

REFUGIADOS E (IN)SOLIDARIDAD EN LA UE: la no aplicación de la Directiva 2001/55/CE

Santiago A. Villar, Investigador, CIDOB

A raíz de la situación actual en torno a los refugiados en el Mediterráneo y en territorio europeo, las respuestas dadas por la Unión Europea no han sido las más adecuadas para afrontar la gravedad del escenario que se presenta. Y, sin embargo, ya existía en la legislación europea una herramienta que fue diseñada específicamente para abordar circunstancias como las actuales y que podría ser parte de la solución: la Directiva 2001/55/CE.

I. El diagnóstico: la actual crisis de los refugiados

Desde el verano de 2015 hemos visto fotos, videos, artículos y manifestaciones en torno a la denominada “crisis de los refugiados”. En ese momento, gran parte de la ciudadanía tomó contacto por primera vez con las consecuencias directas de las guerras desatadas en Oriente Medio, más concretamente en Siria e Irak. Desde ese momento, conflictos que distan de ser recientes en el tiempo, cobraron notable impacto por una infinidad de historias particulares y colectivas: desde miles de personas ingresando a pie a Europa o durmiendo en una estación de tren, hasta la durísima imagen del pequeño Aylan. Es decir, de un día para el otro,

ante los ojos de la opinión pública «el problema de los refugiados» pasó a ser “nuestro” problema. Seguramente muchos desconocerán los años que lleva el conflicto en Irak o la guerra en Siria; otros ignorarán la cantidad de refugiados que acogen países vecinos como Jordania, Líbano o Turquía; y, en general, poco se conoce acerca de las miles de solicitudes de asilo que reciben Grecia o Italia, o de las condiciones de acogida en esos países. Desde entonces, los medios de comunicación han nombrado reiteradamente al Reglamento de Dublín, a Frontex, a la Comisión Europea, a Juncker y al primer ministro de Hungría,

sin explicar adecuadamente el rol que desempeña cada uno de estos actores. Un amplio sector de la población ha tomado contacto recientemente con el problema, pero la Unión Europea no. Su falta de previsión, primero, y su incapacidad de reacción rápida, después, han cuestionado pilares básicos de la integración europea como son la solidaridad entre los Estados o la libertad de circulación.

Es importante entonces considerar que la UE quizá tiene las herramientas necesarias

para prever o afrontar este tipo de crisis, pero que su configuración política muchas veces juega en contra de sus propios intereses. En otras palabras, y como suele ocurrir: el problema parece ser más bien político que de carácter técnico o legal.

Resumen: La crisis de los refugiados en el Mediterráneo ha evidenciado la falta de previsión y de un plan de contingencia adecuado por parte de la Unión Europea (UE). No obstante, existe desde 2001 una normativa europea que podría ayudar a paliar la situación actual: la Directiva 2001/55/CE. Su nacimiento –en el contexto del conflicto de los Balcanes– y aplicación obedecen a la necesidad de acogida de un elevado número de personas en el territorio de la UE, por lo que se establece como un procedimiento excepcional paralelo a la institución del estatuto de refugiado. Este estudio analiza los antecedentes y el funcionamiento de dicha directiva, así como los requisitos y condiciones para activar la protección temporal allí descrita. En diferentes ocasiones, desde su entrada en vigor –y aún más en el presente–, su aplicación estaría justificada. Sin embargo, la UE nunca ha considerado su implementación. Ello ha evidenciado la falta de solidaridad de y entre los estados miembros, uno de los pilares fundamentales de la integración europea.

Palabras clave: Unión Europea; refugiados; Directiva 2001/55/CE; legislación europea; solidaridad; – protección temporal; SECA

II. ¿Un problema nuevo para la Unión Europea?

Tal como establece la Resolución del Consejo de 25 de septiembre 1995 sobre el reparto de cargas en relación con la acogida y la estancia (con carácter temporal) de las personas desplazadas¹, «el Consejo Europeo (...) invitó al Consejo (Justicia y Asuntos de Interior) a examinar los problemas planteados por la afluencia de refugiados a fin de solucionar *lo antes posible* y de manera eficaz la cuestión del futuro reparto de cargas en materia de ayuda humanitaria». La cita recoge una resolución –nacida de los desplazamientos de personas fruto del conflicto en los Balcanes– que, recientemente, cumplió nada menos que 21 años y nunca se ha aplicado, ni siquiera en el caso de Kosovo. Existen otros precedentes, pero esta resolución sirve para destacar el contexto en el cual fue concebida y que podría equipararse al actual.

Entonces, si el problema no es nuevo para la Unión Europea, esta debería haber previsto hace ya tiempo que la situación era insostenible en los saturados campamentos de refugiados en Oriente Medio y en los deteriorados centros de acogida de ciertos países miembros de la UE. Los sistemas de asilo de países del sur de Europa, como Grecia e Italia, han sufrido una presión tan grande que hace imposible brindar una protección acorde a la normativa internacional y europea, lo cual ha sido puesto de manifiesto reiteradamente por el Parlamento y el Tribunal de Justicia de la UE². Para colmo, la tardía y desordenada respuesta de la UE ha dejado claro que en muchas ocasiones el sistema actual no garantiza –en la práctica– los derechos de los solicitantes de protección internacional. Esto se debe, en parte, a que los mecanismos de asilo han sido desarrollados para absorber una determinada cantidad de personas, pero no para escenarios de la magnitud que vemos hoy en día. Es decir, como la situación es sin duda excepcional, ello implica por consiguiente ofrecer respuestas también de carácter excepcional.

Una respuesta tal sería, por ejemplo, poner en marcha la aplicación del mecanismo desarrollado en la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001³, relativa a las «normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida» (en adelante, la Directiva). Si ya de por sí su título es bastante explícito, resulta aún más interesante conocer su gestación y su funcionamiento. La Comisión ha reiterado

en numerosas ocasiones que las respuestas deben basarse, en la medida de lo posible, en la utilización de la legislación europea vigente, y este es sin duda un caso paradigmático.

Esta norma tiene su base legal en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)⁴, que prevé expresamente (art. 78.2) que el Parlamento Europeo y el Consejo adopten medidas relativas a un sistema europeo común de asilo que incluya, entre otras cosas, un sistema común para la protección temporal de las personas desplazadas, en caso de afluencia masiva. En este sentido, las herramientas están disponibles.

III. Análisis teórico de la Directiva 2001/55/CE

a) Contextualización

El nacimiento de esta Directiva se enmarca en el contexto de los conflictos surgidos tras la disolución de Yugoslavia⁵. También cabe remarcar que durante el Consejo Europeo de Tampere (octubre de 1999) se delinearón las bases del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), dentro del cual la necesidad de normativa respecto a la protección temporal fue destacada.

Tomando como antecedente más directo a una serie de instrumentos adoptados como respuesta a los desplazamientos de miles de personas procedentes del territorio de la ex Yugoslavia –y especialmente más adelante, cuando el conflicto en Kosovo alcanzó su punto más crítico durante la primera mitad de 1999–, la

Comisión Europea presentó en mayo de 2000 una propuesta de Directiva del Consejo⁶ sobre normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de desplazados. En su exposición de motivos, la Comisión dio cuenta de las dificultades que había encontrado a la hora de debatir el tema de la protección temporal y de los tres años consecutivos de fracasos de las negociaciones en el seno del Consejo. Asimismo, explicó que esta Directiva «constituye un mecanismo del sistema (de asilo) que le permite al mismo funcionar bien, y no hundirse, en caso de afluencia masiva». La Comisión subrayó el hecho de que si bien la Convención

Los sistemas de asilo de países del sur de Europa, como Grecia e Italia, han sufrido una presión tan grande que hace imposible brindar una protección acorde a la normativa internacional y europea. La tardía y desordenada respuesta de la UE ha dejado claro que en muchas ocasiones el sistema actual no garantiza los derechos de los solicitantes de protección internacional.

1. DO n° C 262 de 7/10/1995, p.1.
2. Por ejemplo, Resolución del PE (2008/2235 (INI)) del 5 de febrero de 2009 y la Sentencia del TJUE de 21 de septiembre de 2011 en los asuntos C-411/10 y C-493/10.
3. DO L 212 de 7.8.2001, p. 12

4. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea constituye uno de los cuatro textos fundamentales de la UE. Firmado a finales de la década de 1950, ha sufrido numerosas reformas, adoptando el nombre actual en 2009, tras la firma del Tratado de Lisboa. Contiene normativa básica sobre cuestiones en las que la UE es competente, así como también normas de carácter institucional y administrativo.
5. La Comisión, ya a principios de 1997, había enviado al Consejo una propuesta que brindase un mejor y más detallado marco legal a la protección temporal. Tras su aprobación por el Parlamento y la valoración favorable del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), los debates en torno a la solidaridad terminaron bloqueando la decisión, por lo que la propuesta finalmente, en mayo de 1999, caducó.
6. COM/2000/0303 final – CNS2000/0127

de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 no impide automáticamente reconocer la condición de refugiado a grupos enteros de personas, los estados son reticentes a hacerlo. Si bien muchos países miembros de la UE reconocían en su legislación interna la posibilidad de protección temporal, las condiciones y alcance de esta protección variaban bastante y, a la luz de la situación en Kosovo, se había observado que su aplicación era defectuosa.

Entre los objetivos primordiales que la Comisión se proponía con la Directiva estaba el hecho de evitar la saturación de los sistemas de asilo, así como también fomentar el esfuerzo equitativo y la solidaridad entre los estados miembros ante una situación de afluencia masiva. Se ha destacado en reiteradas ocasiones que las condiciones de la protección temporal deberían ser lo suficientemente atractivas *con el fin de evitar un número demasiado elevado de solicitudes de asilo*. Finalmente, tras algunas enmiendas y los dictámenes del Parlamento Europeo (PE), el Comité Económico y Social (CES) y el Comité de las Regiones (CdR), la Directiva 2001/55/CE vio la luz en julio de 2001.

b) Elementos constitutivos

La Directiva tiene como objetivo el establecimiento de normas mínimas para la concesión de una protección temporal. Este concepto es la pieza clave del sistema, ya que no se trata de una tercera categoría dentro del ámbito de la *Protección Internacional* (que incluye estatuto del refugiado y protección subsidiaria), sino que constituye un mecanismo diferente. El art. 2.a) define a la protección temporal como un «procedimiento de carácter excepcional por el que, en caso de afluencia masiva o inminencia de afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de terceros países que no puedan volver a entrar en su país de origen, se garantiza a las mismas protección inmediata y de carácter temporal, en especial si el sistema de asilo también corre el riesgo de no poder gestionar este flujo de personas sin efectos contrarios a su buen funcionamiento, al interés de las personas afectadas y al de las otras personas que soliciten protección».

El elemento que activa el mecanismo es la existencia de una afluencia masiva, que no está definida por criterios objetivos. El artículo 2.d) se limita a indicar que se trata de un *número importante* de personas desplazadas, que deben ser procedentes de un mismo país o región geográfica, independientemente que hayan llegado a la UE espontáneamente o a través de ayudas. Tal y como la Comisión plantea en su exposición de motivos de la Directiva, la afluencia coyuntural y acumulativa de solicitantes de asilo procedentes de distintos países no desencadenaría la protección temporal; sin embargo, puede llegar un momento en que el flujo gradual inicial se intensifique de tal manera que se vuelva masivo.

El otro factor clave es la determinación de los sujetos a los cuales se dirige la norma. El texto (art. 2.c) se refiere a personas desplazadas como:

1. Nacionales de un tercer país o apátridas que hayan debido abandonar su país o región de origen.
2. Que su regreso en condiciones seguras y duraderas sea imposible debido a la situación allí existente.
3. Y que podrían ser susceptibles de protección internacional, en particular:
 - a. personas que hayan huido de zonas de conflicto armado o de violencia permanente;
 - b. personas que hayan estado o estén en peligro grave de verse expuestas a una violación sistemática o generalizada de los derechos humanos.

Es importante reiterar que la protección temporal no es una excepción, ni sustituye a la protección internacional. Por el contrario, se trata de un mecanismo de ayuda en casos excepcionales, por cuanto las personas que gocen de protección temporal podrán presentar una solicitud de asilo en cualquier momento, siendo el Estado miembro que haya

otorgado la protección el responsable de examinar esta solicitud (conf. arts. 3, 17 y 18). Al respecto, el CES entendió que el acceso a protección temporal inmediata es conveniente, ya que «deja a los interesados la posibilidad de reflexionar con calma y conocimiento de causa antes de tomar una decisión y, por lo tanto, evita que los sistemas de asilo se saturen ante un número de solicitudes masivo e imprevisto»⁷. Es decir, se pretende que parte de las personas bajo protección temporal decidan luego no presentarse como solicitantes

de asilo o protección subsidiaria, y que puedan retornar voluntariamente una vez superada la situación excepcional de crisis.

Cabe destacar que la Directiva reserva una disposición dirigida a excluir de protección temporal a determinadas personas sobre las cuales existan *motivos justificados* para considerar que han cometido un delito de lesa humanidad, un crimen de guerra o contra la humanidad o –en ciertas circunstancias– un delito grave. También podría acarrear la exclusión de la protección temporal la existencia de razones fundadas para considerar a la persona como un peligro para la seguridad del Estado, dejando la puerta abierta a la discrecionalidad estatal a la hora de su determinación.

Volviendo al contexto actual de la llegada de refugiados a Europa, cabe destacar que el Consejo dio cuenta de la existencia de un flujo migratorio de carácter excepcional en dos

Una respuesta sería poner en marcha la aplicación del mecanismo desarrollado en la Directiva 2001/55/CE del Consejo relativa a las «normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida».

7. Dictamen del CES (2001/C 155/06) del 28 de marzo de 2001.

instrumentos de septiembre de 2015: la Decisión 2015/1523 y la 2015/1601. Ambas establecen «medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional» (básicamente reubicación) y puntualmente afirman que la reciente crisis en el Mediterráneo llevó a las instituciones de la Unión a reconocer de inmediato los flujos migratorios excepcionales. Es claro que su carácter masivo es lo que convierte al flujo migratorio en excepcional.

c) Funcionamiento

La activación del mecanismo de protección temporal no es automática, sino que necesita el impulso de las instituciones de la UE. Según el artículo 5, será el Consejo quien a través de una Decisión –adoptada por mayoría cualificada– determinará la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas. La Decisión se basará en una propuesta de la Comisión que deberá contener al menos los siguientes elementos:

- a) una descripción de los grupos concretos de personas a los que se aplicará la protección temporal;
- b) la fecha en que surtirá efecto la protección temporal;
- c) una estimación de la magnitud de los movimientos de personas desplazadas⁸.

El instrumento adoptado por el Consejo será aplicable a todos los estados miembros y deberá incluir –además de lo dispuesto en a) y b)– la información de los estados acerca de su capacidad de recepción e informaciones adicionales de la Comisión, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y otras organizaciones internacionales. Resulta un factor clave la comunicación de los países sobre sus capacidades, ya que la aplicación del sistema se basa en la solidaridad entre los estados. Es decir, cada miembro de la UE debe indicar voluntariamente sus disponibilidades, las cuales no necesariamente deberían expresarse en cifras exactas (art. 25). Ni la Comisión, ni el Consejo podrán determinar la cantidad de personas que cada país deberá acoger, sino que es una decisión pura y exclusivamente estatal. Si bien los principios de la UE y la situación excepcional podrían generar una obligación moral hacia los estados, nada impide que uno o varios estados indiquen su incapacidad de acoger personas desplazadas, lo que debería ser justificado adecuadamente.

Sin embargo, ante una situación de afluencia masiva de hecho, los estados no podrán abstraerse de las obligaciones contraídas en virtud del derecho internacional y comunitario, en particular del principio de *no devolución*. Por ello, se plantea aquí una disyuntiva: aquellos países que tengan una gran presión sobre su sistema de asilo no tendrán quizá la capacidad de acoger más personas bajo protección temporal, pero si no ofrecen dis-

ponibilidad en los términos del artículo 25, de todas maneras estarán obligados a través del principio de no devolución, con lo cual su sistema de asilo sufrirá aún más presión. Por eso, la solidaridad comunitaria y la necesidad de un esfuerzo equitativo en contextos de crisis son la base fundamental de esta Directiva.

En relación con esto, sin entrar en detalle acerca de la naturaleza jurídica de la normativa, es importante subrayar que no se trata de un derecho exigible directamente (a diferencia de la protección internacional) por las personas desplazadas. Tal como indica Arenas Hidalgo (2003) la protección temporal se presenta como una *expectativa de protección* más que como derecho subjetivo, ya que depende de la previa calificación de la situación por parte de las instituciones de la UE. No se atribuye un derecho exigible a los estados, pero una vez decidida su puesta en práctica por el Consejo, deviene inmediatamente exigible⁹.

d) Condiciones de acogida

El artículo 4 establece que la duración de la protección es de un año, prorrogable automáticamente por periodos de seis meses durante un año más. Inclusive podría prorrogarse excepcionalmente por otro año más a través de una Decisión del Consejo emitida a tal efecto; es decir, que el periodo de protección temporal podría ser como máximo de tres años.

La solidaridad comunitaria, uno de los valores fundamentales de la UE, ha terminado por ser impuesta como norma obligatoria para evitar así su incumplimiento por parte de los estados miembros.

A partir de la Decisión del Consejo que determine la aplicación de la Directiva, surgen para los estados una serie de obligaciones. En primer lugar, deberán expedir permisos de residencia válidos durante el periodo de la protección temporal, así como

también los visados necesarios para –en su caso– entrar en el territorio (conf. art. 8)¹⁰. Deberán también ser autorizados a trabajar, por cuenta propia o ajena, y a participar en actividades educativas o de formación profesional. Asimismo, los países garantizarán el acceso a un alojamiento adecuado, alimentación, ayuda social, educación a los menores de 18 años y atención médica de urgencia y tratamiento esencial de enfermedades (conf. arts. 12, 13 y 14).

La Directiva prevé un régimen especial de reagrupación familiar, que difiere del seguido en casos de protección internacional. Si bien protege el derecho a vivir en familia, plantea algunos límites propios de la situación excepcional en la que se desarrolla la protección temporal. No se prevé, por ejemplo, la reagrupación de beneficiarios de protección temporal con miembros de su familia que ya residan legalmente en estados miembros de la UE. La Directiva se centra únicamente

8. Cabe mencionar que también un país de la UE podría proponer la utilización de la protección temporal (conf. art.5.2).

9. Arenas Hidalgo, Nuria. «La institución de la Protección Temporal en Europa: ejes conceptuales de la acogida territorial debida a las poblaciones desplazadas de forma masiva». *Anuario de Derecho Europeo* (2003), p. 99-121.

10. Al respecto, el Parlamento Europeo realizó una enmienda a este artículo en donde establecía la exención temporal de visados en caso que limiten los derechos de las personas cubiertas por la Directiva, lo cual finalmente no fue incluido en su versión final. Asimismo, preveía la libertad de circulación por el territorio de la UE, lo que tampoco fue aceptado.

en la familia ya constituida en su país de origen y separada por las circunstancias de la huida masiva, y brinda una definición amplia de quienes son considerados miembros de la familia, diferenciando:

- a) cónyuges, pareja de hecho e hijos (art.15.1.a);
- b) *otros parientes* que convivan y sean dependientes del reagrupante (art.15.1.b).

Los supuestos que plantea el texto legal para casos de reagrupación son dos. En el primer caso, relativo a los miembros de la familia que gozan de protección temporal en diferentes estados miembros, se establece que los estados miembros en cuestión «procederán a reagrupar» a los miembros de la familia de quienes tengan constancia de que pertenecen al grupo a). Sin embargo, respecto a los del grupo b), la Directiva establece que los estados miembros «podrán reagrupar», con lo cual deja librado a su voluntad la reagrupación de esta categoría. Es decir, que al transponer la Directiva a su legislación interna, los estados solo estarían obligados a reagrupar al cónyuge –o pareja de hecho– e hijos, pero no a otros parientes, lo cual sería facultativo.

El segundo caso se refiere a si algún o algunos miembros de la familia no se encuentran aún en un Estado miembro. En tal situación se prevé que el Estado miembro en que el reagrupante disfrute de protección temporal «procederá a reagrupar» con dicha persona a los familiares pertenecientes al grupo a), y «podrá reagrupar» a los familiares del grupo b). En ambos casos, el mismo artículo 15 (ap.5) establece que los estados miembros son quienes decidirán en cuál de ellos deberá producirse la reagrupación, teniendo en cuenta los deseos de los miembros de la familia, los intereses de los menores y la solidaridad comunitaria. Esta disposición contrasta con la propuesta original de la Comisión, en donde la voluntad del reagrupante y la de los miembros de la familia tenían un papel más preponderante. Asimismo, en esta propuesta se establecía que la ausencia de pruebas documentales sobre los vínculos familiares no se consideraría de por sí un obstáculo para el otorgamiento de la protección, mientras que en la versión aprobada se refiere a que el Estado deberá tener «constancia» de ello.

e) Cese de la protección y financiación

La protección establecida en la Directiva es limitada en el tiempo, por lo tanto, al expirar el periodo de duración, la situación del individuo quedará sujeta a otra normativa. Es decir, que al finalizar el periodo de protección temporal, la persona podrá decidir presentar una solicitud de asilo o no, y en virtud de ello se determinará el régimen aplicable. En el primer supuesto, anteriormente mencionábamos que el Estado miembro que acogió al solicitante de asilo bajo protección temporal, será el encargado de examinar esa solicitud, siendo aplicable la legislación internacional y europea correspondiente. En el segundo caso, deviene aplicable el derecho interno en materia de extranjería. No obstante, la Directiva

prevé que los estados faciliten el regreso voluntario de los beneficiarios de protección temporal a sus países de origen, contemplándose la posibilidad de visitas exploratorias o de readmisión dentro del periodo de vigencia de la protección (conf. art. 21). Asimismo, se establece el regreso forzoso de aquellos que rehúsen a dejar el territorio, a excepción de quienes por razones de salud están imposibilitados de regresar y de las familias con menores escolarizados, a las cuales se les permitirá esperar la finalización del periodo escolar en curso.

Para sufragar los costes que la aplicación de la Directiva supone, se contempla su financiación a través de fondos europeos. Dada la fecha de redacción de la norma, el Fondo Europeo para los Refugiados establecido por Decisión 2000/596/CE aparece como el instrumento de referencia financiera. Allí (art. 6) se contempla específicamente la posibilidad de subvencionar una serie de medidas de emergencia relacionadas con la aplicación de la Directiva. Lo mismo ha ocurrido con todos los fondos europeos destinados a financiar sistemas de protección internacional que se han ido sucediendo, incluido el correspondiente al periodo 2014-2020.

IV. Rechazo y no aplicación

La protección temporal no es una medida alternativa al asilo, sino que es un mecanismo excepcional y complementario, que busca dar protección inmediata y evitar el colapso de los sistemas de asilo.

Hemos visto que la Directiva tiene su génesis en un contexto muy concreto. Aun así, sus disposiciones son lo suficientemente neutras como para poder ser aplicadas en situaciones de afluencia masiva derivadas de escenarios diferentes. Es importante reiterar que la protección temporal no es

una medida alternativa al asilo o una «vía de escape» para que los estados eviten aplicar la normativa de protección internacional, sino que es un mecanismo excepcional y complementario, que busca dar protección inmediata y evitar el colapso de los sistemas de asilo. Se trata de una protección de carácter colectivo, ya que una vez determinado por el Consejo, el grupo de personas al cual va dirigida esta protección entra automáticamente dentro de la órbita de la Directiva. En el caso del asilo, la protección es de carácter individual y apunta al sujeto particular que cumple con una serie de condiciones previamente establecidas. Del texto de la Directiva también se puede extraer la discrecionalidad brindada a los estados en numerosas ocasiones, ya que encontramos desde la declaración voluntaria sobre disponibilidad para acoger a desplazados, hasta la poca definición que se ofrece respecto a las condiciones de acogida y las causas de exclusión de la protección temporal establecidas en el artículo 28.

Al igual que los instrumentos jurídicos que la Comunidad Europea aprobó en su momento sobre protección temporal, la Directiva 2001/55/CE también corrió la misma suerte: jamás fue utilizada. No obstante tener lineamientos bastante bien definidos, mecanismos específicos y fondos a disposición, los estados miembros nunca han recurrido a esta Directiva, aunque vale la pena recordar que en una ocasión se intentó aplicar. Tras el estallido de la denominada «primavera árabe» en di-

ciembre de 2010 en Túnez, la situación del país se volvió muy crítica. El derrocamiento del presidente Ben Alí produjo *de facto* la eliminación de los estrictos controles fronterizos existentes, hecho que provocó una oleada masiva de inmigrantes irregulares hacia Italia. Durante los cuatro primeros meses de 2011, entre 20.000 y 30.000 tunecinos llegaron a la isla de Lampedusa, cuya mayoría declaraba intenciones de arribar a Francia. A raíz de tales acontecimientos y de la falta de respuestas por parte de la UE, el Gobierno italiano adoptó en abril de 2011 un Decreto por el cual brindaba protección temporal a todos los ciudadanos provenientes de países del norte de África que hubiesen ingresado en territorio italiano entre los días 1 de enero y 5 de abril de ese año. A tal fin se dispuso la entrega de permisos de residencia válidos por seis meses, lo cual permitió a la mayoría de sus beneficiarios dirigirse a otros países europeos, en especial Francia y Alemania, generando tensión entre los gobiernos y hasta el cierre provisorio de fronteras. Además, el Gobierno francés sostuvo que al tratarse de inmigrantes, condicionaría su ingreso al territorio a que estos tuviesen los medios necesarios para su subsistencia en Francia, entre otros requisitos. Asimismo, previo a la realización del Consejo Europeo del 12 y 13 de abril de ese año, Italia solicitó la aplicación de la Directiva 55/2001/CE, lo cual fue rechazado al considerarse que los desplazados tunecinos eran en realidad migrantes económicos¹¹ y además que su cantidad no era suficiente como para ser considerada una afluencia masiva¹².

Años más tarde, ya en 2016 y en medio de la actual crisis de refugiados en el Mediterráneo, varios solicitantes de asilo presentaron una serie de recursos ante el Tribunal General de la UE esgrimiendo que en su caso era de aplicación la Directiva 2001/55/CE, lo cual no fue aceptado¹³.

V. Reflexiones finales

La mejor conclusión se extrae de observar la realidad. El hecho concreto es que la Directiva 2001/55/CE está ahí, y que ha estado ahí todo este tiempo sin haber sido utilizada. Ni siquiera ha sido mencionada. Sinceramente, dudo que la no aplicación se deba a que, tal como afirmaba Cecilia Mallsström en julio de 2011, la población que ha entrado en Europa esté formada por *migrantes económicos* y no por personas desplazadas susceptibles de protección internacional. Tampoco podría esgrimirse que no estemos ante un supuesto de afluencia masiva. Durante el contexto de crisis que dio origen a la Directiva, el número máximo de solicitudes de asilo en la UE rondaba los 405.000 (año 2000), mientras que solo en los primeros diez meses de 2015 se habían presentado casi 670.000 solicitudes. De hecho, el número de peticiones de asilo fue *in crescendo* desde 2006 hasta llegar en 2014 a un total de 600.000. En otras palabras: la UE debió haber previsto esta situación y no solo limitarse a responder ante un escenario de crisis insostenible.

Esto evidencia, sin duda, la falta de voluntad política por parte de los estados miembros, uno de los ingredientes clave para poner en movimiento al mecanismo previsto en la Directiva. De ello deriva una manifiesta inexistencia de solidaridad comunitaria como principio fundamental de la UE y componente esencial del sistema europeo común de asilo. Solidaridad que, si bien esta incansablemente presente en la retórica europea como un valor indispensable e irrenunciable, la realidad de los hechos nos ha demostrado justamente lo contrario. Así lo ha reconocido el mismo Parlamento Europeo al expresar que «lamenta profundamente que haya fracasado el intento de aplicar principios de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad establecidos en el art. 80 del TFUE»¹⁴.

La Comisión y el Consejo desecharon la posibilidad de aplicación de la Directiva tras lo sucedido en Lampedusa en 2011 por cuestiones cualitativas y cuantitativas. Sin embargo, la misma Comisión estimó que en cuanto la situación lo ameritase, esta debería activarse¹⁵, al igual que lo había sugerido el Parlamento Europeo en septiembre de 2012¹⁶. A pesar de ello, no se encuentra en documentos recientes referencia alguna a la posible aplicación de la Directiva, aun cuando –textualmente– se haya planteado que la UE se «enfrenta a la mayor crisis de refugiados desde que finalizó la Segunda Guerra Mundial»¹⁷. Esto sin dudas constituye una manifiesta contradicción.

El Consejo ya en marzo de 2005¹⁸ reconocía expresamente que los flujos de migración insuficientemente gestionados pueden dar lugar a desastres humanitarios, lo cual más de 10 años después se convierte en una realidad incontrastable. Según la Comisión¹⁹, «la actual crisis de refugiados no es sino una manifestación aguda de problemas antiguos y complejos; las raíces de la crisis son múltiples y no pueden extirparse de inmediato». Al respecto, sería interesante saber si se refiere solo a factores externos y ajenos a la UE –que aparece como el vergel al cual habitantes de todo el mundo desean llegar– o si, por el contrario, es una fuerte autocrítica a su falta de compromiso y solidaridad (interna y externa), a su incapacidad para desacelerar la escalada de los conflictos, a su accionar tardío o a la interposición de intereses meramente políticos por encima de los netamente humanitarios.

Por último, vale la pena remarcar una vez más que la aplicación de la Directiva 2001/55/CE a la situación actual de los refugiados estaría plenamente justificada desde todo punto de vista. Sin duda, si fuera acompañada de voluntad política y solidaridad, sería un instrumento que permitiría bridar la respuesta inmediata que la extrema gravedad de la situación requiere. Hemos visto que el Consejo ha caracterizado a los recientes flujos migratorios como «excepcionales», lo que claramente es sinónimo de «masivo».

11. Esto fue reiterado por la entonces comisaria de Inmigración, Cecilia Mallsström, ante una pregunta escrita el eurodiputado Fiorello Provera realizada el 8 de junio de 2011, relativa a la definición de «afluencia masiva de personas desplazadas» (doc. P-005637/2011).
12. Reafirmado luego en la Comunicación de la Comisión COM (2011)835 final, de 2 de diciembre de 2011.
13. Asuntos T-192/16, T193/16 y T-257/16 entre otros.

14. Resolución del PE (2013/2014 (INI)) de 2 de abril de 2014.
15. COM (2011)835 final.
16. Resolución del PE (2012/2013 (INI)) de 11 de septiembre de 2012.
17. Comunicación Conjunta de la Comisión y la Alta representante para Asuntos Exteriores «Abordar la crisis de los refugiados en Europa» (JOIN(2015) 40 final) 9 de septiembre de 2015.
18. Programa de La Haya (2005/c 53/01).
19. Idem nota 16.

Podemos entonces establecer que la pertinencia de la norma analizada a la situación actual está a la vista; sin embargo, difícilmente alguna vez asistiremos a su implementación, no solo por el contexto político actual y los costes (políticos) que ello podría acarrear, sino porque sus días estarían contados.

La Comunicación de la Comisión al Parlamento y al Consejo²⁰, de 6 de abril de 2016, recoge la necesidad de una reforma del SECA, expresada en febrero de 2016 por el Consejo Europeo, que consideró necesario «avanzar en la reforma del marco actual de la UE para garantizar una política de asilo humana y eficiente». En esa comunicación, la Comisión plantea dos opciones de reforma del sistema de Dublín, y en tanto que ambas posibilidades estarían destinadas a responder a situaciones de afluencia masiva se procedería a derogar la Directiva 2001/55/CE. Allí mismo se esgrime como motivo principal de su no aplicación la «falta de un mecanismo interno de solidaridad *obligatorio* que garantice el reparto equitativo de responsabilidades entre los estados miembros». Las diferentes propuestas de reforma hacen hincapié en una política de migración que funcione con eficacia tanto en tiempos de calma como en periodos de crisis, a la vez que destacan el papel relevante de la solidaridad.

En síntesis, la solidaridad comunitaria –siendo uno de los valores fundamentales de la Unión Europea– termina siendo impuesta como norma obligatoria para evitar así su incumplimiento por parte de los estados. Paradójico.

20. COM (2016)197, final