a Bauer y Zimmermann, 1994). De igual manera, las pocas oportunidades de empleo y las malas condiciones de vida son factores que influyen en el movimiento de la migración por asilo. También, como lo señala Neumayer (2004) las personas en edad de trabajar son más propensas a migrar ya que tienen una mayor probabilidad de aumentar su nivel de vida que otros. (pág. 7)

Lo anterior se ha incorporado en la migración por asilo como un elemento que influye en que los individuos se presenten como solicitantes de asilo. De tal forma, la teoría económica aportaría a la explicación de la migración por asilo, pues los canales legales se disminuyen, siendo difícil instalarse legalmente como refugiados. Las décadas de 1960 y 1970 se constituyen en ejemplos, cuando la inmigración económica legal fue rigurosamente restringida en muchos países de Europa occidental, dejando espacio a la reunificación familiar de los migrantes ya instalados, (Neumayer 2004, pág.7) provocando mayores canales para la inmigración ilegal 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, pág.7) Las amenazas a la integridad personal, como lo señala Neumayer (2004), tienen que ver con la violación de los derechos humanos, el régimen político existente en origen, movimientos que busquen derrocar al gobierno de turno, guerras civiles o la intervención de fuerzas militares de otros Estados. (pág. 8) De una u otra forma, están relacionadas con las situaciones de violencia generalizada. Otros factores son las guerras con otros Estados, desastres naturales, hambrunas y 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 de asilo y nativos. También, puede acentuar 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. Lo anterior se explica a

partir de lo expuesto por Thielemann (2004) acerca de los esfuerzos europeos para coordinar la legislación nacional de asilo y la política de armonización en el ámbito comunitario que ha desviado sustancialmente el número de solicitantes de asilo a países menos industrializados dentro de la UE. (pág.48)

### **1.3. Migración por asilo en Grecia**

Desde los años 90, la inmigración hacia Grecia se ha aumentado constantemente. Debido a su localización geográfica y la extensión de sus fronteras terrestres y marítimas, dicho país se enfrenta a fuertes presiones inmigratorias. Así, el flujo se ha intensificado ante el estricto control fronterizo, 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. (Oficina europea de Apoyo al Asilo [EASO] 2011, pág. 16)

En principio, Grecia fue destino de migrantes temporales. No obstante, la dinámica fue cambiando. Muchos quisieron radicarse permanentemente en territorio griego o pasar a través de Grecia a los demás Estados de la UE, una vez los acuerdos de Schengen entraron en vigor. El asunto se tornó más complejo al no existir canales de tratamiento legal previamente establecidos.

La mayoría de los inmigrantes provienen de países vecinos como Albania y Bulgaria y de países antiguamente soviéticos. Cabe anotar que aunque Bulgaria pertenece a la UE desde 2007 no hará parte del espacio Schengen sino hasta 2014. De cualquier forma, hay una correlación entre la caída de los regímenes comunistas en la región y la inmigración a Grecia. A pesar de eso, durante la década de 2000 el flujo de solicitantes de asilo se compuso principalmente de personas provenientes de Pakistán, Iraq, Bangladesh, Afganistán, Siria y Georgia. (Ministerio de Empleo y Seguridad Social Español 2010, pág.200 cita al Ministerio del Interior e Instituto Estadístico Griego)

Hay que tener en cuenta entonces que la principal ruta migratoria de Asia a Europa pasa a través de Turquía y llega hasta Grecia, (Triandafyllidou 2008, pág. 1) cumpliendo su rol como país de destino y tránsito. Las principales vías de inmigración hacia Grecia son

dos. Por un lado, se encuentra la 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 que va de Albania, Macedonia, Bulgaria y la antigua Yugoslavia, llegando a la frontera norte de Grecia. (Triandafyllidou 2008, pág. 1) Como lo expone Triandafyllidou, ambas están compuestas por todo tipo de migrantes: regulares, irregulares y solicitantes de asilo.

Como se mencionó, hay solicitantes de asilo que no buscan instalarse en Grecia, sino llegar a Estados más industrializados como Francia y Alemania. Aun así, un número significativo decide asentarse allí. Según el Ministerio del Interior e 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 Georgia, Siria y Afganistán aproximadamente con 1.500 solicitudes presentadas. (pág. 200) Lo anterior se relaciona con la situación política entonces en Irak, Afganistán y Georgia unido al deterioro de las situaciones pakistání y siria.

Hasta principios de los 90, Grecia adolecía de un marco legal para controlar y gestionar la afluencia migratoria. De hecho, la primera ley de regulación data de 1991. En ésta se incluyó el tema inmigratorio en el marco de su política de seguridad. A partir de entonces, Grecia estipuló un marco legal orientado al control y restricción de la migración en sus fronteras.

A partir de 2001 se formuló la primera ley de inmigración integral, conocida como Ley 2910. Durante este año, 360.000 personas solicitaron la regularización. (Triandafyllidou 2008, pág. 2) Sin embargo, muy pocos solicitantes lograron iniciar el trámite para presentar su solicitud, así como fueron muy pocas los permisos de residencia obtenidos. De lo anterior, han surgido diversas leyes 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, asilo incluido.

Entre 2003 y 2004, unos 50.000 inmigrantes irregulares, sin diferenciar los solicitantes de asilo, fueron detenidos en la frontera con Turquía y Macedonia, así como dentro del territorio griego. Las cifras han aumentado desde 2005, año en que se produjeron 66.000 detenciones, que se elevaron a 95.000 en 2006 y a casi 70.000 en los primeros ocho meses de 2007. (Triandafyllidou 2008, pág. 2)

Pese al alto número de expulsiones y negaciones a solicitantes de asilo, en 2008

Grecia acogía aproximadamente a un millón de inmigrantes de países no comunitarios, equivalente al 10% de la población residente. (Triandafyllidou 2008, pág.1) El rol que Grecia juega en Europa como nuevo país de inmigración y como país de tránsito es innegable.

En consecuencia, se han incrementado 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 genera presiones económicas ante el arribo de nuevos individuos. De esta manera, los principales objetivos del gobierno son devolver a los inmigrantes indocumentados a sus lugares de origen o ubicarlos en los centros de retención creados para ellos.

Lo anterior presenta una problemática latente. La retención se convierte en el mecanismo oficial para tratar a los solicitantes de asilo, ante la necesidad de que éstos no accedan a zonas urbanas, donde son más difícilmente rastreables. En las fronteras se han construido *centros de primera acogida*, “donde las personas serán filtradas y según su perfil, serán o bien expulsadas o bien tuteladas por el Estado griego” (Breki 2012, pág. 5). En todo caso, como lo señala Breki (2012) “los perfiles para ser tutelados, previstos en la ley, son muy limitados y no incluyen tampoco a los solicitantes de asilo. Éstos serán llevados a centros cerrados hasta la resolución de su solicitud de asilo” (pág. 5), la cual en un alto porcentaje será negada.

Parte del gobierno griego asegura que los inmigrantes son responsables de la crisis que vive el país, apelando a la criminalidad y al gasto público. La cuestión inmigratoria es “instrumentalizada por las autoridades y por el resto de partidos políticos, sobre todo por el partido de extrema derecha Aurora Dorada, a fin de ganar popularidad y asegurar su eficacia política” (Breki 2012, pág. 5).

Esto ha conducido a que ONGs como Pro Asyl y el Defensor del Pueblo griego sostengan que hay una serie de inconformidades y demandas por parte de inmigrantes por la violación de sus derechos. (Triandafyllidou 2008, pág. 5) Las autoridades justifican su intervención afirmando que los solicitantes de asilo son inmigrantes irregulares que buscan permanecer y trabajar durante y después del tiempo que dura el trámite de solicitud.

Esto ha hecho que ACNUR (2009a) expresara “su preocupación por la suerte de

cientos de migrantes, entre ellos solicitantes de asilo y refugiados” (párr. 1). Asimismo, hizo alusión a que las condiciones que enfrentan los solicitantes de asilo en los centros de retención son inadecuadas, presentándose hacinamiento y violaciones constantes a sus derechos.

Lo anterior, ha dificultado aún más la situación en Grecia. No existen mecanismos adecuados que permitan un tratamiento eficaz y justo, que medien y controlen la problemática, incrementando la inmigración irregular y dando lugar a que tanto el tratamiento como la comprensión de la migración por asilo se instalen dentro del marco de la seguridad.

#### **1.4. La 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 sólo porque numerosos solicitantes de asilo deben recurrir a redes de transporte ilegal o a métodos por fuera de la regularidad lo que plantea un problema de seguridad fronteriza para la Unión. También por la existencia de solicitantes de asilo que no requieren genuinamente la protección internacional, que terminan por establecer cargas migratorias no presupuestadas, alterando las previsiones en seguridad de la UE.

Particularmente en Grecia la migración por asilo se presenta como un tema de estricto control, sin diferenciarse de otras dinámicas migratorias como la irregular. Las características de este fenómeno en Grecia son tan complejas, que se ha convertido en una problemática tratada descendientemente desde el nivel comunitario.

Ante la cambiante naturaleza y el incremento de flujos inmigratorios regulares e irregulares, se ha dificultado el control en las fronteras externas de Grecia como internas de la Unión Europea.

La Comisión Europea estipula que se presentaron en el 2011, 4 millones de inmigraciones ilegales, [mientras que] a 343.000 personas se les denegó la entrada [...] de los solicitantes de asilo se retuvo e internó a unas 468.500 personas y los Estados miembros expatriaron aproximadamente a 190.000 nacionales de terceros países. (2012e, pág. 4)

En el convenio Schengen firmado en 1985 y en vigor desde la década de 1990, donde se eliminan los controles de circulación de personas de terceros países dentro de las fronteras de la UE, ha sido afectada por el alto flujo de solicitantes de asilo. Con 25.113 solicitudes de asilo en el 2007, la situación griega puede permear fácilmente las fronteras internas, contagiando la problemática a otros Estados miembros. Lo anterior, como plantea ACNUR (2009b) la situación excede “la capacidad de los sistemas de asilo, acogida o integración provocando una situación que la Comisión Europea (CE) describe como de "presión especial” (pág. 1). De esta manera, garantizar la seguridad se torna en tarea primordial.

En este sentido, la apertura fronteriza intra-UE requiere de estricto control y mediación, dado que la problemática en Grecia influye en las dinámicas migratorias de los demás Estados. Como bien lo expone Lara (2008) “los movimientos migratorios van en aumento y con ellos políticas migratorias cada vez más restrictivas y formuladas desde la perspectiva de la seguridad” (pág. 149). Algo que permea por igual a los Estados de la UE.

Por otro lado, el asilo se presenta como un tema legal de difícil tratamiento tanto en Grecia, como en la UE, pues es difícil distinguir entre los solicitantes legítimos e ilegítimos. Por consiguiente, se generan incongruencias entre el sistema de asilo comunitario y el de los Estados parte, así como divergencias en la concepción de los procedimientos que establecen la garantía de la seguridad. (Comisión Europea 2012e, pág.9) Uno de los resultados desafortunados ha sido el desvirtuamiento del principio del asilo para aquellos cuya seguridad realmente estuviera amenazada.

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 derecho legítimo a la protección internacional. Así, éstos terminan convirtiéndose por añadidura en un fenómeno que amenaza la seguridad de la UE, al ser abordados desde el marco de la irregularidad. Este tratamiento restrictivo y de control para la inmigración en general, hace que los individuos opten por formas alternativas para llegar a Grecia, y otros países de la Unión, agudizando el problema de seguridad. De esta manera, los migrantes desdibujan también la línea de diferencia entre irregularidad y regularidad, dificultando aun más 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 migración por asilo y flujo de migrantes irregulares. Segundo, su relación con la porosidad de las fronteras. Y por último, la concepción 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, dando lugar a una reorganización institucional que se presenta como una construcción social de la amenaza, entendida a través del proceso de securitización.

La securitización es entonces un proceso que describe cómo de una retórica del peligro pre-ordenada, 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 la exaltación del carácter negativo de los refugiados y solicitantes de asilo en su Estado. En este sentido, “la securitización se refiere en sí a un acto del habla, que comunica los asuntos considerados de seguridad. Éste proceso comunicativo y de creación de asuntos de seguridad, indica que son claves para estudiar la migración” (Rangel 2007, pág. 23).

Es primordial anotar que la securitización es un concepto subjetivo que depende de los intereses de quien lo utilice. Detrás de la retórica hay intereses particulares. Ésta es entonces una construcción social que afecta directamente la toma de decisión de un gobierno y tiene implicaciones en la sociedad. Buzan, Waever et al., (s.f), afirman que la securitización es un “asunto que es presentado como una amenaza existencial para un objeto de referencia privilegiado” (pág.21).

De esta manera, los gobiernos se encargan mediante la retórica de plantear un asunto como una amenaza para la seguridad nacional. En este sentido, la intersubjetividad de los gobiernos juega un papel primordial pues tienen el poder de influir en el comportamiento y pensamiento de la sociedad. También, los actores sociales, grupos de presión, las organizaciones internacionales, generan una retórica subjetiva, que influye en el tratamiento del asilo y percepción de la sociedad.

En consecuencia, la migración por asilo ha pasado a un plano de control en la agenda política griega, generando prácticas comunicativas que la definen como una amenaza, produciendo efectos políticos sustanciales, como la elaboración de políticas de asilo restrictivas y de control. Por tanto, como Buzan (1998) lo expone al ser imposible manejar el asunto del asilo desde parámetros objetivos debe ser securitizado, convirtiéndose en una amenaza, cuyas medidas afectan la norma.

Los solicitantes de asilo han sido así redefinidos como nuevas amenazas de naturaleza estratégica, justificando con esto el incremento de los controles fronterizos y de los poderes de policía vinculados a ellos. (Campesi 2012, pág. 3) De manera que, en Grecia se emplean políticas determinadas para defender los que se entienden como intereses nacionales. En este sentido, el régimen de derecha griego, se ha encargado de propagar la idea que el asilo es un asunto que le aporta más problemas al Estado.

El concepto de securitización se hace presente entonces, en tanto los gobiernos se han encargado de considerar la inmigración como un fenómeno que amenaza la seguridad del continente. Un asunto privado se convierte en público cuando los gobiernos se encargan de concebirlo como un tema de debate público.

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 capítulo.

## **2. MARCO POLÍTICO Y LEGAL: ASILO Y SOLICITANTES DE ASILO EN GRECIA Y LA UE**

Mientras que en las fronteras exteriores de la UE la presión inmigratoria va en aumento, el número de solicitantes de asilo en Grecia es casi paradigmático por su amplitud. Las medidas tomadas tanto por el gobierno griego como por la Unión han sido insuficientes. “Ni el control fronterizo, ni la política restrictiva de concesión de asilo, ni las sanciones, ni ninguna otra medida han podido frenar la movilidad” (Khader 2011, pág. 101-102).

Varios gobiernos europeos ven la migración por asilo de forma negativa, en tanto “las directivas que rigen la acogida de solicitantes, los procedimientos aplicables o que designan al país encargado de ponerlos en práctica hacen de la política de asilo un dispositivo de disuasión más que de protección” (Kahder 2011, pág. 105). Así, la UE se enfrenta a la necesidad de crear una política migratoria que permita responder eficientemente al asunto. Se ha buscado entonces establecer una política común de asilo, cuya armonización entre gobiernos y Unión dista mucho aún de estar terminada.

El presente capítulo examina los elementos políticos y legales que sostienen la figura del asilo en Grecia y Europa hoy por hoy, buscando los nexos entre la primera y la segunda. Esto se hace con el ánimo de entender las dificultades del proceso de comunitarización del asunto. De manera que, se ponen en perspectiva elementos políticos y legales en la historia reciente del asilo, el marco legal sobre el asunto en la UE y Grecia, los intentos de armonización y sus principales características, y la posible relación entre esto y la PESC-UE.

### **2.1. Evolución política y legal de la migración por asilo**

La Convención sobre Refugio y Asilo de 1951 es la piedra angular del régimen internacional sobre refugio. A pesar de lo anterior, la instrumentalización de las normas para el tratamiento y procedimientos para la obtención de asilo en Europa sólo ocurre con la Convención de Dublín de 1990, en vigencia en 1997. Luego es reemplazada por la Convención de Dublín II en 2000.

Estas convenciones estipulan básicos actuales del sistema de asilo de la UE. Es a partir de allí que el Estado miembro por el cual el individuo ingresa a la Unión se convierte en el responsable de tramitar las solicitudes de asilo. Justamente, el individuo sólo puede iniciar el trámite en el Estado por el cual ingresó a la UE. De igual forma, los solicitantes de asilo rechazados en un Estado, no pueden iniciar de nuevo el trámite en otro Estado que haga parte del espacio Schengen.

A partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam en 1999, la UE ha tratado de homogeneizar su política migratoria, eliminando las diferencias nacionales para su control. No obstante, comunitarizar 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, pág. 239)

Desde Ámsterdam “las cuestiones relativas a inmigración y al asilo fueron “comunitarizadas”, es decir, han pasado de estar sujetas al mecanismo de la coordinación intergubernamental del [antiguo] pilar de la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior” (Anguita s.f, pág. 239). Esto fue profundizado a partir del “programa de Tampere en 1999, donde la colaboración práctica entre 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. Se hace evidente así la necesidad de un planteamiento completo, que trate las causas profundas de la migración por asilo, las políticas de entrada, admisión y retorno, bajo un marco comunitario diferenciado. (Fratini 2007, pág. 191)

El Pacto Europeo sobre Migración y Asilo de 2008, fue otro avance hacia la consolidación de una política común europea. Con el propósito de controlar la inmigración irregular y regular, mejorar el control fronterizo, constituir una Europa “del asilo” e incluir la cooperación y el desarrollo como elementos que favorecen el tratamiento de la migración y migración por asilo, (López 2008, párr. 5) la UE se apoyó en la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), creada por el Parlamento Europeo y Consejo Europeo. Ésta está encargada de la implementación del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA).

Como lo plantea la EASO (2011, pág. 11) su objetivo es aumentar la cooperación práctica en la materia y facilitar a los Estados miembros el cumplimiento de sus obligaciones, derivadas de la normativa europea o internacional, en relación con las personas que necesitan protección.

La Oficina actúa como el ente coordinador en materia de asilo. Ésta lidera también investigaciones sobre procedimientos de solicitantes de asilo, la operación de centros fronterizos y de acogida, la articulación de sus derechos, la situación en los países de origen y el procedimiento para llegar al país receptor.

De cualquier forma, para la UE es prioritario armonizar su sistema de asilo. Para esto se requiere que la totalidad de los solicitantes de asilo 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. Se busca así establecer una política comunitaria frente a las inmigraciones con el ánimo de controlar más eficientemente la materia. La idea era llegar a un Sistema Europeo Común de Asilo en 2012 –que aún no ha entrado en operación plenamente-.

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 Estados, y la protección de los derechos humanos, entre otros. No obstante, esto ha atravesado su propia evolución.

## **2.2. El asilo y el proceso de integración europea**

A partir de los años 70, el asilo se convirtió en un problema general en Europa. Debido a la creciente confusión entre el asilo 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 de asilo. Así, con el proceso de integración europea, el asilo se convirtió en un elemento determinante en el establecimiento de la libre circulación de personas, influyendo también en la formulación de una política específica para el fenómeno. (Escobar 2003, pág. 741)

Durante la consolidación institucional europea, la migración por asilo fue una competencia exclusiva de los Estados miembros. “El paso del marco intergubernamental al marco comunitario fue lento y gradual” (Khader 2011, pág.107). A partir del Acta Única Europea de 1985, la intención de comunitarizar fue evidente. No obstante, dicha intención fue retomada con mayor fuerza a partir de los acuerdos Schengen en 1985. Si bien, no fue sino hasta el Consejo Europeo de Tampere en 1999, que se estableció directamente la necesidad de una política migratoria única, como se mencionó anteriormente.

Anterior al Tratado de Ámsterdam, las cuestiones referentes al asilo se encontraban bajo el marco intergubernamental, 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: Justicia y Asuntos de Interior (JAI). Sin embargo, a partir de 1999, las cuestiones relativas al asilo comenzaron a pasar progresivamente al primer pilar europeo, también conocido como marco comunitario.

Ya con el Tratado de Lisboa de 2007, surgen comités que apoyan el proceso de regularización. (Unión Europea 2013a, pág.1) 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<sup>6</sup> que se ha gestado lenta y difícilmente.

Como lo expone Campesi (2012) “se trabaja por un espacio geográfico protegido y vigilado por parte del aparato de control de la Unión Europea” (pág.2). El control se torna primordial para la Unión. La política común de asilo se orienta a crear un espacio común de seguridad, libertad y legalidad, superando los condicionantes que lo han impedido. (Triandafyllidou 2005, pág.50)

Esto lo explica de manera teórica Haas hablando en términos neofuncionales al analizar la relación entre integración y comunidad política. La primera sería:

[...] el proceso por el que los actores políticos en varios marcos nacionales distintos se persuaden a cambiar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo

---

<sup>6</sup> La comunitarización se entiende como “el proceso por el cual un asunto pasa a ser competencia exclusiva de la UE” (Anguita, 2007, pág. 239) y no de los gobiernos de sus Estados parte.

centro, cuyas instituciones poseen o piden jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes. (1958, pág. 16)

Lo que resultaría en la segunda, entendida como:

[...] una situación en la que específicos grupos e individuos muestran más lealtad a sus instituciones políticas centrales que a cualquier otra autoridad política, en un período de tiempo específico y en un espacio geográfico definible. (1958, pág. 5)

Los gobiernos se desprenderían 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. Vieira (2005), explica que se tiende a hablar de transferencia de autoridad legitimada, lo que daría lugar a un mayor grado de unidad regional, contribuyendo a la construcción comunitaria. (pág. 252) Así, 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.

Stanley Hoffmann 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. Él (1992) define esto como intergubernamentalismo explicando cómo el papel de los Estados sobrepasa a las instituciones comunitarias. (pág. 35) Los Estados europeos decidirían voluntariamente crear las instituciones comunes que permitan su supervivencia. (Hoffman 1992, pág. 35) Por tanto, el nivel último de decisión recae sobre estas entidades soberanas.

Ante esto, 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 *spill over* exitoso. (pág. 252) 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 plantearía un problema entre algunos Estados fronteras externas de la Unión, como Grecia, y los principales aportantes de fondos, aquellos más industrializados. Esto es conocido como un problema

de reparto de carga o “*burden sharing*,” 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.

Ante la lógica de comunitarización, las cargas generadas por la migración por asilo deben ser asumidas por los Estados más industrializados. Esto da lugar a problemas de entendimiento entre Estados, con mayor y menor capacidad financiera, y entre ellos y la estructura comunitaria. Así, 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 choque entre la transferencia y el arraigo a la soberanía de los Estados, acentuado en un contexto de crisis económica permanente. La postura comunitaria es analizada a continuación.

### **2.3. Legalidad y legalismos de la migración por asilo en la UE**

El desarrollo de una política de asilo es entonces un asunto abordado desde el nivel comunitario de la UE, así como en el nivel intergubernamental entre los Estados que la conforman. Oficialmente, el propósito principal ha sido el desarrollo de políticas exhaustivas y coherentes que traten el fenómeno, con el ánimo de fortalecer la integración, y luchar contra la irregularidad de la inmigración. (Frattini 2007, pág.191)

Como resultado de los varios hitos en el proceso de integración europeo mencionados anteriormente, varias instancias han comenzado a apoyar la acción de la Unión en materia de asilo. La Agencia Europea de Vigilancia de Fronteras Exteriores (FRONTEX), el Reglamento EUODAC, el Pacto Europeo sobre Asilo y Migración en 2008, entre otros, han buscado regular las migraciones por asilo, con un enfoque de seguridad, debido al aumento del flujo de solicitantes de asilo en la UE desde 1999. (Comisión Europea 2012e, págs. 2-3)

También han surgido elementos conexos que ayudan a mediar el asunto de la inmigración. En este sentido, surgió el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM), el Sistema de Información sobre Visados, el Portal de Inmigración en la UE y la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA). Estas dinámicas complejizan la situación de Grecia, al no existir una tradición de asilo extensa como en otros países europeos. Es sólo durante los 90, con la llegada masiva de solicitantes de asilo, que comienza a adquirir responsabilidades al respecto. Así se acogería a los reglamentos de Dublín I y II.

Este reglamento comunitario ante el asilo establece “los criterios relativos al país competente para tratar una solicitud” (Reglamento Dublín II 2013, párr.4). A partir de entonces, como lo expone la UE sólo un Estado miembro –el primero donde se presente la solicitud- debe ser responsable del examen de ésta, evitando múltiples procesos simultáneos en diferentes países. El trámite debe así empezar antes de 12 meses de haber cruzado la frontera. Al recibir solicitantes de asilo que llegan por vía terrestre o marítima (la mayoría de ellos), los Estados fronterizos adquieren mayores cargas económicas y políticas (o de *Burden Sharing*, como ya se mencionó). Esto se convierte en una presión constante en torno a la interacción de éstos con la Unión, como en el caso griego.

Al enfrentar tal carga en el manejo de la migración por asilo, a Grecia o bien le ha sido imposible la aplicación de ciertas normas consignadas en los acuerdos de Dublín o bien ha decidido no hacerlo, ante los altos costos económicos y en términos de política interna que esto representa. 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, pág. 7)

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. Este implica “la creación de centros de detección y la adopción de procedimientos modernos para la clasificación, registro y gestión de extranjeros; la reorganización del procedimiento que regula el asilo y la creación de un nuevo Departamento de Asilo con el incremento del número de centros de acogida” entre otros. (EASO 2011, pág. 17-18) Éste dista en buena medida de la idea contenida en las

convenciones de Dublín, mostrando así las dificultades para establecer el enfoque integrado –incluyendo la defensa de los Derechos Humanos- que éstas impulsan.

#### **2.4. El marco legal de la migración por asilo en Grecia**

Hasta principios de los 90, Grecia carecía de un marco legal para controlar y gestionar la afluencia inmigratoria. Esto dio lugar a la creación de la primera ley de regulación en el año 1991 que contiene controles estrictos en las fronteras. Esta ley planteaba controles para evitar el asentamiento de nuevos extranjeros que desearan trabajar en Grecia. (Triandafyllidou 2008, pág. 2) A pesar de la severidad de la ley, el flujo de solicitantes de asilo continuó, incrementándose en el último tiempo. Aunque ante esto surgió en 1998 un programa de regulación, los permisos de estadía obtenidos fueron mínimos.

No fue sino hasta 2001 que se precisó la primera ley de inmigración integral -Ley 2910-, cuyo objetivo era fortalecer las fronteras y un nuevo programa de regularización. Durante este año, 360.000 personas solicitaron la regularización. (Triandafyllidou 2008, pág. 2) Sin embargo, muy pocos solicitantes de asilo lograron empezar el trámite. Luego de dicha amnistía, han surgido diversas leyes como la Ley 3386 del 2005, la Ley 3538 del 2007 y la Ley 3907 del 2011, de las cuales se puede decir que establecieron la retención y la restricción como medio específico para gestionar el fenómeno migratorio y las migraciones por asilo.

En este orden de ideas, las leyes formuladas 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 (*Synorionfylaki*). (Triandafyllidou 2008, pág.3) Asimismo, no se distingue la categoría de asilante 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 cualquier forma, el país no está en capacidad de afrontar por sí mismo el alto porcentaje de inmigración irregular y de solicitantes de asilo. Como lo expone la Comisión Europea (2012e), existe un alto nivel de preocupación por la situación en Grecia, debido a que no se distingue entre el inmigrante irregular y el asilante. A este último, lo retienen y le

niegan el acceso a la información y a una asistencia legal, esto es justificado al tratar el tema como una amenaza a la seguridad, más aún, cuando “la frontera greco-turca es considerada como particularmente vulnerable a los movimientos migratorios irregulares” (Comisión Europea 2012e, pág. 11).

## **2.5. Presiones provenientes desde el nivel comunitario**

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 ésta para que intervenga directamente en la problemática del país. (Comisión Europea 2012e, pág. 11) Pese a la comunicación constante de una vía entre Comisión y gobierno, hay indicios del incumplimiento de obligaciones de Grecia frente al tratamiento del asilo, lo asegura la EASO (2011, pág. 17).

La situación en las fronteras griegas es cada vez más alarmante, ante el incremento del flujo y las condiciones en el que éste se gesta. Diversos informes de organizaciones como ACNUR y EASO entre otras, aseguran que existe “carencia de instalaciones de acogida adecuadas, deterioro de las condiciones de internamiento hasta bordear el trato inhumano o degradante, dificultades para acceder al procedimiento de asilo [...]” (EASO 2011, pág. 17), al punto de casi describir una crisis humanitaria.

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 se nota la influencia de grupos de extrema derecha al interior del gobierno, en la securitización de la migración y el asilo en Grecia. Esto ha llegado a irradiar la agenda política de los Estados de la UE, no sólo desde Grecia sino desde países con realidades similares, produciendo efectos negativos sobre la inmigración regular de terceros en dichos países. (EASO 2011, pág.13)

Desde 2011 respondiendo a las presiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Grecia inició un proceso de organización institucional, afirmando la deficiencia del régimen del asilo. De esta forma, la EASO conformó un equipo de ayuda y apoyo al

país sobre este tema. Sin embargo, pese al respaldo de los múltiples órganos de la UE y la ACNUR en esto, el progreso al respecto es aún mínimo.

## **2.6. Migración por asilo en la UE y Grecia: elementos para el análisis y la construcción de la PESC contemporánea**

A través de su proceso de securitización, la migración por asilo es abordada en muchos casos como una amenaza proveniente del exterior para la Unión. Esto tiene que ver con la relación entre asilo y porosidad de las fronteras, inmigración irregular, incremento del flujo y presiones políticas internas, entre otros. Siguiendo la metodología propuesta por Bruselas, por lo menos una parte del fenómeno –aquella relativa al asunto de seguridad- ha de ser tratada dentro del marco de la PESC.

Los Estados miembros de la Unión consideran que el tratamiento del asilo debe llevarse a cabo de conformidad con las obligaciones internacionales, regionales y el acervo comunitario en materia de protección de los refugiados y Derechos Humanos. (ACNUR 2009b, pág. 1) Aun así, la particular situación de Grecia ha llevado a adoptar un sistema de asilo restrictivo, ineficiente y con grandes fallas, casi que provocando una crisis humanitaria.

En medio de esto, los Estados de la UE, Grecia incluida, han solicitado su intervención y apoyo para hacer frente al fenómeno. Esto habría afectado la generación de políticas al interior de la Unión, poniendo en la agenda el control de las fronteras y la gestión restrictiva de la inmigración, llegando a afectar la formulación de lineamientos que se inscriben bajo la antigua PESC-UE.

La anterior se ve representado en tanto la UE ha comenzado a emplear políticas de cooperación con terceros Estados para la “protección en las fronteras, y así asegurar a quienes buscan refugio el acceso al territorio y a los procedimientos en los que sus solicitudes [de asilo] puedan ser atendidas y se pueda conceder protección efectiva a quienes tengan derecho a ello” (ACNUR 2009b, pág. 1).

Lo afirmado sería posible teniendo en cuenta la eficacia, el reparto de las cargas y la armonización de las políticas en torno al asilo. (EASO 2011 pág.13) De tal modo, para la

implantación del sistema europeo común de asilo, además de tener en cuenta el *burden sharing* y los demás elementos antes mencionados, habría que considerar cómo éste influye en el diseño de la política europea hacia el exterior.

Entonces, buscando consolidar un sistema común de asilo integral y equitativo que plantee la “protección subsidiaria, el procedimiento común de concesión y retirada de dicho estatuto y el sistema común destinado a garantizar protección temporal” (Comisión Europea 2004. Pág. 11), el asunto, luego de ser securitizado, habría comenzado a influir en el diseño de la relación entre la Unión y terceros Estados, sobre todo, aquellos principales emisores de solicitantes de asilo.

De ahí que, el análisis de la posible correlación entre la migración por asilo hacia Europa y la construcción de la PESC, a través del ejemplo de Grecia, será el tema del siguiente capítulo. Se tomarán elementos de esta política en torno a la vecindad, asuntos de desarrollo y cooperación, y el fomento de los derechos humanos, con el fin de evidenciar cómo, en medio de la securitización del fenómeno y la búsqueda de armonización de la política, las acciones europeas hacia el exterior se han visto influenciadas.

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

La intensidad de la migración por asilo genera una dicotomía poco explorada hasta ahora 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 (JAI). Esto, aunque necesario, 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 ésta como para Grecia, generando constantes presiones en el nivel comunitario, asociadas, entre otras, a la porosidad de las fronteras y a la migración ilegal.

Esto, resultado del proceso de securitización expuesto anteriormente, ha generado un cambio en la manera como la UE ha venido desarrollando la construcción de sus políticas en esta materia. De ahí que existan constantes choques entre la evolución legal del asunto en el nivel nacional como comunitario. Tanto metodológica como efectivamente, el asunto de la migración por asilo se constituye hoy en un asunto que aparentemente afecta la construcción de la PESC-UE.

A continuación se tratará de demostrar lo anterior, 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.

#### **3.1. Puntos de análisis de la PESC-UE**

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 los países terceros” (Servicio de Acción Exterior Unión Europea 2012, párr.3). 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, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común a largo plazo (Tratado de la Unión Europea 2013).

En el marco de los principios y de los objetivos, la Unión dirigirá, definirá y ejecutará una PESC basada en el desarrollo de la solidaridad política mutua de los Estados miembros, en la identificación de los asuntos que presenten un interés general y en la consecución de una convergencia cada vez mayor de la actuación de los Estados miembros. (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea 2013, art. 24)

Esto sería posible en principio en la medida en que progresivamente los Estados miembros voluntariamente ceden competencias a la Unión en cuestiones relativas a todos los Estados. No obstante, así 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 2013f, párr. 4). Aunque ésta trata diversos elementos puntuales, en este capítulo se abordarán sólo tres de sus aspectos puntuales 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. Ésta fue desarrollada con el objetivo de “evitar la aparición de nuevas líneas divisorias entre la UE ampliada y los vecinos, para consolidar la estabilidad, seguridad y el bienestar para todos” (Comisión Europea 2009, pág.1).

La PEV se compone de tres grupos geográficos: “la Asociación Oriental (iniciada en Praga en Mayo de 2009), la Unión por el Mediterráneo (la colaboración euro-mediterránea, antes conocida como Proceso de Barcelona, que se reemprendió en París en

julio de 2008) y la Sinergia del Mar Negro (iniciada en Kiev en febrero de 2008)” (Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea 2012, pág. 22). En este sentido, la PEV se extiende a 16 países vecinos, entre los cuales se encuentran Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Moldavia, Marruecos, Palestina, Siria, Túnez, y Ucrania. Entre 2007 y 2013 el desarrollo de programas en el marco de esta política ascendió a 12 mil millones de euros.

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, pág.1). Esto ha conducido a gestionar un sin número de temas relacionados con ambos conceptos, entre los que la migración por asilo ha adquirido gran relevancia.

Por tanto, bajo este marco se han desarrollado programas e instrumentos para gestionar la migración regular, frenar los flujos irregulares y aumentar los efectos de la migración en el desarrollo de terceros países. (Unión Europea 2013c, párr. 1) Como extensión del asunto de desarrollo y cooperación se han creado “programas nacionales y regionales, como MEDA, TACIS y Eneas -asistencia financiera y técnica a los terceros países en el ámbito de la migración- y una serie de proyectos de migración y asilo”, en donde se incluye la gestión de las fronteras ante lo que la UE asignó un presupuesto de 205 millones de Euros para el periodo 2007-2010. (Unión Europea 2013d, pág. 1) Para el periodo 2010 y 2013 se prevén 175 millones de euros adicionales.

Esta gran inversión busca en últimas un “diálogo político y cooperación práctica con terceros países basada en la responsabilidad compartida de los países de origen, tránsito y destino” (Unión Europea 2013d, pág. 1). Por tanto, la UE a través de la Dirección General de Desarrollo y Cooperación, entre otros, ha fortalecido la idea que el asunto de la migración por asilo requiere de estrategias regionales y nacionales de desarrollo, haciendo que su tratamiento se realice a través de la responsabilidad compartida con terceros Estados.

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 con los demás países” (Unión Europea 2013e, pág.1). Como

valores esenciales, estos se encuentran presentes en todos los acuerdos de cooperación con terceros países como elemento principal de las relaciones entre las partes. (Unión Europea 2013e, pág.1) A partir 2009, esto se explicita en la política exterior de la Unión, a través del marco de cooperación con terceros países. También, los asuntos referentes a su protección son tratados por la Subcomisión de Derechos Humanos la cual forma parte de la Comisión de Asuntos Exteriores de la PESC.

Abarcando “los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, los derechos de la mujer, del niño, de las minorías y de las personas desplazadas” (Unión Europea 2012e, pág. 1) la UE destinó 1.100 millones de euros entre 2007 y 2013, para fomentar el respeto por los derechos humanos y el Estado de derecho, apoyar a organizaciones no gubernamentales y evitar las diversas formas de discriminación en países extra-europeos. Esto denota la importancia de este inciso en torno al marco de cooperación con terceros Estados. Así, el caso de Grecia, ya descrito en capítulos anteriores, servirá a continuación para ejemplificar estas tres esferas y su relación con la construcción de la PESC.

### **3.2. Migración por asilo en Grecia y la construcción de la PESC 2001- 2012**

En 1998, Grecia creó la Fuerza de Control de Fronteras (*Synoriofylaki*<sup>7</sup>) “para identificar, detener y repatriar a los inmigrantes indocumentados” (Triandafyllidou 2008, pag.3). A partir de 2001, este cuerpo policial comienza a actuar en las comisarias cerca de las fronteras, buscando controlar el flujo de migrantes. Las detenciones relacionadas con migración se han incrementado exponencialmente. Entre 2003 y 2004, unos 50.000 inmigrantes (entre irregulares y solicitantes de asilo) fueron detenidos en la frontera. Ya en 2005 hubo “66.000 detenciones, que se elevaron a 95.000 en 2006 y a casi 70.000 en los primeros ocho meses de 2007” (Triandafyllidou 2008, pág.3).

---

<sup>7</sup> La *Synoriofylaki* cuenta “con más de 4.600 guardias y 500 oficiales de policía” (Triandafyllidou 2008, pag.3).

Con la evolución legal de la migración en Grecia durante la década pasada, las medidas de retención han sido el principal medio para su control. Hoy hay más de 31 centros de retención con capacidad para más de 1.200 personas, denominados “espacios cerrados de acogida y alojamiento para los clandestinos”. Estos se encuentran principalmente en Atenas y en las fronteras terrestres y marítimas con Turquía.

En muchos de estos centros se ha reportado hacinamiento debido a la llegada masiva de inmigrantes. De cualquier forma, la retención es el paso a seguir mientras que se estipulan los términos de la expulsión para irregulares y la evaluación de las solicitudes de los solicitantes de asilo. Este trámite puede durar aproximadamente 12 meses. Para 2008, menos de 2.000 solicitantes de asilo fueron admitidos de un total de 4.000 solicitudes presentadas –si bien se reportaron 28.000 inmigrantes irregulares-. (Triandafyllidou 2008, pág.4)

Por una parte, por sugerencia de la UE, con la ley 3907 de 2011 se crearon “centros de primera acogida” (*screening centers*) para diferenciar solicitantes de asilo de inmigrantes irregulares. “La misión de estos centros es actuar como un espacio de bloqueo de toda persona que intente franquear las fronteras así como «escanear» las personas que entran en territorio griego de manera irregular” (Breki 2012, pág. 2). Además se creó un sistema de registro para controlar flujos de trabajo relacionados con el asilo, fases de solicitud, decisión, retorno, y en últimas, control. (EASO 2011, pág. 19)

Por otra parte, desde 2011 Grecia ha impulsado la firma acuerdos de readmisión con países vecinos, como Turquía, Albania y Bulgaria, buscando minimizar el flujo a su territorio a través de controles policiales externos. Incluso en 2012, el Ministro de Protección del Ciudadano, Mijalis Jrisojoidis, envió un comunicado al ministro del Interior turco, Beşir Atalay, en el que planteó la importancia de establecer un marco de cooperación que permita combatir las inmigraciones irregulares y el tratamiento adecuado de los solicitantes de asilo. Como contraprestación, Grecia ofreció cooperación técnica incluida dentro de programas de ayuda para el desarrollo. Mientras tanto, se impulsaban al interior mecanismos de consulta ciudadana al respecto del asunto migratorio, en marcha desde 2009. (EASO 2011, pág. 20)

Al tiempo, el Primer Ministro Yorgos Papandreu envió un comunicado al Secretario General de la ONU en medio de la crisis, indicando que la aplicación del Dublín II afectaba negativamente a Grecia, pues implicaba cargas financieras desproporcionadas. En tal medida, subrayó “la necesidad de corregir los criterios y de crear un mecanismo obligatorio de solidaridad entre los estados-miembros de la UE” (Ministerio de empleo y seguridad social español s.f, pág.162). Se hizo un llamado a la UE para que sugiriese soluciones que pudieran hacer frente al problema. Esto no impidió que la crisis del asilo en Grecia continuara, ante los informes del Defensor del Pueblo griego y varias ONGs internacionales.

Frente a esto, la postura comunitaria ha jugado un rol activo, tomando como base la normativa de las Convenciones de Dublín I y II. No obstante, esto al parecer ha permeado progresivamente otras esferas de la operación de la UE. Por ejemplo, la Comisión Europea en febrero de 2011 estipuló la evaluación y supervisión de acuerdos de readmisión con terceros países para inmigrantes –solicitantes de asilo incluidos-, en Estados miembros. Esto para que los anteriores parámetros cumplieran con el 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. De esta manera, se estipuló un “proyecto piloto para supervisar la situación de las personas readmitidas con arreglo a algunos acuerdos de readmisión” por parte del Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea (2012, pág. 102).

A propósito y como se comentó anteriormente, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos concluyó en 2011 que Grecia carecía de un sistema efectivo de asilo. El efecto de esto ha sido que los demás países miembros han decidido mediar las cargas, dejando de devolver solicitantes de asilo que hayan ingresado a Europa vía Grecia, dejando de lado, por ejemplo, la regla del “Primer puerto de entrada”, estipulada en el convenio de Dublín II. Dicho de otra forma, la situación griega con respecto al asilo ha conducido a que otros Estados de la UE incumplan con sus obligaciones comunitarias.

De tal modo, la operación de la UE directamente en el asunto ha ido en constante aumento. Desde mediados del 2011 funciona la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA) dentro del marco de la política exterior de la UE, que, entre otras cosas, comenzó

operando en Grecia. Esto, ante la preocupación de la Comisión Europea sobre la importancia de armonizar el asunto del asilo en la UE, para así “reforzar la cooperación práctica, técnica y financiera, llegar a un reparto más adecuado de responsabilidades y a una mejor gobernanza del sistema de asilo [...] contribuir al establecimiento de un sistema europeo común de asilo” (Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea 2012, pág. 100). De esta forma durante 2011, “unos 3000 refugiados han sido reubicados en [otros] Estados miembros de la UE,” (Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea 2012, pág. 100).

Simultáneamente se definió el GAMM (Enfoque Global de la UE para la migración y la movilidad) 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 ésta” (Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea 2012, pág. 98). Éste convierte a los inmigrantes –incluyendo 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 ésta una de las más porosas en torno a movimientos migratorios, la UE ha prestado apoyo político y material por medio del FRONTEX. De hecho se estableció el Proyecto Ática con la Synoriofylaki, que consistió en la capacitación para el retorno adecuado de migrantes. También, hay ayuda financiera para mejorar el control en las fronteras externas. (Comisión Europea 2012e, pág. 11)

Otro punto a 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. A través de éste la UE busca cubrir “todas las facetas temáticas esenciales del fenómeno migratorio (migración y desarrollo, la inmigración irregular, la trata de seres humanos, los derechos de los migrantes, el asilo, y protección internacional)” (Unión Europea 2013c, pág.1), sumándose al programa temático “Cooperación con terceros países en áreas de migración y asilo” que complementa el aporte de "instrumentos financieros" en la asistencia a terceros países en sus esfuerzos en materia de migración y las cuestiones de asilo.

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. Esto puede verse representado gráficamente a continuación.

**Tabla 1. Puntos de análisis: migración por asilo en Grecia y en la UE**

	Acciones de Grecia	Acciones de la Unión Europea	Acciones conjuntas
<i>Acciones formales</i>	Creación de la <i>Symvotiki labi</i> .	Impulso a las convenciones de Dublín I y II.	Refuerzo a la frontera externa (terrestre y marítima); vigilancia a flujos de migrantes.
<i>Acciones con efectos puntuales en Grecia</i>	Ley 3907/2011: creación de <i>screening centers</i> . Solicitud por parte de Grecia para recibir ayuda por parte de la OEAA (2011).	Creación de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA) dentro del marco de la PESC: Puesta en marcha del plan operativo de dos años para la utilización de equipos de apoyo al asilo y de cooperación práctica para Grecia.	Supervisión y apoyo de la UE en el manejo de las solicitudes de asilo y los asilantes.
	-Leyes sobre inmigración griegas/2001, 3386/2005 y la 3907/2011 e informes presentados por el Defensor del pueblo griego (2011)	Comunicación sobre el Enfoque Global de la UE para la migración y la movilidad (GAMM): exaltación del individuo como punto central del enfoque.	Maximización del cumplimiento de mínimos relacionados con la defensa de los derechos humanos de asilantes.
<i>Acciones con efectos en terceros Estados</i>	Acuerdos de readmisión con países vecinos (Turquía, Albania, Bulgaria, entre otros).	Evaluación y supervisión de la Comisión Europea a los acuerdos de readmisión de los distintos Estados miembro.	Análisis y evaluación de las medidas empleadas por el gobierno griego; supervisión de los procesos
	Comunicado del primer ministro de Grecia Yorgos Papandreu a la ONU: necesidad de crear un mecanismo de solidaridad entre los Estados miembro	Exaltación de la Comisión Europea sobre la importancia de armonizar el asunto del asilo ante el veredicto del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Grecia carece de un sistema efectivo de asilo	-Transferencia de cargas a otros países miembros. -Transición: Omisión de normas establecidas en Dublín II
	Comunicación interministerial greco-turca	Proyecto Ática, Grecia- UE-Turquía y presencia activa de FRONTEX	Transferencias financieras sustanciales para mejorar la gestión de fronteras; marco de ayuda al desarrollo a Turquía
	-Necesidad griega (como de otros Estados miembros) de crear marcos de cooperación con países vecinos para disminuir flujos de migración.	-EUROPEIDAD: programa temático entre 2007 y 2013 de cooperación con terceros países en cuanto a los ámbitos de migración y asilo	Traspaso de fondos estructurales a Grecia y ejecución de presupuesto en terceros países

Fuente: Elaborado por la autora del presente trabajo de grado con base en la información de (Triandafyllidou 2008, Comisión Europea 2009-2012, Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea 2012).

Más allá de la simple descripción gráfica del tratamiento que se le ha dado al fenómeno específico griego, es importante ahora preguntarse sobre la relación de lo anterior con la formulación de la PESC-UE. Este es el tema del siguiente inciso.

### **3.3. Vecindad, desarrollo y derechos humanos: ¿fortalecidos gracias a la migración por asilo?**

Los hechos mencionados en el presente capítulo ayudan a probar cómo la migración por asilo “se ha convertido [para la UE] en una parte firme de la política de relaciones exteriores y de los programas de cooperación con terceros países” (Servicio de Acción Exterior Unión Europea 2013, párr.2). 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 ésta, 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). Se han creado programas de reasentamiento y protección regional, intensificando el dialogo y la cooperación buscando el refuerzo de los *Derechos Humanos* de solicitantes 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, pág. 98)

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, 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, 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 sólo disminuir el número de éstos, 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 aquellos que reciben un mayor porcentaje de solicitantes de asilo.

Para comprender la extensión de los elementos que conforman estas políticas se toma el ejemplo de Grecia como destino final o 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.

**Tabla 2. Solicitantes de asilo a Grecia (2007- 2011)**

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

Fuente: Elaborado por la autora del presente trabajo de grado con base en la información del (Ministerio del Interior e Instituto Estadístico Griego 2010a) y (EASO 2011).

En el siguiente análisis se omitirán los casos de Albania e Irak, ante la inexistencia de datos que permitan hacer una comparación precisa y se incluirá a Turquía como el principal país de tránsito hacia Grecia.

En primer lugar, Turquía es un país estratégico de tránsito en el movimiento migratorio hacia Europa. Muchos solicitantes de asilo provienen de países de Asia central con graves problemas de seguridad como Afganistán. En este orden de ideas, Estambul se constituye como una ciudad que sirve de entrada y salida de y hacia el resto del mundo, sobre todo hacia Europa. (Alerta digital 2013, pág. 1) Además, Turquía es fuente también de solicitantes de asilo.

El cercamiento de las fronteras griegas ha conducido a que muchos de estos individuos se queden en Turquía. Durante 2012, por ejemplo, los solicitantes de asilo afganos se incrementaron. No obstante, una gran proporción de estas solicitudes son rechazadas en Turquía, y así muchos de estos solicitantes de asilo deben continuar su viaje a Grecia para solicitar el asilo.

En este sentido, la UE ha activado varios de sus mecanismos de apoyo en Turquía. En cuanto a la PEV, este país hace parte de la asociación euromediterránea. Se han emprendido proyectos conjuntos, en cuanto al control de la migración y el fortalecimiento económico. Entre estos proyectos se destaca la mejora de la infraestructura con mayores mecanismos de control y regulación para facilitar el movimiento legal de migrantes y solicitantes de asilo.

Así mismo, en cuanto al marco de Desarrollo y Cooperación, en los últimos años se destinaron 780 millones de Euros de ayuda financiera para apoyar la cooperación transfronteriza y de programas regionales. Esta cifra, tiene que ver con la candidatura turca para ser miembro de la UE, aunque su adhesión no haya sido posible hasta ahora.

Sobre la protección a los Derechos Humanos, elemento que trunca el ingreso turco a la UE, la Unión estableció un marco de observación y ayuda, para el respeto de los derechos y libertades fundamentales. A través de éste se promueve el trato digno a las minorías, entre los que se encontraban migrantes y solicitantes de asilo en tránsito.

En segundo lugar, en Afganistán se presentan diferentes situaciones. Por una parte, “los obstáculos administrativos y la ausencia de voluntad política para la reforma en

distintos aspectos de la gobernanza dificultan de forma tanto directa como indirecta los progresos en materia de derechos humanos” (Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea 2012, pág. 235). Por tanto, la UE creó la Misión de Policía de la Unión Europea en Afganistán (EUPOL) para controlar y defender las normas básicas sobre Derechos Humanos.

Esta situación genera que muchos individuos se inscriban como solicitantes de asilo para poder migrar. De tal modo, la UE emprendió un marco de cooperación y desarrollo, para mejorar la situación actual y evitar el desplazamiento de miles de migrantes, para lo cual envió en 2011 60 millones de euros para la eficiente gobernanza y el desarrollo en Afganistán.

También se estableció un programa de reasentamiento propuesto por la Comisión en 2009 y adoptado en 2012, bajo el marco de EUROPEIDAD, el cual busca la mejora de la situación en los países de origen para que los solicitantes de asilo puedan regresar. Afganistán recibe así ayuda financiera a través del Fondo Europeo para los Refugiados para poder reasentar solicitantes de asilo que retornan. Éste se creó por medio de una decisión del Consejo y Parlamento Europeo, con un fondo de 614 millones de euros para el periodo 2008-2013. (Unión Europea 2013b, párr. 1)

La UE estableció también durante 2011-2013 el programa temático de la cooperación con terceros países en materia de migración y asilo, bajo un documento de Estrategia Plurianual donde la Comisión Europea especificó el plan estratégico de cooperación con Afganistán. Bajo el marco de Cooperación y Desarrollo se fijó una suma de 190.000 euros, para contribuir en la mejora de la calidad de vida de la población, a través de una economía sostenible, sustento sanitario y alimentario. (Comisión Europea 2012b, pág.1) Esto se relaciona con la intención de disminuir el flujo de solicitantes de asilo hacia la UE.

En tercer lugar, en Georgia desde 2011 a través del marco de la Asociación Oriental de la PESC, se ha intensificado la relación de cooperación con Georgia. Así, se estableció un Acuerdo de Asociación UE-Georgia. Igualmente, la UE emprendió estrategias para estimular el respeto por los derechos humanos y “ha seguido prestando apoyo para la consolidación de la Oficina del defensor del Pueblo con cargo al nuevo programa de

desarrollo institucional global” (Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea 2012, pág. 150), ante las constantes denuncias de excesos en contra de la población.

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 que estableció esta área como zona de migración -países de origen, tránsito y destino- durante el periodo 2007-2008. Este proyecto buscó fortalecer los derechos de los migrantes y solicitantes de asilo evitando su explotación y exclusión. Igualmente, implementar herramientas eficaces para luchar contra la inmigración ilegal y la trata de personas.

En el mismo periodo, se estableció un Proyecto de Capacidad de Protección (SPCP) con Georgia durante 36 meses, con el respaldo de la ACNUR. Este proyecto buscó “fortalecer la capacidad de protección de los refugiados del gobierno, implementando los lineamientos de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados [...] facilitar la integración local, social y económica de los refugiados y prevenir secundario movimientos” (Unión Europea 2007-2008, pág.7). Así, se busca prestar apoyo tanto a solicitantes de asilo que lleguen a Georgia como los que se originen de este Estado. El proyecto asciende a 1 millón euros.

En cuarto lugar, Siria era beneficiaria directa de la PEV, buscando la inclusión de los principios democráticos y la protección de derechos humanos como cuestiones primordiales y un mayor grado de asociación política e integración económica. Si bien, con la intensificación de la violencia durante los últimos años, en medio de las repetidas violaciones a los derechos humanos y la movilización de 2 millones de sirios en busca de refugio, (Parlamento Europeo 2012, pág. 2) Siria se ha convertido en una prioridad en materia de seguridad para la Unión.

La UE ha condenado en repetidas ocasiones la brutal represión que está ejerciendo el régimen sirio sobre su población así como las violaciones generalizadas de los derechos humanos, [...] que pueden considerarse crímenes de lesa humanidad. (Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea 2012, pág. 169)

La UE y Grecia, sobre todo, recibe gran número de solicitantes de asilo sirios. Éstos llegan a través de Turquía, lo cual intensifica la problemática en los países de tránsito. En los años anteriores a 2011, la UE emprendía programas de cooperación bilateral con Siria, en donde incluía el desarrollo de la población con énfasis en superar la violación a los

Derechos Humanos. Sin embargo, con el incremento de la violencia, la Unión decidió suspender la participación de Siria en los programas regionales como las operaciones de crédito y asistencia técnica por parte del Banco Europeo de Inversiones (BEI). (Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea 2012, pág. 168)

Las condiciones del constante flujo de solicitantes de asilo sirios a Grecia y por extensión a la UE definen buena parte de la dinámica actual de las relaciones con Siria. Previo a las hostilidades, el país era destinatario directo de la PEV. Hoy, cualquier acción pasa por el gran flujo de solicitantes de asilo.

En quinto lugar, desde 2004 surge un acuerdo de cooperación con la UE, en pro del respeto de los Derechos Humanos en Paquistán. En 2011 esto se formaliza a través del Plan de compromisos UE-Paquistán compuesto de “un diálogo más frecuente en materia de derechos humanos y la ratificación y aplicación efectiva de convenios internacionales, como parte de un diálogo político estratégico” (Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea 2012, pág. 253), lo cual está destinado a luchar contra la inseguridad y establecer instituciones democráticas.

Así mismo, la Comisión Europea estableció durante el 2011-2013, el programa temático de la cooperación con terceros 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, pág.1) De cualquier forma, el flujo de solicitantes de asilo paquistaníes se mantiene constante.

Por último, en Bangladesh la UE tiene programas de desarrollo y cooperación con el propósito de promover un sistema democrático, el respeto por los Derechos Humanos y un marco institucional que permita aliviar la pobreza, discriminación, desigualdad y violencia. Igualmente, la UE emprendió dialogo con los actores del conflicto en la región de Chittagong, conflicto que genera un alto número de desplazados.

A través del marco de EUROPEIDAD, surgió un programa de Acción Anual en 2008 a favor de Bangladesh, "Public Financial Management Improvement Program-PFMIP" con el objetivo de contribuir a la buena gobernanza y la lucha contra la pobreza.

(Comisión Europea 2013c, pág.1) De manera que, se buscó fortalecer la gestión financiera pública y contribuir al seguimiento de las normas y prácticas internacionales, entre otras cuestiones. A partir del marco de Cooperación y Desarrollo, se estableció el programa para la promoción de una migración segura buscando frenar la inmigración irregular, ayudar al trato digno de migrantes tanto en etapas de tránsito, como recepción de Estados de Europa y mejorar las condiciones socioeconómicas del país a través de una mejor gestión del proceso de migración. (Unión Europea 2007-2008, pág.11) Este proyecto culminó recientemente.

### **3.4 ¿Una PESC influida por la migración por asilo o una migración por asilo influida por la PESC?: evidencia desde el caso griego**

¿Cómo vincular lo anterior al estudio de la evolución de la PESC-UE a través del ejemplo del asilo en Grecia? Lo primero es tener en cuenta que los cuatro principales países de origen de los solicitantes de asilo son Pakistán, Bangladesh, Georgia y Afganistán (tabla 2). 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. Esta sospecha surge luego de analizar la información en la sección anterior. En consecuencia, se tomarán los periodos de 2007 y 2012 para realizar una correlación que apoye esta afirmación.

Primero, en 2007 se registraron 9.144 solicitantes de asilo en Grecia provenientes de Paquistán, mientras que en 2011, 2.310. (EASO 2011, pág. 69) Ésta disminución se gestó en medio de la ayuda proporcionada por la UE, 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". A simple vista, habría una correlación entre esta medida, parte de la PESC, y la conducta en el flujo de solicitantes de asilo paquistaníes.

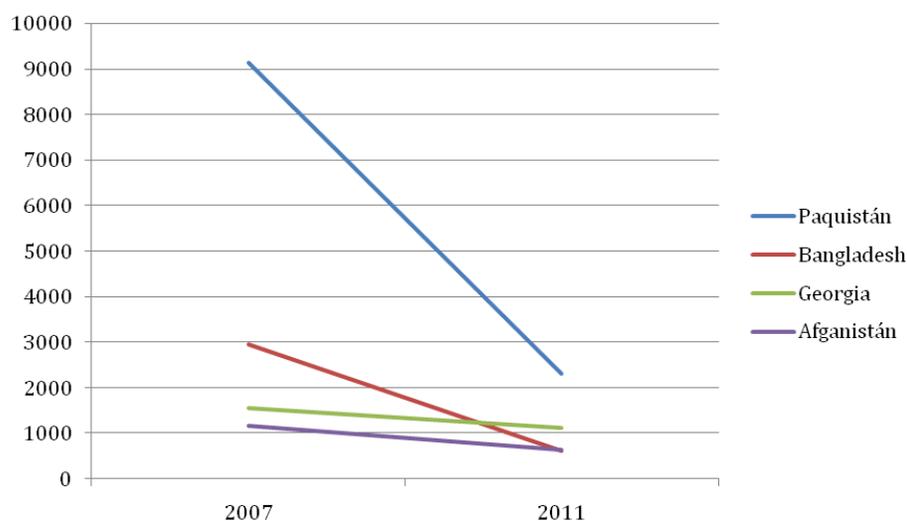
Segundo, en 2007 se registraron 2.965 solicitudes de bangladeshíes en Grecia, mientras que en el 2011 hubo una reducción significativa a 615 solicitantes de asilo. (EASO 2011, pág. 69) Esto ocurrió en el marco de los programas de desarrollo, cooperación y promulgación por el respeto de los derechos humanos y el marco de la

PESC. Entre las acciones relacionadas se encuentran la estimulación del desarrollo democrático y la mejora en la calidad de vida de la población.

Tercero, en 2007 se presentaron 1.559 solicitantes de asilo de georgianos en Grecia, y en 2011, 1.120. (EASO 2011, pág. 69) A través del marco de la Asociación Oriental de la PESC, la UE habría intensificado su relación con Georgia a partir del marco de cooperación con los elementos mencionados en el inciso anterior, dando lugar aparentemente a la reducción en la cantidad de individuos que buscaron migrar desde Georgia como solicitantes de asilo hacia la UE.

Cuarto, en 2007 se presentaron 1.555 solicitantes de asilo afganos en Grecia, mientras que en 2011, sólo 635. (EASO 2011, pág. 69) Como se estableció en el apartado anterior, 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. Además, se debe tener en cuenta los fondos que la UE traspasó directamente a Afganistán en este contexto. De cualquier forma, esto podría indicar que cada vez menos afganos se habrían visto en la necesidad de asentarse como refugiados en Grecia.

**Gráfica 1. Cambio en el flujo de solicitantes de asilo hacia Grecia por país de origen (2007-2011)**



Fuente: Elaborado por la autora del presente trabajo de grado con base en la información de (Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea 2012) y (EASO 2011).

Otros países mencionados en la tabla 2, no se incluyen en el análisis por la ausencia de datos fiables. No obstante las cifras numéricas 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 y más importante, 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.

Lo que esta correlación sugiere es que el fortalecimiento de elementos de la PESC-UE como la PEV, la cooperación y el desarrollo y los derechos humanos haya sido 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, Paquistán, Georgia y Bangladesh. Las acciones tomadas en medio de la PESC hacia estos países, parecen haber tenido éxito, realizando 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 anteriormente 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 diversos 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.

## 4. CONCLUSIONES

Este documento examinó cómo el fenómeno de la migración por asilo ha influido en la evolución de la PESC-UE, a partir del caso de Grecia. El resultado obtenido es provocativo por una parte, y sugerente por otra. La influencia ha sido parcial, y existen varios tipos de evidencia para sostener esta postura. Esto es el resultado de analizar el asunto del asilo en Grecia y la UE como un asunto de seguridad, por una parte y evaluar el marco legal del asilo en estos contextos, por otra, para así subrayar los elementos a tener en cuenta para la comprensión de la posible correlación que se expuso como tesis central de este documento.

En el desarrollo de la investigación se evidenció que el asilo es una cuestión legal de difícil tratamiento. No es fácil distinguir entre los solicitantes legítimos e ilegítimos. Esto termina generando incongruencias en el sistema de asilo de la UE y divergencias en la concepción de los procedimientos relativos a su tratamiento en ésta. (Comisión Europea 2012e, pág.9) La migración por asilo termina entonces siendo considerada como una dinámica de seguridad sustancial en Europa, a través de la generación de diferentes tipos de amenazas, tal y como se describió el proceso de securitización del asunto en este documento.

Igualmente, la migración por asilo es un tema que ha adquirido gran relevancia en el sistema legal y político de la UE. Se observó el gran desafío al que se enfrenta la UE debido a la necesidad de armonizar el sistema de asilo, intención que tiene hace varios años, como parte de su estrategia tanto de seguridad como de integración. Asimismo, se destacó la necesidad que todos los solicitantes de asilo en la Unión cumplan los mismos requisitos de entrada y reciban el mismo trato, independientemente del país al que lleguen, tal y como ha sido establecido en las convenciones de Dublín. Aún así, cada Estado internamente sigue teniendo competencia en el asunto, mediado igualmente por leyes nacionales formuladas a partir de las experiencias particulares. Lo anterior es una muestra de las dificultades de la construcción de la UE, debido al choque entre la transferencia al ente comunitario y el arraigo a la soberanía de los Estados.

En este orden de ideas, a través del caso griego se analizó el tratamiento dado al asunto. Ante el impulso de la comunitarización, los solicitantes de asilo han incrementado

su solicitud por el país de entrada -establecido bajo Dublín II-. Grecia ha venido así adquiriendo gran responsabilidad en el tratamiento de estos individuos, pese a no poseer políticas de asilo coherentes para garantizar el debido proceso y la protección de los solicitantes de asilo. De ahí que, las políticas coordinadas de asilo y visado impuestas por el gobierno han dejado de ser un mecanismo de protección para los refugiados, para convertirse en regulaciones restrictivas. De cualquier forma, esto ha desembocado en conflictos 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. Por esta razón han mutado 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.

Con estas afirmaciones, se explora cómo la migración por asilo influye en el diseño de la Política Exterior y Seguridad Común de la Unión. Se esboza un marco de cooperación con terceros países que involucra la migración por asilo como un tema que requiere esfuerzos conjuntos políticos, sociales y económicos. De tal modo, programas que protegen los derechos humanos o de apoyo al desarrollo, por ejemplo, estarían encaminados en parte a disminuir los flujos de solicitantes de asilo en países donde además la situación política, económica y social influye en la evolución del fenómeno. Así, éste se habría convertido en uno de los considerandos dentro del marco de la PESC-UE.

El análisis numérico presentado en el último capítulo de la investigación, 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 este punto, se podría 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. Esto tendría como efecto que 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 los solicitantes de asilo que llegan a Grecia apoyaría la idea 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.

No obstante, a parte de ésta evidencia numérica existen otras posibles causas que pueden haber influido en la lógica anteriormente descrita. Primero, el progreso en las condiciones económicas, políticas y de seguridad en los lugares de origen por terceros factores, puede estar en la base de la menor ocurrencia de la migración por asilo. Segundo, habría que analizar costos asociados a las nuevas dificultades en el tránsito como el incremento de la violencia en Siria, Iraq 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 opción de la irregularidad, con menores costos que solicitar asilo. Sin embargo, esto va más allá del alcance de esta monografía y por tanto, pueden ser temas de análisis para posteriores investigaciones.

Finalmente, es evidente que aún queda mucho por hacer entre Grecia, la UE y terceros países emisores de solicitantes de asilo. Pese a los esfuerzos realizados por las partes, falta un largo camino no sólo para armonizar el asunto al interior, sino 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 como en África Subsahariana y sobre todo, hoy por hoy, en Siria.

## BIBLIOGRAFÍA

### Capítulos o artículos en libro

Buzan, B., Waever, O., De Wilde, J. (1998). *Security analysis: Conceptual Apparatus En Security a new framework of analysis* (págs. 21-49). Londres: Lynne Rienner Publishers.

Escobar Hernández, C. (2003). El asilo en la Unión Europea. En *Derecho de extranjería, asilo y refugio* (págs. 741-756). Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Disponible en:  
[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)

García de la Cruz, J. M. (2003). Aspectos económicos del subdesarrollo y su relación con los movimientos de población. En *Derecho de extranjería, asilo y refugio* (págs. 62-70). Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Disponible en:  
[http://www.es.refugeelawreader.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&lang=es&gid=1090&level=1&ml=5&mlt=system&tmpl=component](http://www.es.refugeelawreader.org/index.php?option=com_docman&task=doc_view&lang=es&gid=1090&level=1&ml=5&mlt=system&tmpl=component)

Haas, E. (1964). *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization*. Capítulo 1. London: Stanford University Press. Disponible en:  
[http://books.google.com.co/books?id=vUJLAQAAQBAJ&pg=PA495&lpg=PA495&dq=Haas,+E.+\(1964\).+Beyond+the+Nation-State.+Functionalism+and+International+Organization.&source=bl&ots=4mKlmi\\_SyC&sig=cX7QSjejZyut\\_\\_2BRWKQLkE0YxM&hl=es&sa=X&ei=oaf3UtWJBvTJsQTqr4HgDQ&ved=0CDcQ6AEwAg#v=onepage&q=Haas%20E.%20\(1964\).%20Beyond%20the%20Nation-State.%20Functionalism%20and%20International%20Organization.&f=false](http://books.google.com.co/books?id=vUJLAQAAQBAJ&pg=PA495&lpg=PA495&dq=Haas,+E.+(1964).+Beyond+the+Nation-State.+Functionalism+and+International+Organization.&source=bl&ots=4mKlmi_SyC&sig=cX7QSjejZyut__2BRWKQLkE0YxM&hl=es&sa=X&ei=oaf3UtWJBvTJsQTqr4HgDQ&ved=0CDcQ6AEwAg#v=onepage&q=Haas%20E.%20(1964).%20Beyond%20the%20Nation-State.%20Functionalism%20and%20International%20Organization.&f=false)

Haas E. (1958). *The uniting of Europe. Political, social and economic forces 1950-1957*. (págs. 50-100). London: Stanford University Press.

Lorca, A.; Alonso, M.; Lozano Rubio, L. (1997). Introducción. En *Inmigración en las fronteras de la Unión Europea*. Madrid. Ediciones Encuentro. Disponible en: <http://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=uTle1gsLpC8C&oi=fnd&pg=PA7&dq=Pol%C3%ADtica+de+inmigraci%C3%B3n+y+Uni%C3%B3n+Europea.+&ots=DMCxX8tbom&sig=407TyBg9zxT7PuVIIkybW3H9eJE#v=onepage&q=Pol%C3%ADtica%20de%20inmigraci%C3%B3n%20y%20Uni%C3%B3n%20Europea.&f=false>

Peral Fernández, P. (2001). Garantía de la supervivencia de la población y prevención de éxodos. Éxodos masivos, supervivencia y mantenimiento de la paz (págs. 130-138). Ediciones Trotta. Disponible en: [http://www.es.refugeelawreader.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=36](http://www.es.refugeelawreader.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=36)

Waever, O. (1995). Securitization and Desecuritization. *On Security* (págs. 46-86). New York: Columbia University Press.

### **Artículos en publicaciones periódicas académicas**

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. Disponible en: <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/viewFile/UNIS0707330205A/27894>

Buzan, B. (1991). New patterns of global security in the twenty-first century. En *International Affairs*, 67 (3), 431-451. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2621945>.

- Calle, M. A. (2002). La construcción de la política comunitaria de inmigración. En *Revista Mediterráneo Económico: Proceso migratorio, economía y personas*, (1), 87-104. Disponible en: <http://www.publicacionescajamar.es/pdf/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/1/1-434.pdf>
- Campesi, G. (2012). Migraciones, seguridad y confines en la teoría social contemporánea. En *Revista Crítica Penal y Poder - Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos. Universidad de Barcelona*, (3), 1- 20.
- Frattoni, F. (2007). La Política de Migración de la UE: Del programa de la Haya a los importantes logros actuales. En *Revista Mediterráneo Económico: "Europa en la encrucijada"*, (2), 191-200. Disponible en: <http://www.publicacionescajamar.es/pdf/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/12/12-198.pdf>
- García Abad, R (2003). Un Estado de la cuestión de las teorías de las migraciones. En *Historia Contemporánea - Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Cnihertsitatea*, (26), 329-351.
- Hatton, T., Williamson, J. (2004). ¿Cuáles son las causas que mueven la migración mundial? En *RAE: Revista Asturiana de Economía*, (30), 7-36.
- Hatton, T. (2012, Febrero). Refugee and Asylum Migration to the OECD: A Short Overview. En *Centre for economic Policy Research*. Australian National University University of Essex. Discussion paper (658), 1-20.
- Hatton, T. (2008, Marzo). The Rise and Fall of Asylum: What Happened and Why? En *Centre for economic Policy Research*. Australian National University. Discussion paper (577), 1-48.

- Hoffmann, S. (1989). The European Community and 1992. En *Foreign Affairs*, 68 (4).
- Klepp, S. (2010). A Contested Asylum System: The European Union between Refugee Protection and Border Control in the Mediterranean Sea. En *European Journal of Migration and Law* 12, 1–21.
- Lara, A. M. (2008). Perspectivas de seguridad de las migraciones internacionales: Una propuesta para enfrentarlas. En *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 3 (1), 149-186. Disponible en: <http://www.umng.edu.co/docs/revrelinter/Vol3No1/Rev3No1.AnaMaLara.pdf>.
- López Cobo, M. (2008). Un lenguaje común para una política de inmigración y asilo en la Unión Europea (ARI). En *Real Instituto Elcano*. Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/c4/04\\_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3jjYB8fnxBnR19TE2e\\_kEAjV2NDAwjQL8h2VAQARvEPuA!!/?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari157-2008](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3jjYB8fnxBnR19TE2e_kEAjV2NDAwjQL8h2VAQARvEPuA!!/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/elcano_es/zonas_es/ari157-2008)
- Neumayer, E. (2005). B bogus refugees? The determinants of asylum migration to Western Europe. En *International Studies Quarterly*, 49, 389-409. Disponible en: <http://www.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/research/Researchpapers/rp82.pdf>
- Neumayer, E. (2004). Asylum Destination Choice : What Makes Some West European Countries More Attractive Than Others? En *European Union Politics, London School of Economics and Political Science, UK*, 5 (2), 155–180.
- Orozco, G. (2000). El aporte de la escuela de Copenhague a los estudios de seguridad. Universidad autónoma de Madrid. En *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 1, 141-162. Disponible en: <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART45a4f63179c45.pdf>

Ravenstein, E.G. (1885). The Laws of Migration. En *Journal of the Statistical Society of London*. 48 (2), 198-99. Disponible en: <http://blog.lib.umn.edu/globerem/main/Ravenstein.pdf>

Triandafyllidou, A. (2008). El control de la migración en Grecia: políticas, problemas y oportunidades. En *Real Instituto Elcano*, 1-9. Disponible en: [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)

Triandafyllidou, A. (2005). Nuevos retos para Europa: migración, seguridad y derechos de ciudadanía. En *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 69, 39-59. Disponible en: <http://www.revistas culturales.com/articulos/13/revista-cidob-d-afers-internacionals/344/1/nuevos-retos-para-europa-migracion-seguridad-y-derechos-de-ciudadania.html>

Ucarer, EM. (2006). Burden-Shirking, Burden-Shifting, and Burden-Sharing in the Emergent European Asylum Regime. *International Politics*, 43, 219-240. Disponible en: [www.palgrave-journals.com/ip](http://www.palgrave-journals.com/ip)

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. Disponible en: <http://www.javeriana.edu.co/politicas/publicaciones/documents/evolucion.pdf>

## Artículos en publicaciones periódicas no académicas

Anguita Olmedo, C. (s.f). El fenómeno migratorio: un desafío para la Unión Europea. En *El Diario Exterior*, 237-255. Disponible en: [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).

Breki Migreurop. E. (2012). Los CIE en Grecia: ¿la nueva terapia contra la crisis económica? En *Revista Mugak*, (60). Disponible en: <http://www.mugak.eu/revista-mugak/no-60/los-cie-en-grecia-la-nueva-terapia-contra-la-crisis-economica>

Fotiadis, A. (2013, 22 de Diciembre). La vista gorda ante abusos a solicitantes de asilo en Grecia. En *Inter Press Service*. Disponible en: <http://www.ipsnoticias.net/2013/03/la-vista-gorda-ante-abusos-a-solicitantes-de-asilo-en-grecia/>

Ilies, M. (2009). La política de la comunidad europea sobre la inmigración irregular: medidas para combatir la inmigración irregular en todas sus fases. En *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos* (Documento de trabajo), 38, 1-26. Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/d43c44004fc0d565a892ff8bf7fc5c91/DT38-2009\\_Ilies\\_inmigracion\\_irregular\\_politica\\_comunidad\\_europea.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=d43c44004fc0d565a892ff8bf7fc5c91](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/d43c44004fc0d565a892ff8bf7fc5c91/DT38-2009_Ilies_inmigracion_irregular_politica_comunidad_europea.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=d43c44004fc0d565a892ff8bf7fc5c91)

Khader, B. (2011). Migraciones: ¿la UE cierra las fronteras del Sur?. *PAPELES de relaciones ecosociales y cambio global*, 112, 101-122. Disponible en: [https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/PDF%20Papeles/112/migraciones\\_la\\_UE\\_cierra\\_fronteras\\_del\\_Sur\\_B.\\_KHADER.pdf](https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/PDF%20Papeles/112/migraciones_la_UE_cierra_fronteras_del_Sur_B._KHADER.pdf)

La UE aprueba un plan de solidaridad sobre inmigración pensado para Grecia. En *Euroefe*. (2012, 8 de marzo). Disponible en: [http://www.euroefe.efe.com/1311\\_noticias/1502586\\_la-ue-aprueba-un-plan-de-solidaridad-sobre-inmigracion-pensado-para-grecia.html](http://www.euroefe.efe.com/1311_noticias/1502586_la-ue-aprueba-un-plan-de-solidaridad-sobre-inmigracion-pensado-para-grecia.html)

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2010). En *Actualidad internacional sociolaboral* (Publicación No. 127). España: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Disponible en: <http://www.empleo.gob.es/es/mundo/Revista/Revista127/195.pdf>

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2010a). En *Actualidad internacional sociolaboral* (Publicación No. 132). España: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Disponible en: <http://www.empleo.gob.es/es/mundo/Revista/Revista132/162.pdf>

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2009). En *Actualidad internacional sociolaboral* (Publicación No. 130). España: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Disponible en: <http://www.empleo.gob.es/es/mundo/Revista/Revista130/152.pdf>

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2008). En *Actualidad internacional sociolaboral* (Publicación No. 119). España: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Disponible en: <http://www.empleo.gob.es/es/mundo/Revista/Revista119/29.pdf>

Ministerio del Interior e Instituto Estadístico Griego (2010a). En *Actualidad internacional sociolaboral* (Publicación No. 127). España: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Disponible en: <http://www.empleo.gob.es/es/mundo/Revista/Revista127/195.pdf>

Thielemann, E. (2004). Why Asylum Policy Harmonisation Undermines Refugee Burden-Sharing. En *European Journal of Migration and Law*, 6, 47-65.

Turquía: Trampolín para la inmigración clandestina. En *Alerta digital*. (2013). Disponible en: <http://www.alertadigital.com/2013/03/27/turquia-trampolin-para-la-inmigracion-clandestina/>

### **Otros documentos**

Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR]. (2013). Asilo y Migración. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/que-hace/asilo-y-migracion/>

ACNUR. (2012). Tendencias de asilo 2012. Niveles y tendencias en países industrializados (Informe). Disponible en: [http://www.acnur.es/PDF/informe\\_tendenciasasilo-2012\\_20130321095437.pdf](http://www.acnur.es/PDF/informe_tendenciasasilo-2012_20130321095437.pdf)

ACNUR. (2012). Desplazamiento el Nuevo reto del siglo XXI. Tendencias globales. (Informe) Disponible en: [http://www.acnur.es/PDF/tendencias\\_globales\\_2012\\_baja\\_final\\_20130723164506.pdf](http://www.acnur.es/PDF/tendencias_globales_2012_baja_final_20130723164506.pdf)

ACNUR. (2010). “Situación de asilo en Grecia es “una crisis humanitaria”. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/acnur-situacion-de-asilo-en-grecia-es-una-crisis-humanitaria/>

ACNUR. (2009a). Grecia: ACNUR teme suerte de migrantes por cierre de campamento. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/grecia-acnur-teme-suerte-de-migrantes-por-cierre-de-campamento/>

ACNUR. (2009b). Los desafíos de los movimientos migratorios mixtos, del acceso a la protección y de la división de responsabilidades en la Unión Europea (Informe). Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7670>

ACNUR. (2008). Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/historia-del-acnur/la-convencion-de-1951/>

ACNUR. (2008a). La protección de los refugiados y el papel de ACNUR (2007-2008). (Informe). Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5756.pdf?view=1>

Comisión Europea (2013). Sistema Europeo Común de asilo. Disponible en: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm)

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. Disponible en: [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. Disponible en: [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. Disponible en: [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. Disponible en: [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. (2012e). Informe Anual sobre Inmigración y Asilo (2011). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Disponible en: [http://extranjeros.emplo.gob.es/es/RedEuropeaMigraciones/Informe\\_Anuar\\_Politic as\\_Inmigracion\\_Asilo/2011\\_Informe\\_anual\\_sobre\\_inmigracion\\_y\\_asilo.pdf](http://extranjeros.emplo.gob.es/es/RedEuropeaMigraciones/Informe_Anuar_Politic as_Inmigracion_Asilo/2011_Informe_anual_sobre_inmigracion_y_asilo.pdf)

Comisión Europea. (2012f). Desarrollo y Cooperación- Europeaid. Disponible en: [http://ec.europa.eu/europeaid/what/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/what/index_es.htm)

Comisión Europea (2012g). Derechos Humanos y Democracia. Disponible en: [http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/index_es.htm).

Comisión Europea (2012h). Migration and asylum thematic programme. Disponible en: [http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/migration\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/migration_en.htm)

Comisión Europea. (2009). La Política: ¿Qué es la Política Europea de Vecindad? Disponible en: [http://ec.europa.eu/world/enp/policy\\_es.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/policy_es.htm)

Comisión Europea (2004). Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europea (Informe).

Comisión Europea (2000). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la política común de asilo, por la que se introduce un método abierto de coordinación (Comunicado). Disponible en:

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0710:ES:HTML>

Comisión Europea. (s. f). "Cooperation with Third Countries in the areas of Migration and Asylum" 2011-2013 Multi-Annual Strategy Paper (Informe). Disponible en: [http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/strategy\\_2011-2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/strategy_2011-2013_en.pdf)

Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos. (2010). Migración Irregular, Tráfico Ilícito de Migrantes y Derechos Humanos: hacia la coherencia. Informe de política. Disponible en: [http://www.ichrp.org/files/summaries/40/122\\_pb\\_es.pdf](http://www.ichrp.org/files/summaries/40/122_pb_es.pdf)

Consejo de la Unión Europea. (2013). Justicia y Asuntos de Interior JAI. Disponible en: [http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-\(jai\)?lang=es](http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-(jai)?lang=es)

De Luca, J. (2000). Las propuestas sobre políticas de inmigración en Europa: El debate en España. Propuesta de proyecto de reforma de la LO 4/2000 del Gobierno del PP. Disponible en: [http://sirio.ua.es/documentos/pdf/legislacion\\_politicas/las%20propuestas.pdf](http://sirio.ua.es/documentos/pdf/legislacion_politicas/las%20propuestas.pdf)

El problema de la Inmigración en Grecia (2011). Disponible en: <http://www.lahistoriaconmapas.com/europa/grecia/el-problema-de-la-inmigracion-en-grecia>

Maurer, B. (2005). La política comunitaria de inmigración. Liga Española pro Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.ligaproderechoshumanos.org/html/politicainmigracion.html>

Núñez Sarmiento, L.P. (2012). *Análisis comparado de las políticas de inmigración e integración frente a la comunidad roma/gitana. Una aproximación desde la securitización de la política exterior en Francia e Italia entre 2003 y 2010.* (Monografía de grado). Recuperado del repositorio institucional de la Universidad del Rosario.

Oficina Europea de apoyo al asilo [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). Disponible en: <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/ES.pdf>

Parlamento Europea. (2012). Situación en Siria Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de septiembre de 2012, sobre Siria. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:353E:0129:0134:ES:PDF>

Rangel, A. (2007). *La securitización de las migraciones luego del 11 de Septiembre: Construcción y control de un asunto de seguridad.* (Monografía de grado). Recuperado del repositorio institucional de la Universidad de los Andes.

Reglamento Dublín II. Europa, síntesis de la legislación de la UE. Disponible en: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/l33153\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33153_es.htm)

Rekacewicz, P. (2013). Mapping Europe's war on immigration. *La monde diplomatique*. Disponible en: <http://mondediplo.com/blogs/mapping-europe-s-war-on-immigration>

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. Disponible en: [http://eeas.europa.eu/human\\_rights/docs/2011\\_hr\\_report\\_es.pdf](http://eeas.europa.eu/human_rights/docs/2011_hr_report_es.pdf)

The Refugee Law Reader. (2009). Sección I. Introducción al Derecho Internacional de los Refugiados: antecedentes y marco general. Disponible en: [http://www.es.refugeelawreader.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=46&Itemid=58](http://www.es.refugeelawreader.org/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=58)

The Refugee Law Reader. (2005). Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar. Informe de la Comisión Mundial sobre las migraciones internacionales. Disponible en: [http://www.es.refugeelawreader.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=188&Itemid=84](http://www.es.refugeelawreader.org/index.php?option=com_content&view=article&id=188&Itemid=84)

Unión Europea. (2013a). Acción exterior. Derechos humanos. Disponible en: [http://eeas.europa.eu/human\\_rights/index\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/human_rights/index_es.htm)

Unión Europea. (2013b). EUROPEIDAD. Disponible en: [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. Disponible en: [http://eeas.europa.eu/migration/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/migration/index_en.htm).

Unión Europea. (2013d). La UE y los derechos humanos. Disponible en: [http://eeas.europa.eu/human\\_rights/index\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/human_rights/index_es.htm)

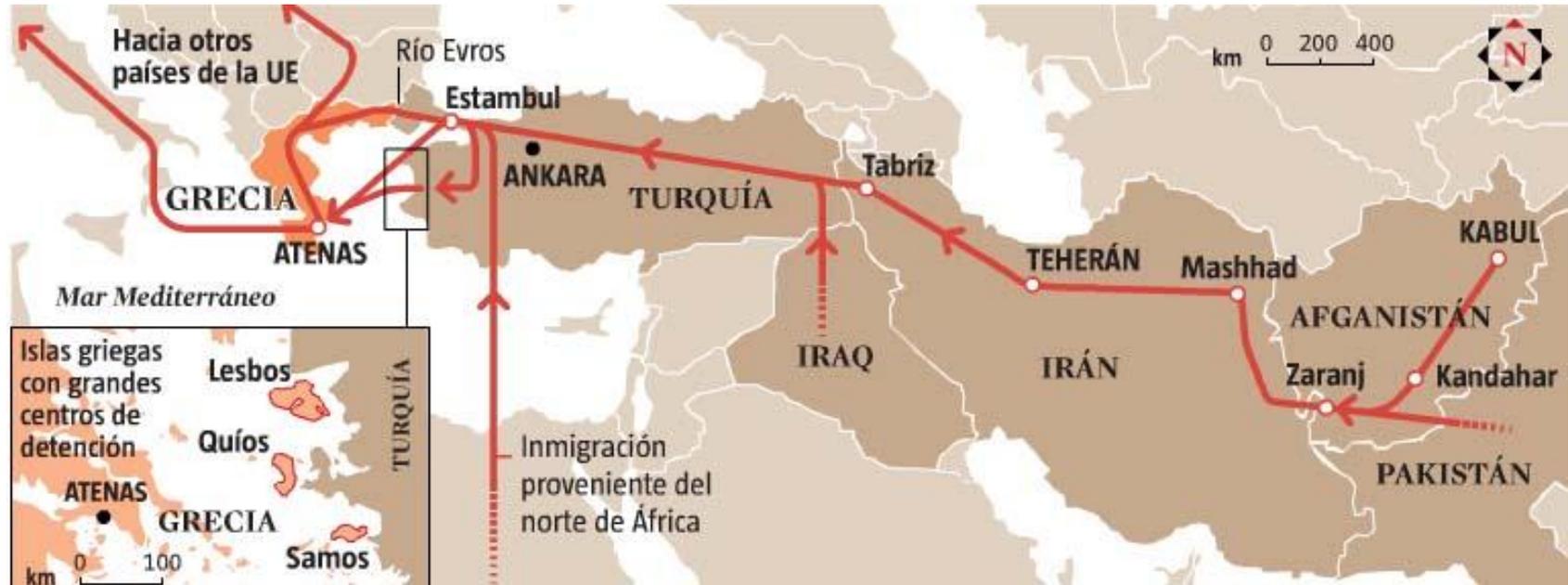
Unión Europea (2013e). Fondo Europeo para Refugiados (2008-2013). Disponible en:  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_o  
f\\_persons\\_asylum\\_immigration/114567\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114567_es.htm)

Unión Europea (2013f). Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Disponible en:  
[http://europa.eu/pol/cfsp/index\\_es.htm](http://europa.eu/pol/cfsp/index_es.htm)

Unión Europea. (2007-2008). List projects contracted. Disponible  
en:[http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-  
asylum/documents/list\\_projects\\_selected\\_tp\\_2007\\_2008\\_2009\\_\(cfp\\_2007\\_2008\\_  
+\\_direct\\_awards\)\\_for\\_publication.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/list_projects_selected_tp_2007_2008_2009_(cfp_2007_2008+_direct_awards)_for_publication.pdf)

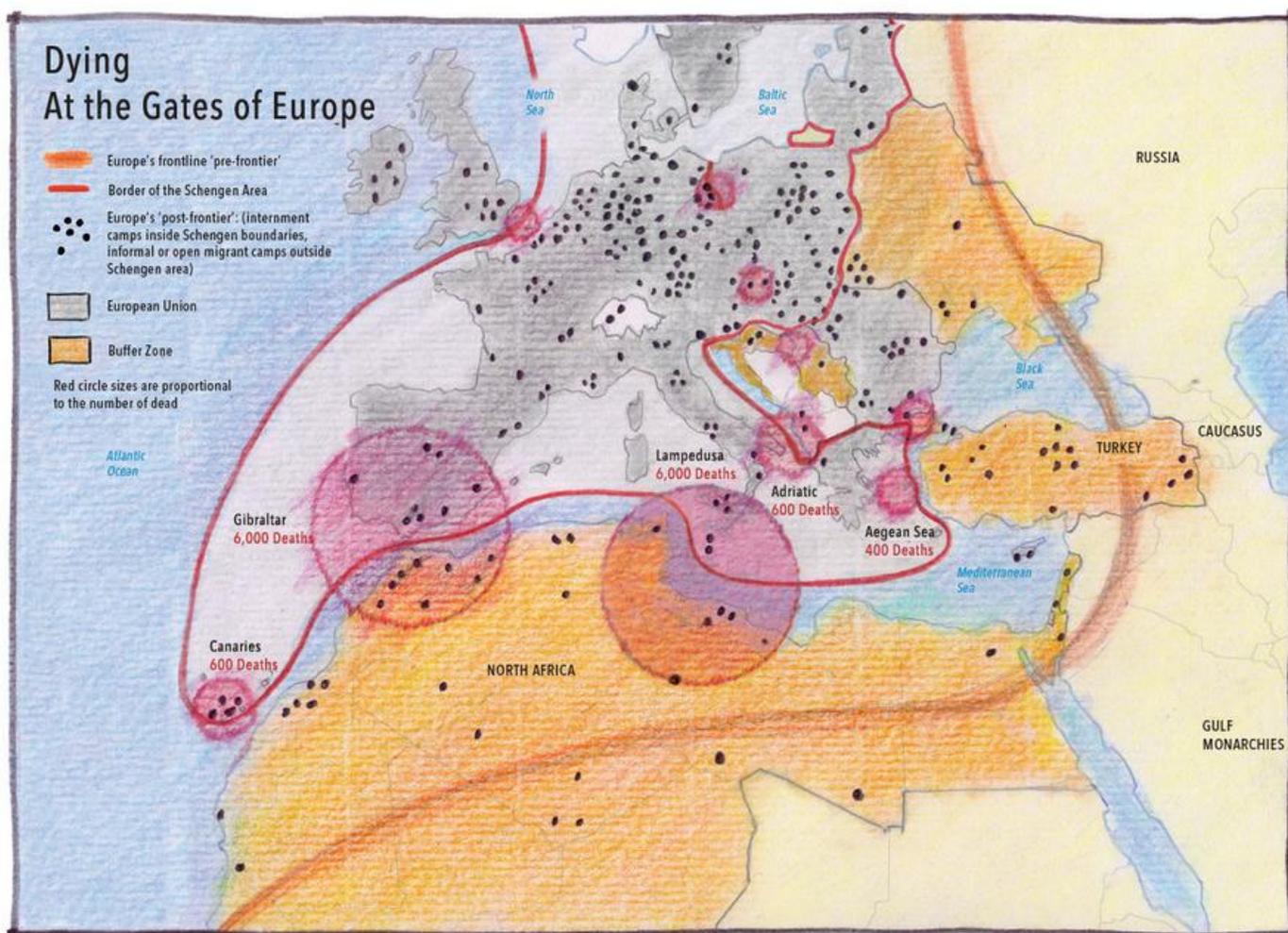
## ANEXOS

### Anexo 1. Principal ruta de migración por asilo a Grecia.



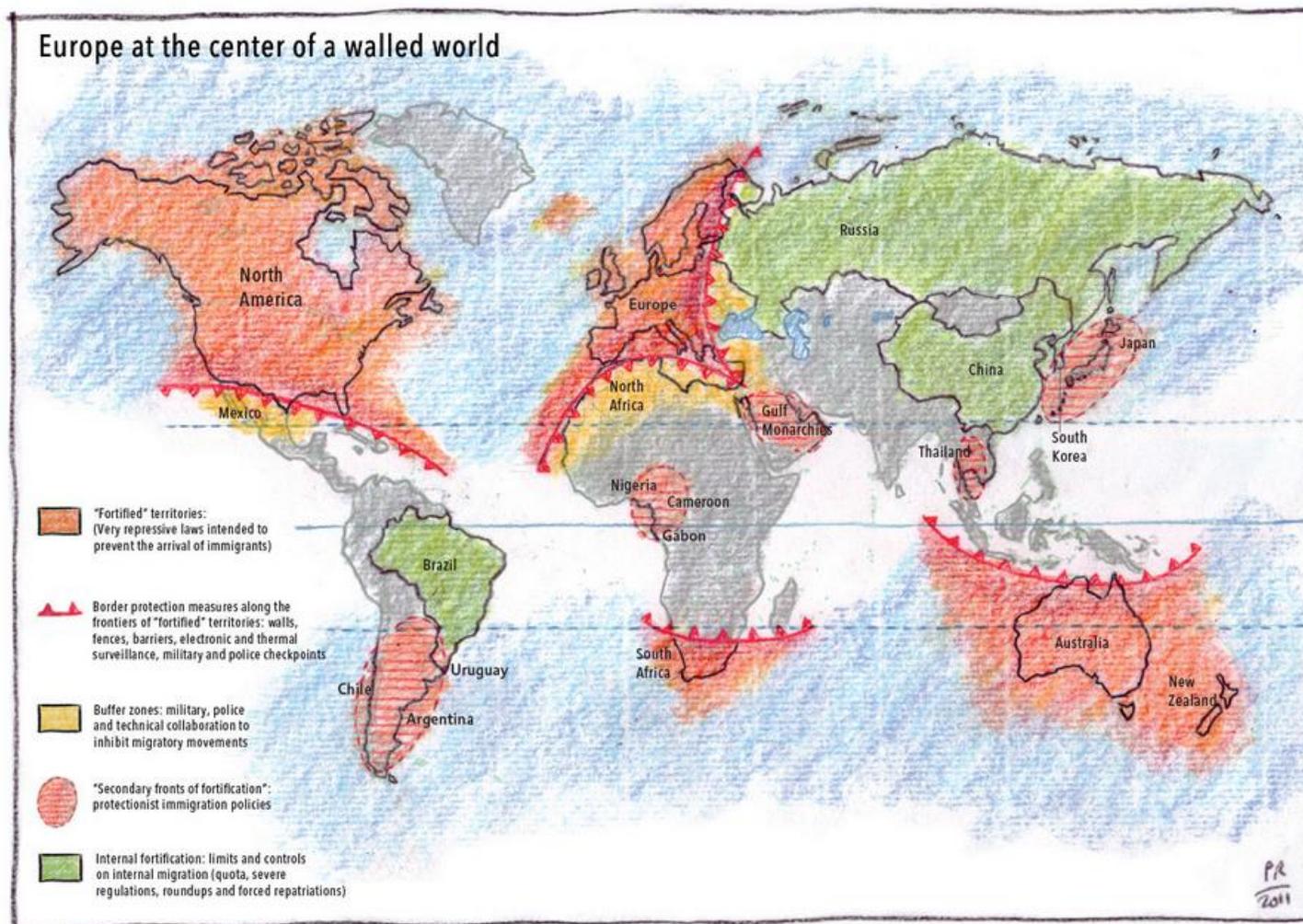
Fuente: (El problema de la Inmigración en Grecia 2011)

## Anexo 2. Las fronteras europeas.



Fuente: (Rekacewicz 2013)

### Anexo 3. Europa centro de inmigración.



Fuente: (Rekacewicz 2013)