

Los Hotspots, medida para afrontar la crisis de los refugiados o medida para cubrir las necesidades del mercado laboral europeo

XIV Premio de Investigación sobre Europa
FRANCISCO JAVIER DE LANDABURU UNIVERSITAS 2016
Accésit joven investigador del sistema universitario vasco

Simona Sobotovicova

Doctoranda en Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)
y en Université de Pau et des Pays de l'Adour (UPPA)

Índice: 0. INTRODUCCIÓN 1. EL PAPEL DE LOS HOTSPOTS EN LA GESTIÓN DE LA CRISIS MIGRATORIA 1.1. ¿Qué es un HotSpot? 1.2. ¿Qué se hace en los HotSpots? 1.3. Los estatutos jurídicos de los nacionales de terceros países tras el pre-registro 1.4. El papel de las agencias europeas en los HotSpots 1.5. ¿Dónde están los HotSpots? 2. LA RELACIÓN ENTRE LOS HOTSPOTS Y EL PROGRAMA DE REUBICACIÓN 2.1. El programa de reubicación 2.2. Las condiciones para ser reubicado 2.3. El primer cumpleaños del programa de reubicación 2.4. La reubicación en práctica - España 2.5. Las preferencias en el programa de reubicación 2.6. ¿Por qué no funciona el programa de reubicación? 3. EL ACCESO AL MERCADO LABORAL DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL REUBICADOS EN LOS ESTADOS MIEMBROS 3.1. El empleo como mejor medida de integración 3.2. El acceso al mercado laboral y la reubicación 3.3. El acceso al mercado laboral de los solicitantes de protección internacional en la legislación europea 3.4. El acceso al mercado laboral para los solicitantes de protección internacional en España 4. REFLEXIONES FINALES 5. ANEXO I

Resumen: Desde la llegada «récord» de aproximadamente un millón y medio de nacionales de terceros países en 2015, el legislador europeo y los Estados miembros intentan buscar las soluciones inmediatas para gestionar los flujos migratorios que llaman a las puertas de varios Estados miembros de la Unión Europea (UE). La actual «crisis de los refugiados» o «crisis migratoria», ya que no todos los nacionales de terceros países que llegan a orillas europeas son refugiados, se ha convertido en un debate político de referencia en la UE. El presente artículo plantea un análisis crítico de dos medidas adoptadas por el legislador europeo para combatir la actual crisis, en concreto, los HotSpots y el programa de reubicación. La idea es mostrar la relación existente entre ambas medidas con el acceso al mercado laboral de los solicitantes de protección internacional. Tomando como referencia estas medidas que reivindican el mayor compromiso, se plantea la necesidad de repensar críticamente el principio de la solidaridad y de la responsabilidad de los Estados miembros con la UE. En la primera parte expongo el análisis de los HotSpots, señalando la importancia de las decisiones tomadas en dichos establecimientos ubicados en los Estados miembros de primera línea, Grecia e Italia. A continuación, mi aporte consistirá en ofrecer el estudio del programa de reubicación subrayando su relación con los HotSpots por un lado, y los pocos avances de este programa en la práctica, por otro. En la tercera parte se pone sobre la mesa la regulación jurídica del acceso al mercado laboral para los solicitantes de protección internacional una vez registrados en los HotSpots y admitidos para el programa de reubicación ya que el empleo es considerado como la mejor medida de integración. A este respecto se examina el régimen de las preferencias de los Estados miembros en seleccionar unos determinados perfiles de los solicitantes

de protección internacional para cubrir las necesidades y vacantes en el mercado laboral de la UE. Finalmente con todo lo expuesto, trataré de ofrecer unas breves reflexiones finales para demostrar la posible relación entre las medidas de «ayuda humanitaria» y el interés del mercado laboral europeo.

Palabras clave: Acceso al mercado laboral, HotSpots, nacional de tercer país, protección internacional, refugiado, reubicación

***Abstract:** Since the arrival «record» of approximately one and half million of third country nationals by 2015, the European legislator and the Member States strive to find immediate actions to manage the migratory flows knocking at the doors of several European Union (EU) Member States. The current called «refugee crisis» or «migratory crisis», as not all the third country nationals coming to the EU are refugees, has turned into «hot» political debate at EU level. The principal aim of this article is to present a critical analysis of two measures taken to combat the current crisis, the establishment of the HotSpots and relocation. The main idea is to show the relationship between these measures and the access to the labour market for applicants for international protection. Bearing in mind that both measures demand the greatest commitment, there is a clear need to critically reconsider the principle of solidarity and responsibility of the Member States with the EU. In the first part, I will explain the analysis of the HotSpots, pointing out the importance of the decisions taken in those establishments located in the first-line Member States, Greece and Italy. Next, I will offer the study of the relocation programme highlighting on one hand its direct link with the HotSpots, and its lack in practice on the other hand. The third part examines an overview of the access to the labor market for applicants for international protection under EU law, once the applicants are registered in the HotSpots and accepted for the relocation as the work is the best means of integration. With this regard, the Member States may disclose their preferences in relation with the selection of certain profiles of applicants for international protection. Finally, with all of the above, I will try to suggest a few brief observations on the potential relationship between the humanitarian aid measures and the European labour market needs and vacancies.*

Keywords: Access to the labour market, HotSpots, international protection, refugee, relocation, third country national

«No es una crisis de refugiados, es una crisis de solidaridad»

0. INTRODUCCIÓN

En el escenario europeo actual, la gestión de la frontera exterior y la «amenaza» migratoria plantean retos difíciles para el futuro del proyecto europeo. La migración es una necesidad humana incontrolable influida por diferentes factores económicos, políticos, sociales y familiares. Muchas veces es un deseo. Desde hace mucho tiempo las personas están dispuestas a arriesgar su vida para escapar de la opresión política, de la guerra y de la pobreza (Fargues, 2014). En la actualidad, la migración se ha convertido en un tema controvertido y políticamente muy sensible ya que parece que en Europa reina el carácter y sentimiento anti-refugiado. En teoría, la UE pretende establecer progresivamente un espacio de Libertad, Seguridad y Justicia abierto a quienes, impulsados por varias circunstancias, busquen legítimamente protección en la Unión. ¿Cuál es el estatuto jurídico de las personas que buscan la protección en la UE? La política de migración y asilo engloba a diferentes categorías de los nacionales de terceros países que viven en el territorio europeo. Cuando hablamos de la política Común de Asilo en la UE nos referimos por lo general a todos los procedimientos desde la solicitud hasta la concesión de la protección internacional en un determinado Estado miembro. Es decir que en la política de asilo intervienen tanto las autoridades nacionales como las europeas. Sin embargo, la expresión de solicitante de asilo en el vocabulario jurídico europeo fue sustituida por el solicitante de protección internacional. Sin embargo, en muchas legislaciones encontramos la expresión de solicitante de asilo, generando así cierta confusión en cuanto al ámbito personal y terminología en la política de asilo. Algo parecido ocurre con la expresión de «crisis de los refugiados». A pesar de que los medios de comunicación y varios estudios hablan de la «crisis de los refugiados», como veremos a continuación, dicha expresión se refiere solamente a un grupo de solicitantes de protección internacional. A su vez, los solicitantes o beneficiarios de protección internacional representan solamente a una categoría de los nacionales de terceros países legalmente establecidos en el territorio europeo. Según las normas del Derecho de la UE, antes de la concesión de la protección internacional a un nacional de tercer país, en primer lugar dicha persona debe presentar la solicitud de protección internacional en la cual se aspira a obtener el estatuto de refugiado o de beneficiario de protección subsidiaria. El principal objetivo de varias medidas adoptadas para combatir la crisis es comprobar quienes son los «verdaderos refugiados» entre todos los nacionales de terceros países, así la expresión «crisis de los refugiados» no es de todo correcta. En 2015, una cifra «récord», alrededor de 1.4 millones de solicitudes de protección internacional se han registrado en la UE. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) informó que, con corte al 17 de agosto, durante el año 2016 unos 266.026 nacionales de terceros países han entrado a Europa por vía marítima y han desembarcado sobre todo en Grecia e Italia. Para tratar los números anteriormente mencionados, el legislador europeo adopta distintas medidas para determinar si los nacionales de terceros países están en manifiesta situación de pedir alguna forma de la protección humanitaria o no. Tras la primera selección de los naciona-

les de terceros países en los HotSpots, las personas en manifiesta necesidad de protección internacional pueden demostrar su intención de sumarse al programa de reubicación en virtud del principio de solidaridad y responsabilidad, el objetivo principal del presente artículo. De hecho, el significado real de la palabra solidaridad se ha convertido en polémico, al contar con tan poca o ninguna solidaridad demostrada por los Estados miembros en la crisis actual. Tanto el establecimiento de los HotSpots como el programa de reubicación ponen de relieve la necesidad de actuar en base a la solidaridad, y la confianza mutua. Tal como veremos, la falta de la seguridad jurídica en los objetivos de estas medidas debate su (*in*)eficacia en la práctica. Asimismo en el presente artículo se pone de relieve la percepción negativa que tienen los dirigentes políticos y los ciudadanos de la Unión en cuanto a la gestión de la actual crisis a través de estas medidas. La mayor parte de los discursos nos hacen creer que los refugiados son los terroristas y que todos los nacionales de terceros países que quieren establecerse en la UE representan para nuestras sociedades algo malo. Sin embargo, otros estudios ponen de manifiesto la evidencia del impacto que la disminución y el envejecimiento de la población tendrán en la economía europea. Para mediano plazo la UE no contará con la política migratoria laboral efectiva para combatir los retos del mercado europeo. Es evidente que los flujos migratorios más constantes serán necesarios para cubrir las vacantes en muchos sectores del mercado laboral europeo. Por un lado, no hay que olvidar que durante varias generaciones, la migración ha contribuido de forma considerable al desarrollo social y económico de Europa. De hecho, en el contexto actual de globalización y cambio demográfico creciente, la integración satisfactoria de los migrantes en la sociedad sigue siendo un requisito fundamental para la competitividad económica y la cohesión social en Europa. Por otro lado, la UE debe convertirse en un destino atractivo para los estudiantes, investigadores y trabajadores que desean expresar su talento y su espíritu emprendedor. ¿Todos los solicitantes de protección internacional carecen de talento y no tienen estudios o experiencia laboral? La idea de mercado laboral ha estado presente en todas las formas de migración. Los beneficiarios de la migración humanitaria son a la vez personas con estudios, conocimiento de idiomas y cuentan con la formación profesional. En la actualidad, varios estudios asocian las situaciones de crisis con la oportunidad. A continuación veremos si las medidas analizadas en el presente artículo pueden o no considerarse como medidas de oportunidad tanto para los Estados miembros como para los propios nacionales de terceros países.

En el presente artículo trataré de ofrecer un análisis de dos medidas recientemente adoptadas por el legislador europeo para tratar la «crisis migratoria» subrayando la relación entre dichas medidas. En primer lugar, la idea es mostrar el análisis del establecimiento y funcionamiento de los HotSpots o puntos críticos en Italia y en Grecia destacando su importancia en la selección entre los «falsos refugiados» de los verdaderos solicitantes de protección internacional. A continuación, ofreceré el análisis jurídico del programa de reubicación y su relación con los Hotspots destacando las deficiencias de dicho programa en la práctica. En la tercera parte intentaré demostrar la potencial relación entre las actividades de registro en los HotSpots con la posterior reubicación en algún Estado miembro y el acceso al mercado laboral europeo de los solicitantes de protección internacional para cubrir determinadas vacantes.

1. EL PAPEL DE LOS HOTSPOTS EN LA GESTIÓN DE LA CRISIS MIGRATORIA

1.1. ¿Qué es un HotSpot?

Los HotSpots, o en su traducción literal, los «puntos calientes» representan a un nuevo concepto de respuesta inmediata y concreta del legislador europeo para hacer frente a los retos de la desproporcionada presión migratoria. La Agenda Europea sobre Migración en la COM (2015) 240 final define a los HotSpots como medida operativa, excepcional y temporal para ayudar a los Estados miembros situados en primera línea, es decir Italia y Grecia para gestionar la llegada de los nacionales de terceros países a la UE de manera irregular. Con esta finalidad, en los HotSpots se llevan a cabo las tareas logísticas, financieras y jurídicas con implicación directa sobre los derechos de cada nacional de tercer país en concreto. Los HotSpots tienen un papel muy importante en registrar a todos los nacionales de terceros países y seleccionar entre ellos a los potenciales solicitantes de protección internacional.

En cuanto a la definición jurídica de estos establecimientos, la Agenda Europea sobre Migración no define a los HotSpots, sino que prevé la descripción de esta plataforma. La falta de definición jurídica de los HotSpots en los que se decide el futuro de los nacionales de terceros países que llegan al territorio europeo ha sido criticada por varios autores. La descripción de las tareas y del funcionamiento de los HotSpots en la Comunicación y en la Hoja de ruta sobre los aspectos jurídicos, financieros y operativos, es decir en el llamado «soft law» europeo, pone en duda la seguridad jurídica de las decisiones tomadas por los expertos en dichos establecimientos. A pesar de la falta de definición jurídica de los HotSpots, su funcionamiento fue avalado por las Conclusiones del Consejo Europeo del 25 y 26 de junio 2015. En este caso, como en muchas tantas propuestas legales actuales vemos la importancia del «soft law» en la legislación europea. Debido al carácter mixto de los flujos migratorios actuales, los puntos críticos ponen por lo menos en teoría, el orden a las posibles solicitudes de protección internacional. Los expedientes finales adoptados por los expertos en los HotSpots, deciden sobre el estatuto jurídico de cada nacional de tercer país registrado, seleccionando entre los que están en manifiesta necesidad de protección internacional y los que no. Por lo tanto no debería haber la menor duda acerca del régimen jurídico de las decisiones tomadas en dichos establecimientos. La fallida identificación por parte de las autoridades nacionales en el primer estado de entrada y los movimientos secundarios incontrolados de los nacionales de terceros países hicieron que muchos Estados miembros estaban dispuestas adoptar cualquier medida con urgencia. Por todos estos motivos, y según lo previsto en la COM (2015) 490 final, los HotSpots se han presentado como iniciativa a «asistir» a los estados de primera línea para cumplir las obligaciones y responsabilidad existente con la normativa Schengen y Dublín. Sin embargo, tanto Grecia como Italia reclamaron la falta de la «asistencia» en muchos aspectos, sobre todo en relación a los costes de los centros de acogida, a la tramitación de las solicitudes, a la detención y a los costes de expulsión, haciéndose cargo las autoridades nacionales de dichos gastos.

1.2. ¿Qué se hace en los HotSpots?

La ayuda operativa prestada en el marco del enfoque de puntos críticos se centra en identificación, registro sistemático, toma de impresiones dactilares, así como en las operaciones de retorno. Las actividades de los HotSpots están reguladas en las Decisiones (UE) 2015/1523 y 2015/1601. Garantizar el retorno rápido, voluntario o forzoso para nacionales de terceros países que no solicitaron protección internacional o ya no tienen derecho a permanecer en el territorio europeo forma parte esencial día tras día en los HotSpots. La importancia de las operaciones de retorno fue confirmada una vez más en las Conclusiones del Consejo Europeo de 17 y 18 de marzo de 2016. Coordinados por la Comisión, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), la Agencia Europea para la gestión de las fronteras exteriores (Frontex)¹, la Oficina Europea de Policía (Europol) y la Agencia europea para el refuerzo de la cooperación judicial (Eurojust) conjuntamente con las autoridades nacionales trabajan sobre el terreno en Italia y Grecia. Los expertos en los HotSpots estudian el perfil de cada nacional de tercer país que llega al territorio europeo y seleccionan entre las personas que no están en situación manifiesta de protección internacional de los «verdaderos refugiados». De forma más específica, la admisión de los solicitantes de protección internacional está sujeta a la emisión de expedientes por parte de los puntos críticos, responsables en identificar la nacionalidad, el idioma y el nivel de formación de cada persona, además de los resultados de un examen sanitario. También se puede decir que en los HotSpots se aclara la situación jurídica de cada nacional de tercer país en el momento de su entrada a la UE.

«... *Las bellas palabras deben ir seguidas de acciones concretas en cada Estado miembro.*» Esta afirmación del presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker tuvo lugar entre otras, en relación a la falta de compromiso por los Estados miembros en cuanto al envío de los expertos nacionales para que los HotSpots funcionen adecuadamente. La falta de coordinación y de personal anunciada por las agencias pone de relieve la posible (*in*)eficacia del funcionamiento de estos establecimientos ya que los compromisos asumidos hasta ahora por los Estados miembros no están ni mucho menos a la altura de las necesidades reales. Por el momento sólo 66 de los 1.580 agentes de Frontex concedidos a Grecia se encuentran ya en país. Además, sólo han sido enviados a Grecia 92 de los 475 expertos en cuestiones de asilo acordados, y 61 de los 400 traductores prometidos. Detrás de la retórica de «asistencia a los estados miembros», los HotSpots claramente están diseñados a devolver a los estados de primera línea todas las responsabilidades, las cuales teóricamente tenían según lo previsto en la legislación europea en vigor (Maiani, 2016). Entonces, ¿cuál es la principal misión de los HotSpots? El principal objetivo en los HotSpots tras el registro es distinguir entre los «verdaderos solicitantes de protección internacional» y los migrantes económicos, afirmó Christine Roger, Directora General de Justicia y Asuntos de Interior, Secretaria General del Consejo de la UE.

¹ El mandato del FRONTEX fue modificado por el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

1.3. Los estatutos jurídicos de los nacionales de terceros países tras el pre-registro

La identificación de las personas con el consiguiente primer registro también llamado el pre-registro establece la primera relación entre los nacionales de terceros países y el funcionamiento de los HotSpots. La toma de las impresiones dactilares y el registro en EURODAC se llevan a cabo por las autoridades nacionales. Tras la primera entrevista, en el mismo día de pre-registro, los potenciales solicitantes de protección internacional obtienen la tarjeta que permite a cada solicitante permanecer en Grecia o Italia hasta que el Estado en cuestión no adopte la decisión final sobre su estatuto jurídico. El pre-registro es el primer paso y requisito necesario para examinar la situación concreta de cada persona, otorgando a los solicitantes el derecho de vivir legalmente en Grecia o en Italia, derecho a no devolución, derecho de movilidad por el territorio de dicho estado, derecho a servicios médicos y a los medicamentos, derecho a la educación. Es importante subrayar que en esta fase, los nacionales de terceros países no tienen derecho a trabajar. El acceso al mercado laboral depende de la segunda entrevista en el Servicio de Asilo ya sea en Italia o en Grecia. Por lo tanto, el pre-registro sirve como fuente de información muy importante para gestionar los flujos migratorios indistintamente de la nacionalidad de los nacionales de terceros países. Los puntos críticos están diseñados para que los equipos formados por guardias de fronteras operen permanentemente en instalaciones especializadas. Todas las personas que llegan a las fronteras exteriores deben ser registradas, tomándose sus impresiones dactilares y cotejándose sus documentos con las bases de datos de seguridad nacionales e internacionales. Una vez hecho el registro, los nacionales de terceros países que llegan de forma irregular deben ser canalizados hacia uno de los tres procedimientos: el sistema nacional de asilo, el sistema europeo de reubicación o el retorno. Por lo tanto, tras el pre-registro a los nacionales de terceros países se les otorga uno de los siguientes estatutos jurídicos:

A. Los solicitantes de protección internacional

Las expresiones de «solicitante de asilo» y de «solicitud de asilo» fueron sustituidos en el vocabulario jurídico europeo por el solicitante de la protección internacional y por la solicitud de protección internacional. En primer lugar y según lo previsto en Derecho de la UE (Directiva 2011/95/UE), el nacional de tercer país debe presentar la solicitud de protección internacional en la cual aspira a obtener el estatuto de refugiado² o de beneficiario de protección subsidiaria³

² Refugiado es un nacional de un tercer país que, debido a fundados temores a ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a determinado grupo social, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país, o un apátrida que, hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual por los mismos motivos que los antes mencionados. Los beneficiarios del estatuto de refugiado un permiso de residencia válido como mínimo por tres años y renovable.

³ Por persona «con derecho a protección subsidiaria» se entiende un nacional de un tercer país o un apátrida que no reúne los requisitos para ser refugiado, pero respecto del cual se den motivos fundados para creer que, si regresase a su país de origen o, en el caso de un apátrida, al país de su anterior residencia habitual, se enfrentaría a un riesgo real de sufrir daños graves y que, no puede o, a causa de dicho riesgo, no quiere acogerse a la protección de ese país. La protección subsidiaria debe ser complementaria y adicional a la protección de refugiados. Los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria y a los miembros de su familia se les otorga un permiso de residencia renovable que deberá ser válido como mínimo por un año y, en caso de renovación, por dos años como mínimo.

(Lambert y otros, 2013). En segundo lugar, la oficina de Servicio de asilo envía un mensaje al potencial solicitante de protección internacional con la fecha y el lugar de la siguiente cita para formalizar la entrevista más larga y detallada al número de teléfono facilitado por el solicitante en el pre-registro. La cita depende de la fecha de llegada, del idioma, entre otros. En tercer lugar, cada solicitante recibirá la información acerca del procedimiento concreto a seguir según su situación personal preguntando por la protección internacional en el mismo Estado miembro, es decir en Grecia o Italia, por la reunificación familiar o por la reubicación.

B. Los nacionales de terceros países que deben ser retornados inmediatamente

Aquellos que no merecen una protección internacional y que no pueden beneficiarse de las condiciones que conlleva alguna forma de protección deben ser ayudados a volver, rápidamente, a sus países de origen en palabras de Director de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Garantizar el retorno efectivo forma parte esencial del trabajo de los equipos de apoyo a la gestión de la migración en los puntos críticos. La definición y los requisitos del significado de «manifiesta protección internacional» darían lugar a otro trabajo de investigación.

C. Los nacionales de terceros países que debido a su situación personal se quedan en duda

1.4. El papel de las agencias europeas en los HotSpots

En las recientes propuestas legislativas se observa la «agencialización» en las políticas de la UE dentro del Área de Libertad, Seguridad y Justicia, (Guild y otros, 2011). En la actualidad, las agencias son la cara más visible de las políticas relativas a las fronteras, la inmigración y asilo en la UE. Las personas que llegan a las orillas europeas relacionan su futuro con las pegatinas de los expertos de Frontex, EASO y otros. ¿Cuentan las agencias europeas con competencias para adoptar decisiones sobre el futuro de los solicitantes de protección internacional? En concreto, los expertos de EASO tienen muchas responsabilidades en relación a la gestión de los flujos mixtos. En primer lugar, tras llevar a cabo la entrevista de pre-registro, proporcionan a las personas con clara necesidad de protección internacional toda la información necesaria para continuar en el siguiente procedimiento. Los expertos de EASO analizan y examinan las solicitudes, apoyan al Servicio de asilo griego en relación al cumplimiento de la selección y admisibilidad de los candidatos a los diferentes procedimientos. Los expertos de EASO desarrollan funciones principales en la fase de pre-registro. Los expertos de Frontex ayudan con la identificación de las personas desembarcadas y recogen la información acerca su viaje hasta UE. La principal labor de Frontex consiste sobre todo en la coordinación de retorno de los nacionales de terceros países sin derecho a quedarse legalmente en la UE, en particular en relación a la asistencia pre-retorno y la coordinación de los vuelos. Ahora bien, los retornos sólo pueden llevarse a cabo si los países de origen consienten readmitir a los interesados (COM (2015) 510 final). Los expertos de Europol y Eurojust recogen la información relevante de todas las entrevistas en la fase de pre-registro

y en las sesiones informativas para iniciar la investigación con vistas al desmantelamiento de las redes de tráfico, trata de seres humanos y la persecución de los crímenes.

Varios autores debaten la naturaleza y el impacto de las actividades de todas las agencias envueltas en los HotSpots. Se observa claramente la ampliación del mandato y de las competencias de las agencias más allá del mero soporte técnico o de asistencia a los Estados miembros. El presente artículo confirma tal evidencia. Un claro ejemplo se percibe en cuanto a las tareas de los expertos de EASO en la gestión de la actual crisis. Tras un año de funcionamiento de los HotSpots, recientemente el legislador europeo presenta la nueva propuesta relativa a la Agencia de Asilo de la Unión Europea, incluyendo entre otras «nuevas» actividades, la evaluación de las solicitudes de protección internacional en toda la Unión (COM (2016) 271 final). El mandato ampliado de las agencias representa un ejemplo de transformación de las competencias nacionales en los procedimientos tan importantes como es sin duda la concesión de la protección internacional (Rijpma, 2012). La cuestión que se mantiene en la gestión de las agencias es quién les delega los poderes. Cuestión, nada fácil de responder. Por otro lado, en la actualidad también los expertos de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) visitan a los HotSpots para asegurar que las agencias desarrollan todas las actividades en cumplimiento y garantía con los derechos fundamentales previstos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE al detectarse algunas violaciones de las previsiones de dicha Carta. La tardía presencia de los expertos de esta agencia se debe al mandato legal de la agencia que no consiste en prestar las tareas operativas y de apoyo tal como explican los responsables de la agencia.

1.5.. ¿Dónde están los HotSpots?

El establecimiento de los puntos críticos se centra en los lugares sometidos a mayor presión, es decir en la frontera exterior europea. Dichos puntos críticos aportan un elemento de orden y organización por lo que respecta a los volúmenes de llegadas de los nacionales de terceros países. Sin embargo, los avances en cuanto a rápida gestión de las solicitudes han sido mucho más lentos de lo que exigiría la magnitud del reto. En Italia, la sede regional de Catania (Sicilia) coordina el trabajo de todos puntos críticos. Al día 21 de octubre de 2016, 4 Hotspots se han puesto en funcionamiento y tienen las siguientes capacidades: Pozzallo (300 plazas), Trapani (400 plazas), Lampedusa (500 plazas), y Taranto (400 plazas). Otros dos HotSpots deberían empezar a funcionar en Taranto Augusta (300 plazas) y en Porto Empedocle (300 plazas). Las instalaciones de primera acogida en total en Italia tienen capacidad para aproximadamente de 2400 personas. La implantación del enfoque de puntos críticos en Grecia se basa en el trabajo ya realizado en Italia. Hay que tener en cuenta las especificidades geográficas de Grecia, que hacen que las llegadas se produzcan por múltiples lugares. Un punto crítico central se encuentra en el Pireo, que acoge a solicitantes de protección internacional procedentes de diferentes puntos de llegada. Grecia ha identificado cinco zonas de puntos críticos en Lesbos (1500 plazas), Quíos (1100 plazas), Leros (1000 plazas), Samos (850 plazas) y Kos (1000 plazas). Aparte de los oficialmente reconocidos como los puntos críticos, tanto en Italia como en Grecia, los Estados miembros cooperan a través de

los centros y equipos móviles en cuanto a la tramitación de las solicitudes de protección internacional. En relación a las capacidades de los HotSpots, es muy interesante tener en cuenta los datos de la siguiente tabla.

Tabla 1. La comparación de las llegadas vía marítima a Italia y a Grecia

ESTADO MIEMBRO	2014	2015	1 enero – 17 Agosto 2016
GRECIA	34,442	853,650	162,015
ITALIA	170,100	153,842	101,507

Fuente: Los datos actualizados de la OIM, <https://www.iom.int/es/news/se-contabilizan-266026-llegadas-y-3156-muertes-en-el-mediterraneo>

Los datos de la tabla demuestran las deficiencias de los HotSpots en cuanto a las capacidades en Grecia e Italia. Los HotSpots no tienen ni mínima capacidad para acoger a todos los solicitantes de protección internacional. Si tenemos en cuenta que más de 1600 nacionales de terceros países llegaron en un día a Grecia, dichas personas ocuparían casi la mitad de las capacidades de todos los puntos críticos en Grecia (Konstantinidis, 2016). Por otro lado, en Italia llegaron a registrarse casi 6.000 nacionales de terceros países en tres días, casi el triple de todas las plazas disponibles en los HotSpots italianos. A pesar de que los números de las llegadas nos parezcan muy elevados, la UE baraja datos que ponen de manifiesto que en su territorio desembarca una mínima parte de las personas que huyen de la guerra. Por ejemplo, sólo el 6% de los cuatro millones de refugiados sirios se han dirigido a Europa. La gran mayoría se encuentra en Turquía (1,9 millones), Líbano (1,2 millones) y Jordania (650.000), como reflejan los datos de Amnistía Internacional.

Una vez hecho el análisis de los «números», es muy importante destacar quiénes son los potenciales solicitantes de protección internacional. La nacionalidad representa un requisito esencial para determinar el posible procedimiento individual de cada solicitante de protección internacional. Teniendo en cuenta la ubicación geográfica de Italia y Grecia, las nacionalidades de las personas que llegan a estos dos países varían tal como observamos en las siguientes figuras.

Figura 1. Las principales nacionalidades de solicitantes en Grecia

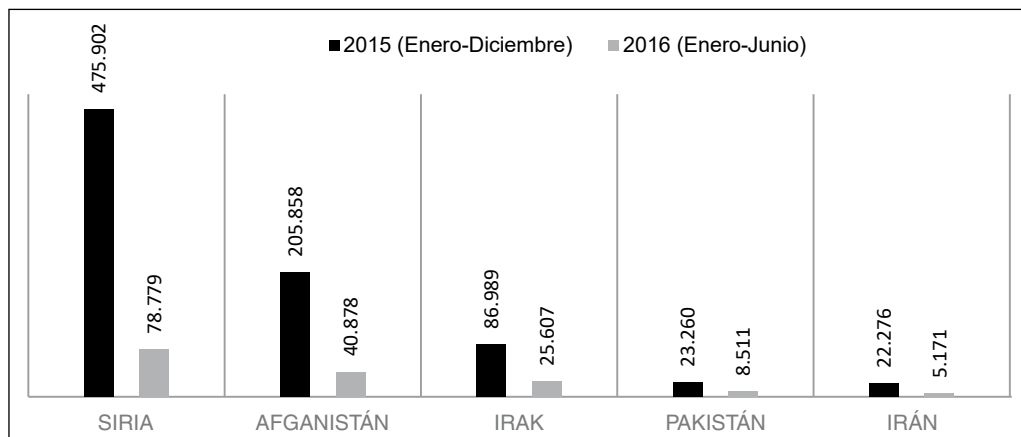
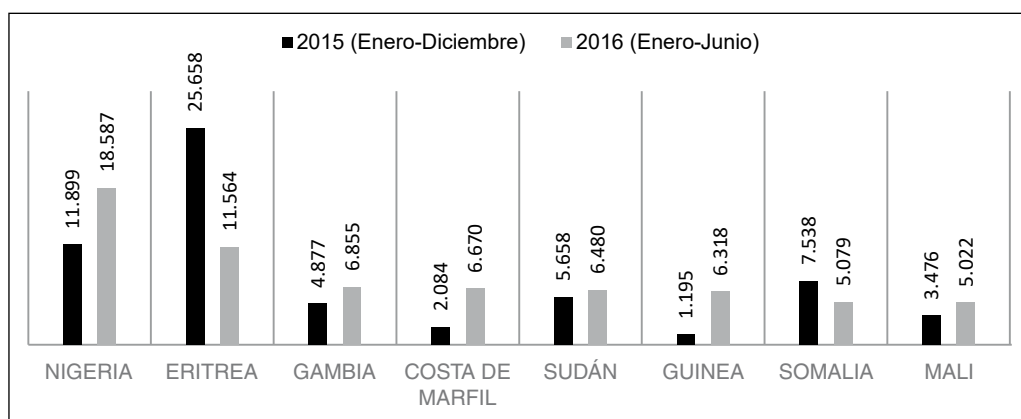


Figura 2. Las principales nacionalidades de solicitantes en Italia



Fuente: Elaboración propia basada en los datos publicados por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), https://missingmigrants.iom.int/sites/default/files/Mediterranean_Update_19_August_2016_0.pdf

2. LA RELACIÓN ENTRE LOS HOTSPOTS Y EL PROGRAMA DE REUBICACIÓN

2.1. El programa de reubicación

Omar, Fawzia y sus 2 hijos, Ibrahim y Miral, fueron reubicados a Francia (Mirabel, Lyon) gracias al programa de reubicación de la UE y al apoyo de los expertos de EASO. Después de poner en riesgo sus propias vidas, tras el pago a los traficantes, hicieron el peligroso camino hasta llegar a Grecia. Decidieron sumarse a la reubicación al darse cuenta de lo

difícil que era el camino y como podían morir. El principal interés de esta familia reubicada al contar con los estudios es convalidar dichos estudios en Francia y buscar el empleo lo más pronto posible. En su opinión, cada persona que quiere venir a la UE debería sumarse al programa de reubicación....

Esta es sin duda alguna una feliz historia que hace buena publicidad al programa de reubicación. El programa de reubicación, o también para la gran parte de los representantes europeos, el ejemplo manifiesto de la solidaridad entre los Estados miembros y la UE, representa otra medida inmediata para combatir la actual crisis. «La crisis de los refugiados se puede gestionar si se aplican las medidas adecuadas y si la solidaridad entre los países miembros de la UE se produce de verdad», en palabras de Sophie Magennis, Unidad de Política y Soporte Legal de ACNUR en la UE. Para tratar la actual crisis, el legislador europeo vuelve a mencionar en muchas de las políticas el principio de la solidaridad⁴ entre los Estados miembros. La reubicación junto con el programa de reasentamiento⁵ y la Declaración UE-Turquía⁶ representan varias dimensiones de los esfuerzos «solidarios» de la UE para afrontar los flujos migratorios crecientes. Muchas veces tanto los legisladores nacionales como la prensa publican datos erróneos confundiendo tras los números diferentes formas de solidaridad antes descrita. La intención del programa de reubicación era constituir un programa ejemplo de la solidaridad entre los Estados miembros ante cualquier crisis. En cumplimiento con las disposiciones del Reglamento Dublín III, el estado de primera entrada es el responsable de procesar las solicitudes de protección internacional. Sin embargo, para cualquier Estado miembro, gestionar miles de solicitudes hubiera sido misión imposible sin la ayuda efectiva de otros Estados miembros (Maiani, 2016). Por lo tanto, la Comisión querría presentar una propuesta legislativa con vistas a la implantación de un régimen de reubicación obligatorio y de activación automática para distribuir a las personas manifiestamente necesitadas de protección internacional dentro de la UE a raíz de una afluencia masiva de personas. La reubicación constituye a una manera legal y segura para moverse desde Grecia o Italia a otro Estado miembro responsable de examinar la solicitud de protección internacional. Se podría calificar al programa de reubicación como un programa de prueba de la solidaridad europea, el precursor de una solución duradera de repartir la responsabilidad entre varios Estados miembros a cambio de la regla establecida en el Sistema de Dublín. Si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de los nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de

⁴ El principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros está regulado en el artículo 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁵ El reasentamiento de las personas que necesitan protección internacional procedente directamente de terceros países responde a las obligaciones humanitarias de la UE y ofrece una alternativa segura a los refugiados frente al peligroso viaje a Europa por sus propios medios. La nueva Propuesta de Reglamento COM(2016) 468 final define el reasentamiento como la admisión de nacionales de terceros países y apátridas que necesiten protección internacional, desde un tercer país del cual o dentro del cual han sido desplazados, al territorio de los Estados miembros con el fin de concederles dicha protección.

⁶ En la Declaración UE-Turquía se acordó que, para cada sirio devuelto a Turquía desde las islas griegas, otro sirio sería reasentado desde Turquía a la UE, teniendo en cuenta los criterios de vulnerabilidad de las Naciones Unidas.

los Estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo⁷. Hay que destacar que esta previsión del TFUE se aplicó por primera vez en por el legislador europeo. Como hemos visto, para la adopción de una medida a una situación de emergencia es suficiente contar con la consulta del Parlamento Europeo. Sin embargo, los representantes del Parlamento Europeo criticaron esta forma de adoptar la decisión sin seguir el procedimiento co-legislativo.

La relación entre los HotSpots y la reubicación descansa en el mandato de la prestación a los solicitantes o solicitantes potenciales que podrían ser objeto de reubicación, de la información y de asistencia. El compromiso de Grecia e Italia de llevar a cabo un registro ordenado y exhaustivo reviste una importancia vital para identificar, orientar, registrar y trasladar a los candidatos a la reubicación, así como para efectuar controles médicos y de seguridad antes de su salida (COM(2016) 85 final). Los expertos de EASO llevan a cabo las tareas de información sobre la reubicación, pero el dato relativo a los nacionales de terceros países pre-registrados preguntando por el programa de reubicación es competencia de las autoridades nacionales, de acuerdo con la respuesta de los expertos de EASO al cuestionario adjunto al presente artículo (Anexo 1). Por lo tanto, uno de los objetivos de los HotSpots es facilitar la reubicación temporal derogando las reglas previstas en el Reglamento Dublín III.

2.2. Las condiciones para ser reubicado

A día de hoy solamente los potenciales solicitantes de protección internacional con la nacionalidad de Siria, Eritrea, Irak, y otros países, los que tienen el marco de reconocimiento de protección internacional igual o superior a los 75% en los Estados miembros de la UE según los últimos datos trimestrales actualizados de Eurostat, pueden demostrar su interés por el programa de reubicación. Son varios los estudios que reclaman la restricción del programa a unas determinadas nacionalidades. Es importante destacar que los nacionales de los países de los Balcanes que también se encuentran en la situación muy difícil y nada «segura», no pueden sumarse al programa de reubicación. Es necesario que el potencial solicitante presente su solicitud en Grecia o en Italia. Las autoridades nacionales griegas e italianas envían las fichas de los candidatos a los Estados miembros. Una vez cumplidos todos los requisitos de pre-registro demostrando la llegada a Italia después de 24 de marzo de 2015 y a Grecia después del 15 de abril del 2015 o para todas las llegadas hasta el 16 de septiembre de 2017, cualquier solicitante con la nacionalidad antes mencionada puede preguntar por el programa de reubicación. Los Estados miembros recibirán 6 000 eur por cada persona que reubiquen en su territorio. Cada potencial solicitante de protección internacional tiene que solicitar y notificar a EASO o a los representantes de ACNUR o a las autoridades nacionales su intención de sumarse al programa de reubicación. Los expertos de EASO preparan los archivos para la reubicación de acuerdo

⁷ Artículo 78 (3) del TFUE.

con lo previsto en la Agenda Europa sobre Migración. Con este objetivo, los expertos de EASO realizan las entrevistas para garantizar el asesoramiento individual sistemático y la admisibilidad de cada solicitud de protección internacional. Las agencias ofrecen la información en el pre-registro y EASO ha desarrollado también la aplicación para los Smartphone acerca de la reubicación. También es posible contactar con la oficina regional de asilo por Skype a través del usuario: asylum.service.relocation. Una vez tomada la decisión de la reubicación, se informa al candidato sobre el traslado por escrito. El Estado miembro de acogida será responsable del examen de la solicitud de conformidad con las normas y garantías en vigor.

2.3.. El primer cumpleaños del programa de reubicación

«... *Las personas que manifiestamente necesitan protección internacional sean reubicadas muy pronto desde el momento de su llegada, y esto no sólo ahora, sino también con ocasión de cualquier crisis que se presente en el futuro....*» Una vez más, las palabras del presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, dejaron mucho que desear. En virtud de la COM (2015) 679 final, el 9 de octubre de 2015, un primer vuelo partió de Roma con 19 eritreos a bordo que empezarán una nueva vida en Suecia. Cinco mujeres y 14 hombres partieron del aeropuerto de Ciampino. Fue un momento simbólico importante, que marcó el inicio de un nuevo enfoque europeo en tramitar las solicitudes de protección internacional. El 4 de noviembre de 2015 tuvo lugar un primer vuelo de reubicación desde Grecia a Luxemburgo con 30 solicitantes de asilo. Un año después, casi 6000 solicitantes han sido reubicados desde Italia y Grecia. Haciendo cálculos rápidos, si seguimos así, llegaremos a lo acordado para el año 2101. Es muy difícil vender la idea de reubicación a los nacionales de terceros países cuando ya tienen en su mente un sitio específico, un lugar donde quiere ir subraya, Constance Theisen, voluntaria de los Médicos sin Fronteras en Atenas. Todo apunta a que la mayoría de las 60.000 personas atrapadas en suelo griego permanecerán por mucho tiempo en Grecia. Hasta el momento, los países de la UE tan sólo han acogido al 1% de los 160.000 solicitantes de protección internacional que prometieron reubicar desde Italia y Grecia hasta septiembre de 2017. El Gobierno griego empieza a asumir que su país ha dejado de ser un mero lugar de tránsito para convertirse en destino final para miles de personas que han huído de la guerra con la esperanza de poder forjarse una nueva vida en algún país europeo. Debido al carácter temporal del programa de reubicación, es conveniente advertir que el número de 160 000 seguirá siendo el propósito igualmente en el septiembre de 2017. En palabras de Juan Fernando López Aguilar, socialista español en la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE), «con este ritmo tardarán 75 años, no dos años en realojar», en referencia a la lentitud del proceso ya implantado.

Tabla 2. Las reubicaciones a 27 de septiembre de 2016

Estado Miembro de la UE	Clave de reubicación ¹	Reubicación					
		ITALIA			GRECIA		
		Compromiso (Decisiones)	Comprometidas formalmente ²	Efectivas	Compromiso (Decisiones)	Comprometidas formalmente ³	Efectivas
Alemania	18,42%	10327	510	20	17209	740	195
Austria ⁴	2,62%	462			1491		
Bélgica	2,91%	1397	130	29	2415	400	153
Bulgaria	1,25%	471	140		831	260	6
Chipre	0,39%	139	15	10	181	65	42
Croacia	1,73%	374	16	4	594	10	10
Eslovaquia	1,78%	250			652	20	3
Eslovenia	1,15%	218	30	14	349	100	60
España	9,10%	2676	50	50	6647	350	313
Estonia	1,76%	125	8		204	128	49
Finlandia	1,72%	779	380	260	1299	590	430
Francia	14,17%	7115	350	231	12599	2970	1721
Hungría	1,79%	306			988		
Irlanda		360	20		240	253	69
Letonia	1,21%	186	75	8	295	189	68
Liechtenstein						10	
Lituania	1,16%	251	60		420	460	86
Luxemburgo	0,85%	248	60	20	309	160	104
Malta	0,69%	53	47	26	78	24	24
Noruega		80				20	
Países Bajos	4,35%	2150	275	178	3797	750	548
Polonia	5,64%	1861	35		4321	65	
Portugal	3,89%	1173	388	183	1778	1130	372
República Checa	2,98%	1036	20		1655	30	12
Rumanía	3,75%	1608	610	12	2572	1022	190
Suecia ⁵	2,92%	1388	50	39	2378		
Suiza			460	112		30	
Total		34953	3809	1196	63302	9776	4455

¹ La clave de redistribución se basa en criterios tales como el PIB, la población, la tasa de desempleo y el número de solicitantes de asilo ya aceptados y refugiados ya reasentados base a la información estadística facilitada por Eurostat.

² Transmitidas vía Dublinet en virtud del artículo 5 (2) de la Decisión del Consejo.

³ Transmitidas vía Dublinet en virtud del artículo 5 (2) de la Decisión del Consejo.

⁴ Decisión de Ejecución (UE) 2016/408.

⁵ Decisión (UE) 2016/946.

Fuente: Elaboración propia según los datos en la COM(2015) 240 final y los Anexos 1 y 2 de la COM(2016) 636 final.

Sólo para comparar los datos, me gustaría mencionar la situación de los reasentamientos a 26 de septiembre de 2016, con arreglo a las Conclusiones de 20 de julio de 2015 y al mecanismo 1:1 con Turquía. Del número total de compromisos, 10695, un total de 1614 personas procedentes de Turquía fueron reasentadas con arreglo al mecanismo 1:1; 1525 de ellas a través del programa de 20 de julio 2015. Por lo tanto, parece que el mecanismo 1:1 con Turquía muestra mejores resultados que el programa de reubicación.

2.4. La reubicación en práctica - España

España ha recibido hasta la fecha a un total de 470 solicitantes de asilo, de los que 273 lo han hecho vía reasentamiento y 197 vía reubicación (desde Grecia e Italia). Antes de que finalice junio «habremos acogido, ubicado y reasentado a un total de 586 refugiados», 200 vía reubicación desde Grecia e Italia y 386 vía reasentamiento desde Líbano y Turquía según las palabras del ministro de Interior, Jorge Fernández Díaz. Los números claramente demuestran que en España el reasentamiento sigue constituyendo la vía solidaria más popular para combatir la crisis. Al País Vasco le corresponde reubicar a un millar de personas y lleva poco más de 40. El 25 de mayo de 2016 en España aterrizó el segundo grupo de refugiados que serán acogidos en distintas ciudades en cumplimiento del programa de reubicación pactado con la UE. Se trata de 22 personas procedentes de Italia, todos ellos varones de origen eritreo que han aterrizado en el aeropuerto de Adolfo Suárez-Madrid Barajas. Todos ellos procedían de un campo de refugiados de Grecia y fueron seleccionados dentro del cupo de 586 personas que España tiene previsto acoger antes del mes de julio (González, 2016). El grupo que llegó el 25 de mayo de 2016 «son chicos jóvenes con mucha capacidad y mucha fuerza de trabajo» aunque su problema es «el idioma» y, en algunos casos, «la alfabetización por su origen humilde», apunta el responsable de Migraciones de Cruz Roja, José Javier Sánchez Espinosa. Con la próxima reubicación de 200 personas, 150 procedentes de Grecia y 50 de Italia, España asume el 11,8% de las 1.683 reubicaciones realizadas hasta el momento.

En la siguiente tabla vemos las principales nacionalidades y el número de las reubicaciones en España hasta 12 de julio de 2016. La nacionalidad y el número de los nacionales de terceros países son los únicos datos públicos que se pueden consultar en relación al programa de reubicación en España. El Observatorio permanente de la Inmigración, dependiente de la Secretaria General de Empleo y Seguridad Social es el órgano competente para la implementación de las Decisiones sobre la reubicación. Para incluir los datos actualizados en el presente trabajo envié mediante el formulario accesible en la página web la siguiente pregunta: *¿Cuál es el perfil de las personas reubicadas en España?* En concreto me gustaría conocer el sexo, educación y formación profesional de los nacionales de terceros países reubicados en España. Tras varios mensajes enviados hasta la fecha de terminar el presente artículo no he recibido ninguna respuesta. Según los expertos de EASO, toda esta información es competencia del servicio de asilo de Grecia e Italia. Ambas autoridades nacionales no aportaron respuesta ninguna a dicha pregunta.

Tabla 3. Las reubicaciones en España hasta 12 de julio de 2016

PROCEDENCIA	FECHA DE LLEGADA	Nº DE PERSONAS	NACIONALIDAD	
			PAÍS	Nº DE PERSONAS
Italia	8/11 y 22/12/2015	18	Siria	1
			Eritrea	17
Grecia	24/05/2016	20	Siria	13
			Irak	7
Italia	25/05/2016	22	Eritrea	22
Grecia	30/05/2016	45	Siria	25
			Irak	19
			República Centroafricana	1
Grecia	01/06/2016	19	Siria	14
			Irak	5
Grecia	22/06/2016	37	Siria	36
			Irak	1
Grecia	24/06/2016	20	Siria	20
Grecia	30/06/2016	6	Siria	6
Italia	12/07/2016	10	Eritrea	10

TOTAL REUBICACIONES DESDE ITALIA	50
TOTAL REUBICACIONES DESDE GRECIA	147
TOTAL REUBICACIONES	197

Fuente: Llegadas de refugiados a España, Oficina de Comunicación y relaciones Institucionales, Ministerio de Interior, Actualizado a 12 de julio de 2016, <http://www.interior.gob.es/documents/10180/6121044/Cuadro+llegadas+refugiados+12.07.2016.pdf/0327a4e9-769b-4121-861b-ee8be51c02>

2.5. Las preferencias en el programa de reubicación

Las llegadas de los nacionales de terceros países en manifiesta necesidad de protección internacional a la UE van a continuar. ¿Querrán ir los potenciales beneficiarios de protección internacional a los Estados miembros que les asignarán los líderes políticos de

la UE? El ministro del Interior de Alemania, Thomas de Maizière ha subrayado varias veces que «los solicitantes de asilo deben entender que ellos no pueden elegir a los estados en donde buscan la protección». En la primera entrevista, los potenciales solicitantes de protección internacional pueden informar en la fase de pre-registro acerca de su preferencia por motivos familiares, conocimiento de idioma, etc. Sin embargo, las preferencias por parte de los solicitantes de protección internacional tienen simplemente carácter informativo. En relación al programa de reubicación, a día de hoy, solamente los Estados miembros de acuerdo con los Considerandos 28 y 34 de las Decisiones (UE) 2015/1523 y 2015/1601 pueden comunicar a Grecia e Italia, las preferencias entre los candidatos a reubicar en su territorio dentro del cupo de las personas que tienen asignados (Carrera, 2015). En concreto, las autoridades competentes de los Estados miembros han de tomarse en cuenta específicamente las cualificaciones y características específicas de los solicitantes afectados, tales como su conocimiento del idioma y otras indicaciones individuales basadas en lazos familiares, culturales o sociales demostrados que puedan facilitar la integración del solicitante de protección internacional en el Estado miembro de reubicación. Respetando debidamente el principio de no discriminación, los Estados miembros de reubicación podrán indicar sus preferencias sobre solicitantes. En función de la citada información sobre cuya base Italia y Grecia, en consulta con EASO y, en su caso, con los funcionarios de enlace elaboran listas de los posibles solicitantes identificados a efectos de reubicación en dicho Estado miembro (Carrera, 2015). ¿Cuáles son los criterios de selección de los potenciales solicitantes de protección internacional, además de la normativa referente al asilo? ¿Quién controla dicha selección en la práctica? (Borra, 2016) Para confirmar las prácticas por los expertos de EASO e incluir los datos que verdaderamente reflejen el uso de las preferencias en el programa de reubicación, consulté a través del cuestionario (Anexo 1) a los expertos de EASO. La respuesta es que toda la información relativa a las preferencias se debe plantear al servicio de asilo griego o italiano. La respuesta a la pregunta por los expertos de EASO es contraria a la descripción de las actividades de EASO, pero parece que los expertos de EASO aunque elaboren las listas de los candidatos no están informados sobre las posibles «preferencias» en dichos formularios. Sin embargo, varios voluntarios informan que algunos estados miembros envían a sus funcionarios de enlace precisamente para garantizar la previsión de las preferencias en las reubicaciones. El legislador europeo manifiesta a través de las preferencias, la intención de garantizar la integración de los solicitantes de protección internacional en la sociedad de acogida. Dicho sistema representa a una selección unilateral por parte de los Estados miembros de los candidatos al programa de reubicación. ¿Y, la voluntad y las preferencias de los propios solicitantes de protección internacional? Al no contar con las preferencias de los solicitantes de protección internacional, la decisión sobre su futuro se puede adoptar contra la voluntad de la persona. Es muy difícil intentar justificar esta medida a sabiendas que no se tiene en cuenta la voluntad de los potenciales candidatos. Por lo cual, la obligación de permanecer en un determinado Estado miembro contra la voluntad hará que los movimientos secundarios sean masivos tras el período obligatorio de estancia. El Parlamento Europeo al aprobar las Decisiones de reubicación, advirtió que en la futura reforma sería necesario contar también con las preferencias de los solicitantes de asilo para que el sistema funcione.

Otra pregunta que surge en relación a las preferencias se debe a la cuestión de los perfiles más demandados de los solicitantes de protección internacional en cada Estado miembro vinculados al proceso de reubicación. Algunos Estados miembros prefieren elegir a un ingeniero que hable el idioma oficial del país donde debe estar reubicado y que tenga familiares ya en el país de acogida, apunta un diplomático europeo. Varios autores critican este mecanismo de selección unilateral de las preferencias por parte de los Estados miembros y a la selección de determinados perfiles, reclamando la necesidad de poner en práctica el sistema de «matching» o de emparejamiento, también llamado sistema de correspondencias (Jones y otros, 2015). Este sistema se basa en la creación de una base de datos general y centralizada de los perfiles de los solicitantes de protección internacional contando con la información tanto de sus preferencias por un lado como de las preferencias de los Estados miembros, por otro. Los candidatos harían saber en la base de datos sus preferencias y se apuntarían en una lista de países donde querrían alojarse. Con lo cual, este sistema centralizado de registro unificaría los procedimientos de protección internacional y ayudaría a los Estados miembros de tener el control en su territorio. Sin embargo, la falta de voluntad de los Estados miembros de implementar este sistema en la práctica pone en duda su posible futuro funcionamiento. En la actualidad, los solicitantes de protección internacional son los meros números y actores pasivos detrás de los «compromisos» de los Estados miembros. El programa de reubicación representa en esencia a un esquema de solidaridad el cual se lleva a cabo el componente de «matching» antes descrito (Jans, 2016). Sin embargo, el verdadero «matching» tendría en cuenta las preferencias de ambos, de los solicitantes de protección internacional en los términos de destino y del país de acogida y de los Estados miembros en los términos de elegir al perfil de los solicitantes. Al tener que contar con el consentimiento de los solicitantes de protección internacional, no estaríamos ante un posible mercado cómodo de selección de los candidatos con determinados perfiles. El actual sistema de reubicación da la sensación que estamos hablando de meros números con unas determinadas características en vez de referirnos a las personas.

2.6. ¿Por qué no funciona el programa de reubicación?

Las primeras intenciones del legislador europeo eran reubicar a los nacionales de terceros países en manifiesta necesidad de protección internacional desde Italia y Grecia, a otros Estados miembros en un plazo de dos años, es decir hasta el 17 de septiembre de 2017. Sin embargo, las razones porque dicho sistema no ha sido tan efectivo como se esperaba son varias. Sobre todo, Italia y Grecia eran acusados de arrastrar los pies y no estar abiertos al establecimiento de los HotSpots. Aparentemente, la reubicación no ha surtido tantos efectos como era de esperar también debido a la falta de entusiasmo por parte de los propios solicitantes de protección internacional (La Baume, 2016) y, en Italia, escasez de los candidatos con la nacionalidad «apropiada» (COM(2015) 679 final). Los candidatos no tienen suficiente información acerca del funcionamiento del mecanismo y rechazan sumarse al mismo pensando que se queden atascados en Grecia o en Italia. En la puesta de marcha del programa se subrayó que unos 65-70% de los nacionales de terceros países llegados al territorio europeo

iban a ser elegibles para la reubicación. Al tener en cuenta todos los datos mencionados en el presente artículo, dicha intención se ha quedado en mera hipótesis. En teoría, los Estados miembros se han comprometido formalmente a reubicar a 160 000 personas claramente necesitadas de protección internacional, compromiso que han reafirmado en varias ocasiones. En práctica, y vistos los datos del primer cumpleaños de la reubicación, dicho compromiso ha dejado mucho que desear.

Por otro lado, el Reino Unido e Irlanda (Protocolo nº 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, anejo al TUE y al TFUE) y Dinamarca (Protocolo nº 22 sobre la posición de Dinamarca, anejo al TUE y al TFUE), ambos no participan en la adopción de las Decisiones relativas a la reubicación y no están vinculados por tales Decisiones. Por otro lado, Hungría (Asunto C-647/15, Hungría / Consejo de la Unión Europea, 3 de diciembre de 2015)⁸ y Eslovaquia (Asunto C643/15, República de Eslovaquia/Consejo de la Unión Europea, 2 de diciembre de 2015) han presentado recursos ante el Tribunal de Justicia de la UE solicitando la anulación de la Decisión (UE) nº 2015/1601 del Consejo sobre reubicación, alegando entre otros, la violación del principio de equilibrio institucional, la violación de los principios de democracia representativa y de buena gobernanza. Para la eurodiputada alemana Keller, otra (*in*)eficacia del programa estriba en que los candidatos tienen que «esperar varios meses hasta ser aptos para la reubicación». La presión migratoria en Suecia (Decisión (UE) 2016/946 del Consejo) y en Austria (Decisión de Ejecución (UE) 2016/408) llevó a ambos Estados miembros a solicitar la suspensión temporal de las obligaciones contempladas en las mencionadas Decisiones del Consejo. La previsión jurídica de la suspensión temporal en circunstancias excepcionales para el estado que es temporalmente incapaz de participar en el proceso de reubicación es posible alegando motivos debidamente justificados. La previsión de la suspensión temporal pone en cuestión la «credibilidad» del programa. Por otro lado, la falta del sistema que combine las preferencias de ambos, los Estados miembros y los propios candidatos acuerda otra característica de la (*in*)eficacia de dicho programa. En varias comunicaciones de la Comisión se publican los datos relativos a la reubicación, cuando realmente no podemos hablar ni siquiera de su vinculación obligatoria para todos los Estados miembros por igual. A pesar del entusiasmo de programa de reubicación por parte de la Comisión, muchos expertos entienden que no hay suficiente información acerca de su funcionamiento. Cuando un traficante te dice que pagándole 2000 euros te lleva a Viena o a Múnich, o a cambio tienes que pasar por el proceso de reubicación sin saber el país de tu destino, muchos escogen la primera opción, apunta Matthias Ruete, Director General de Migración y Asuntos de Interior de la Comisión Europea. En relación a los propios solicitantes de protección internacional, muchos de ellos asocian la reubicación con el vuelo forzoso, un campamento y no con la posibilidad de rehacer sus vidas.

⁸ En Hungría, en relación al programa de reubicación aparte del recurso interpuesto se convocó un referéndum en el que los húngaros respondían con un sí o no a la siguiente pregunta: «¿Quiere que la Unión Europea tenga derecho a determinar una cuota obligatoria de ciudadanos no húngaros en Hungría sin el consentimiento del Parlamento?». Este referéndum cuyo resultado finalmente no resultó obligatorio y vinculante, fue sólo un paso más en las controvertidas políticas que Hungría adopta para frenar las llegadas de los inmigrantes y refugiados, entre otras, la construcción de vallas y muros para tratar de sellar sus fronteras. Además, desde otoño del año pasado, entrar en Hungría de forma ilegal se considera un delito penado con hasta cinco años de prisión.