

TRABAJO FIN DE GRADO
GRADO EN DERECHO
CURSO ACADÉMICO 2023-2024

**La crisis migratoria de 2015 y su impacto en
la política migratoria de la Unión Europea.**

**The 2015 migration crisis and its impact on the
European Union's migration policy.**

AUTOR: GONZALO ALONSO RUIZ
TUTORA: YAELE CACHO SÁNCHEZ

Junio de 2024

RESUMEN

La crisis migratoria 2015 ha supuesto un antes y un después en la política migratoria de la Unión Europea. Cuando se produce la crisis, la Unión Europea (UE) cuenta con su propia política migratoria y con un sistema europeo común de asilo. Sin embargo, esto no ha sido suficiente para la resolución de las crisis migratorias. La gestión de la crisis no se ha mostrado eficaz, ha generado tensiones entre los Estados miembros, incumplimientos de la política migratoria común, y ha generado una percepción de la migración como un problema de seguridad. La consecuencia se ha visto reflejada en las medidas que ha ido adoptando la UE que tienden a una política más restrictiva y de exhaustivo control de fronteras. Las respuestas de la UE, salvo en el caso de Ucrania, no se ha mostrado solidaria y garantista de los derechos de los refugiados. El Nuevo Pacto de Migración y asilo de 2024, era una esperanza abierta para la mejora de la política migratoria común de la UE, pero parece que no responde a las expectativas en él depositadas, aunque aún es pronto para ver los resultados.

Palabras clave: Crisis, Migratoria, Unión Europea, Asilo, Estados, Política, Fronteras.

ABSTRACT

The 2015 migration crisis marked a turning point in the European Union's migration policy. At the onset of the crisis, the EU already had its own migration policy and a common European asylum system in place. However, these measures proved insufficient to resolve the migration crisis. The management of the crisis was ineffective, causing tensions among Member States, violations of the common migration policy, and creating a perception of migration as a security issue. As a result, the EU has adopted increasingly restrictive policies and stringent border control measures. With the exception of the case of Ukraine, the EU's responses have not been characterized by solidarity or a commitment to the rights of refugees. The New Pact on Migration and Asylum of 2024 was seen as a beacon of hope for improving the EU's common migration policy, but it seems that the new pact does not meet the expectations placed upon it, although it is still too early to see the results.

Keywords: Migration, Crisis, European Union, Policy, Asylum, States, Borders.

ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	4
1.INTRODUCCIÓN.....	5
2.LOS FLUJOS MIGRATORIOS EN EUROPA PREVIOS A LA CRISIS DE 2015.....	6
3.LA CRISIS MIGRATORIA DE 2015.....	9
• 3.1. EL CONTEXTO.....	9
• 3.2. LAS RUTAS DE LOS MIGRANTES.....	13
• 3.3 LAS CAUSAS DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS EN 2015. PAÍSES DE DESTINO.....	17
4.LA POLÍTICA MIGRATORIA DE LA UE.....	19
• 4.1.LOS TRATADOS.....	19
• 4.2.LA POLÍTICA DE ASILO DE LA UE.....	24
• 4.3.EL SISTEMA DUBLÍN.....	29
• 4.4.LA POLÍTICA MIGRATORIA DE LA UE COMO RESPUESTA A LA CRISIS 2015.....	31
5. LA RESPUESTA DE LA UE A LA CRISIS 2015:LA AGENDA EUROPEA DE MIGRACIÓN Y EL ACUERDO UE-TURQUÍA.....	33
• 5.1.LA AGENDA EUROPEA DE MIGRACIÓN.....	33
• 5.2.ACUERDO UE-TURQUÍA.....	36
6. REFERENCIA A LA CRISIS DE REFUGIADOS DE UCRANIA Y LA RESPUESTA DE LA UE.....	38
7. NUEVO PACTO EUROPEO SOBRE MIGRACIÓN Y ASILO DE LA UE.....	41
8. CONCLUSIONES.....	54
BIBLIOGRAFÍA.....	60

INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Solicitantes de asilo desde 1985 hasta 2015.....	9
Gráfico 2: Desplazamientos forzados en 2015 según los países de origen.....	11
Gráfico 3: Evolución solicitudes de asilo (2008-2020).....	12
Gráfico 4: Llegadas irregulares anuales (2015-2022).....	15

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Mapa 1: Mapa representativo de la crisis migratoria de 2015.....	16
--	----

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Porcentaje de solicitudes de asilo que representan los países ilustrados de la UE (2014-2015).....	18
Tabla 2: Tabla representativa del Nuevo Pacto de Migración y Asilo.....	44

ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AUE	Acta Única Europea
CE	Comisión Europea
CEAR	Comisión Española de Ayuda al Refugiado
CEDH	Convenio Europeo de los Derechos Humanos
EASO	Oficina Europea de Apoyo al Asilo
ECRIS-TCN	Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales
FRONTEX	Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONG	Organización No Gubernamental
PIB	Producto Interior Bruto
SECA	Sistema Europeo Común de Asilo
SIS	Sistema de Información Schengen
TCE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
VIS	Sistema de Información de Visados

I. INTRODUCCIÓN

La migración es un tema de actualidad, constantemente estamos viendo en los medios de comunicación noticias sobre los migrantes, su difícil situación en las fronteras, sus llegadas en cayucos a las costas europeas, la muerte en el mar, los campamentos de refugiados, tal situación no deja a nadie indiferente, es un tema actual que genera controversia y opiniones muy diferentes. Para unos es la causa de todos los problemas de seguridad y convivencia y para otros una cuestión de derechos humanos. Conocer en mayor profundidad este tema ha sido un aliciente para poder dirigir mi trabajo hacia esta materia tan controvertida. Pero, sobre todo, qué ha hecho la Unión Europea (UE) para poder gestionar y solucionar la cuestión migratoria, dado que las decisiones de la UE nos afectan a todos.

La búsqueda de respuestas no ha sido sencilla. Hemos tenido que enfrentar las dificultades propias derivadas del estudio de una política, como es la política migratoria, respecto de la que la UE no tiene competencia exclusiva y en la que confluyen normas internas, europeas e internacionales. Además, la normativa de la UE en la materia es extensa, exhaustiva y compleja.

En particular, nos interesaba identificar si la crisis migratoria de 2015 ha tenido alguna incidencia en las decisiones posteriores de la Unión Europea (UE) en materia de inmigración, especialmente en el Nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo de mayo de 2024. Para ello, hemos tenido que abordar el marco jurídico genérico en materia de migración previo a la crisis de 2015 con el fin de poder contextualizarla y lo que supuso la masiva afluencia de migrantes que recibió la UE en 2015.

De este modo, la estructura del trabajo responde al siguiente esquema general:

- Identificación y descripción de la crisis migratoria de 2015. Sus características y singularidad y los problemas generados en el ámbito de la UE.
- La política migratoria con la que la UE tuvo que hacer frente a los desafíos de la crisis migratoria.
- Las respuestas inmediatas de la UE: la Agenda de Migración 2015 y el Acuerdo UE-Turquía de 2016.

- Los nuevos retos migratorios: la guerra de Ucrania, sus consecuencias y la respuesta de la UE.
- El nuevo Pacto de Migración y asilo de mayo de 2024 como una respuesta global al problema migratorio

2. LOS FLUJOS MIGRATORIOS EN EUROPA PREVIOS A LA CRISIS 2015.

Europa ha tenido que enfrentarse a lo largo de su historia al reto de la migración, pero fue sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) cuando tuvo que hacer frente a llegadas masivas de refugiados dentro de las propias regiones de Europa. Esta migración tras la Segunda Guerra Mundial (1945-1990) estuvo influenciada por varios factores clave; la reconstrucción económica, la descolonización, y los conflictos políticos y bélicos.

Así, tras la devastación de la Segunda Guerra Mundial, Europa Occidental experimentó un período de rápido crecimiento económico, especialmente durante las décadas de 1950 y 1960, conocido como el “milagro económico”. Para satisfacer la creciente demanda de mano de obra en industria y servicios, muchos países europeos iniciaron programas de reclutamiento de trabajadores extranjeros. Alemania Occidental, en particular firmó acuerdos bilaterales con varios países del sur de Europa, (Italia, Grecia, España) y más tarde con Turquía y Yugoslavia para traer trabajadores temporales. Hacia finales de los años 60 había alrededor de 2,6 millones de extranjeros en Alemania.

Asimismo en esta década del siglo XX, con la descolonización por parte de Occidente de las antiguas colonias árabes y de Oriente Próximo se propició la llegada de muchos inmigrantes procedentes de estas antiguas colonias¹. Desde África, Asia y el Caribe hacia las ex metrópolis europeas. Europa recibía obra de mano barata y los países emisores

¹ Rizzi, F., (2014) *“Después de las Revoluciones: Europa y el mundo árabe”*, en Cuadernos de la Mediterránea, págs. 169-174.

liberaban presiones sociales (mucha población joven y en paro)², se produjeron repatriaciones hacia Francia de casi un millón de personas y a Portugal de unas 600.000³.

La Guerra Fría⁴ y la represión en los países comunistas de Europa del Este provocaron varias olas de refugiados. Con la revolución húngara⁵ de 1956 aproximadamente 200.000 húngaros huyeron hacia Austria y otros países occidentales tras la fallida revolución contra el régimen soviético. La Invasión soviética de Checoslovaquia⁶ en 1968 llevó a unos 80.000 checos y eslovacos a buscar asilo en Europa Occidental.

En los años 70-80 aunque el auge del denominado milagro económico comenzó a decaer (crisis del petróleo 1973) todavía existía una considerable demanda de mano de obra en ciertos sectores de la industria, construcción y servicios. Los migrantes que ya residían en Europa, especialmente de África del Norte y Turquía, pudieron traer a sus familias desde sus países de origen por las políticas de reagrupación familiar implementadas en varios países europeos.

A pesar de los numerosos flujos migratorios que se venían produciendo en Europa durante los años 70-80, estos flujos se producían de una forma constante, con cifras manejables pudiendo los países absorberlos sin fricciones⁷, tanto por sus características como por el momento histórico, político y económico en que se producían, con una Europa emergente y en pleno crecimiento.

² Goig, J., (2019) *“La política común de inmigración en la Unión Europea en el sesenta aniversario de los Tratados de Roma (o la historia de un fracaso)”*. Revista de Derecho de la Unión Europea. N.º 32-enero-junio 2017, págs. 71-111, pág.72

³ González Enríquez, C., (2015) *“La crisis de los refugiados y la respuesta europea”* en, Real Instituto Elcano. ARI 67/2015, págs.1-13, pág. 1

⁴ La Guerra Fría fue un período de tensión geopolítica entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, desde el final de la Segunda Guerra Mundial en 1945, hasta la disolución de la URSS en 1991. Se caracterizó por la rivalidad ideológica, la carrera armamentista y conflictos indirectos, sin enfrentamientos militares directos entre ambas superpotencias.

⁵ La Revolución húngara de 1956 fue un levantamiento popular contra el dominio soviético en Hungría, que buscaba reformas democráticas y la retirada soviética, que fue brutalmente reprimido por la intervención militar soviética

⁶ La invasión soviética de Checoslovaquia conocida como la Primavera de Praga, fue una intervención militar del Pacto de Varsovia para detener reformas liberales, restaurando el control comunista estricto.

⁷ González Enríquez, C., (2015) *“La crisis de los refugiados y la respuesta europea”* en, Real Instituto Elcano. ARI 67/2015, págs.1-13, pág.2.

En los años los años 90 la Guerra de los Balcanes genera un gran número de desplazados y refugiados. La población huye de los desastres de la Guerra y se producen desplazamientos internos y movimientos de refugiados hacia la UE.

Se calcula que entre 1994-2002 llegaron a la Unión Europea una media de 300.000 solicitantes de asilo anualmente⁸. La crisis migratoria ocasionada por las guerras yugoslavas se produce en un momento en que la UE se encontraba en una etapa de estabilidad y crecimiento económico lo que fue decisivo a la hora de afrontarla. No obstante, con la llegada de los refugiados yugoslavos se produjo un giro en la política de acogida de los países europeos mostrando los Estados miembros históricamente más acogedores (Alemania, Países Nórdicos, Dinamarca y Suiza) sus quejas por una desigual distribución de los refugiados. Además, la UE pudo observar que los peticionarios de asilo solicitaban éste en varios países a la vez recibiendo simultáneamente apoyo mientras se tramitaba su solicitud, que podía durar meses o años⁹. Estas circunstancias mostraron a la UE la necesidad de contar con una política común para gestionar la crisis migratoria y contar con los instrumentos jurídicos adecuados, planteándose desde los años 90 crear un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), estableciendo procedimientos de gestión comunes y evitar el *asylum shopping*¹⁰.

En 2011 se inició el conflicto sirio y con ello aumentó el número de peticionarios de asilo, alcanzando una cifra de 400.000 en 2013, 663.000 en 2014 y alcanzando su punto álgido en 2015 con más de 1.3 millones, suponiendo un aumento interanual del 122%¹¹. Este incremento de afluencia masiva de migrantes dará lugar a la crisis migratoria 2015.

⁸ Idem.

⁹ Idem.

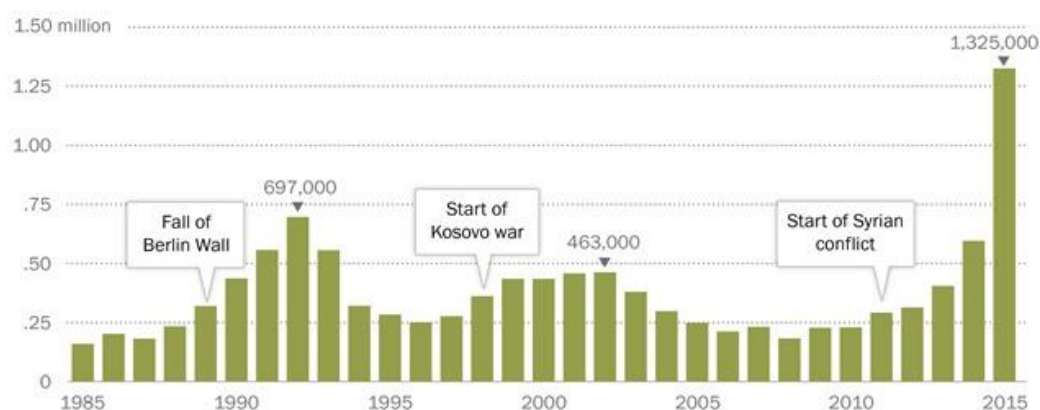
¹⁰ El fenómeno por el que un nacional de un tercer país solicita protección internacional en más de un Estado miembro de la UE con o sin haber recibido ya protección internacional en uno de esos Estados miembros de la UE. En <https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migratio-network-smn/emn-asylum-and-migration-glossary/asylum-shopping>

¹¹ Llamas, M., (04/08/2016) "La UE recibió una cifra de récord de 1,3 millones de solicitudes de asilo en 2015", en *Libertad Digital*.

Gráfico 1: Solicitantes de asilo desde 1985 hasta 2015.

Number of asylum seekers in Europe surges to record 1.3 million in 2015

Annual number of asylum applications received by EU-28 countries, Norway and Switzerland, 1985 to 2015



Fuente: <https://www.libertaddigital.com/internacional/europa/2016-08-04/la-ue-recibio-una-cifra-record-de-13-millones-de-solicitudes-de-asilo-en-2015-1276579748/>

Por tanto, la UE ha tenido que enfrentarse a distintos desafíos en el ámbito migratorio. Los movimientos migratorios masivos posteriores a la Segunda Guerra Mundial, los efectos de la descolonización en los años 60, la Guerra de los Balcanes, así como la construcción de un espacio europeo sin fronteras que finalmente ha tensionado a los Estados miembros de la UE que han tenido que responder con los instrumentos jurídicos y/o políticos a su alcance. Pero sin duda la crisis migratoria derivada del conflicto sirio, por sus características, es la que ha generado un mayor impacto en la gestión de la migración y en la política migratoria de la UE.

3. LA CRISIS MIGRATORIA DE 2015.

3.1. EL CONTEXTO.

Es la crisis migratoria más grave desde la Segunda Guerra Mundial, así ha sido descrita la crisis migratoria que sufrió la UE en 2015. Pero ¿Qué fue exactamente la crisis migratoria de 2015 y qué la diferencia de otros flujos migratorios sufridos en Europa a lo largo de los años?

Cuando hablamos de la crisis migratoria 2015 nos referimos “a una situación humanitaria crítica, que se agudizó en 2015 por el incremento del flujo descontrolado de refugiados, solicitantes de asilo, emigrantes económicos y otros migrantes en condición de vulnerabilidad, que en conjunto comparten las vías de desplazamiento irregular hacia países de la Unión Europea, a través de peligrosas travesías en el Mar Mediterráneo y el sudeste de Europa, procedentes de países de Oriente Medio, África, los Balcanes occidentales y Asia del Sur”¹². Se trata de la afluencia masiva de refugiados y migrantes a Europa, procedentes principalmente de Siria, Afganistán y otros países en conflicto, que desbordaron las capacidades de recepción y gestión de varios países europeos generando un gran impacto social y político en Europa.

Fue fundamentalmente el conflicto sirio el que generó la mayor afluencia de migrantes en la UE en la crisis de 2015. Un crecimiento no esperado que generó una “auténtica crisis de gobernanza migratoria en Europa”¹³.

El origen del conflicto sirio hay que buscarlo en la denominada Primavera Árabe¹⁴, iniciada en marzo de 2011, donde en países de Oriente Medio, fundamentalmente, se produjeron protestas contra sus regímenes autoritarios. En Siria el conflicto comenzó en 2011 con manifestaciones pacíficas contra el gobierno de Bashar al–Assad y se intensificó en una devastadora guerra civil. Factores como la represión estatal, divisiones sectarias, intervenciones externas y el surgimiento de grupos extremistas influyeron en su

¹² Goig, J., (2019) “La política común de inmigración en la Unión Europea en el sesenta aniversario de los Tratados de Roma (o la historia de un fracaso)”. Revista de Derecho de la Unión Europea. Madrid. ISSN 1695-1085. N.º 32-enero-junio 2017, págs. 71-111, pág.73

¹³ Iglesias, J, Fanjul, G y Manzanedo, C., (2016) “La crisis de los refugiados en Europa” en, Informe España Capítulo 3. Universidad Pontificia de Comillas, págs. 1- 40, pág. 3.

¹⁴ La Primavera Árabe fue una ola de protestas populares en el Medio Oriente y Norte de África en 2010-2012, donde la población exigía reformas políticas, sociales y económicas. Surgieron movimientos contra regímenes autoritarios, desencadenando cambios significativos en algunos países, pero también conflictos prolongados en otros.

complejidad. Las consecuencias fueron miles de muertos, destrucción generalizada, crisis humanitaria, e intervención de otros países, y como consecuencia de todo ello desplazamientos masivos de la población.

Junto a este flujo migratorio de la población siria, que se vio abocada a dejar su país por el conflicto bélico, se unieron miles de migrantes procedentes de países como Eritrea, Somalia, Afganistán, Irak, Nigeria, países todos ellos afectados en diferentes grados por conflictos armados, inestabilidad política y económica y graves situaciones de riesgo y amenaza para la población local. Utilizando vías de acceso no regulares, peligrosas y caras e inseguras, por un lado los migrantes “económicos” y por otro los “migrantes forzados” intentando entrar en la UE por cualquier medio¹⁵.

Como resultado de lo que se ha denominado flujo mixto, se produce un incremento del flujo migratorio en la UE con unas cifras sin precedente que caracterizan a la crisis de 2015 frente a otras. Así por ejemplo ya en 2014 se registraron 630.000 solicitudes de asilo en la UE, cifra que no se alcanzaba desde 1992 con el conflicto bélico entre Bosnia y Serbia. En septiembre de 2015 ya se habían presentado 700.000 solicitudes de asilo. El punto más álgido es la crisis de refugiados fue en 2015, cuando más de un millón de migrantes y refugiados llegaron por mar y casi 34.900 por tierra, en comparación con las 280.000 llegadas por mar y tierra durante 2014. La Agencia Europea de la Guardia de Frontera y Costas (Frontex) sitúa la posible cifra en más de 1.800.000 ¹⁶.

Paralelamente al incremento de entrada de migrantes en la UE se produce en 2015 un incremento de solicitudes de asilo, en concreto en 2015, 1.322.135 frente a las 630.000 de 2014.

En el siguiente gráfico de elaboración propia se observa ese incremento en las solicitudes de asilo desde el año 2008 al 2015, que se ve fuertemente influenciado por el estallido del conflicto sirio.

Gráfico 2: Evolución solicitudes de asilo (2008-2020)

¹⁵ Iglesias, J, Fanjul, G y Manzanedo, C., (2016) *“La crisis de los refugiados en Europa”* en, Informe España Capítulo 3. Universidad Pontificia de Comillas, pág. 11.

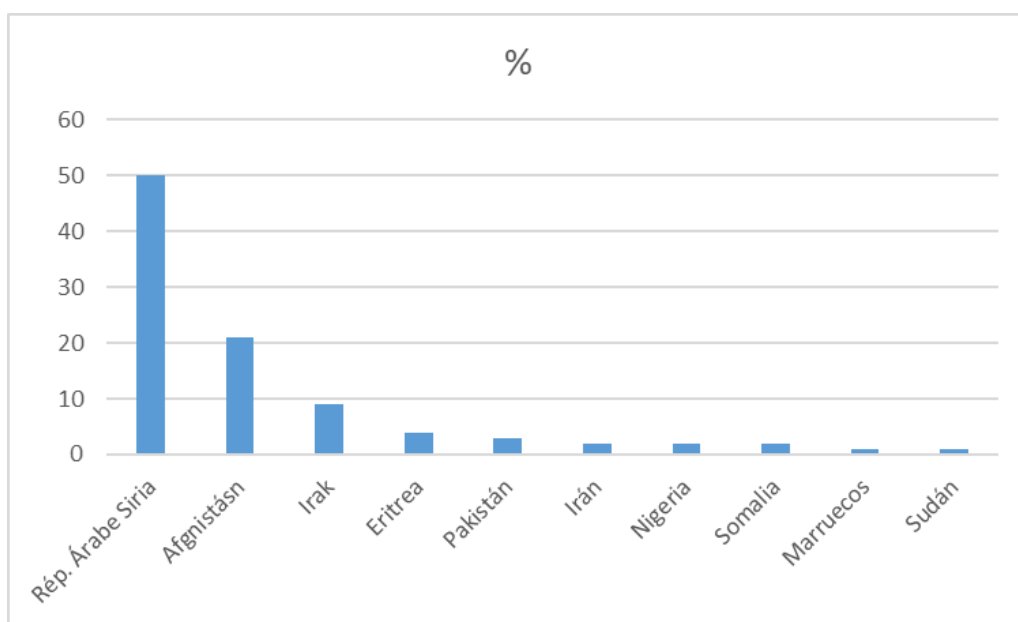
¹⁶ Campani, G., (2019) *“La migración europea y la crisis de los refugiados un proceso complejo y multifacético”* en, Collectivus, Revista de Ciencias Sociales, 6 (1), 15-33, pág. 17.



Fuente: Elaboración propia a través de datos obtenidos en www.consilium.europa.eu

La crisis migratoria de 2015 presenta además otra característica que la define, y es la diversidad del origen de los migrantes, con un aumento masivo de personas provenientes de zonas de conflicto. Los principales países de origen fueron Siria, Afganistán e Irak debido a la guerra civil siria, el conflicto en Afganistán y la violencia en Irak. También hubo un incremento de migrantes provenientes de países del Cuerno de África (como Eritrea y Somalia) y del África subsahariana (como Nigeria y Sudán).

Gráfico3: Desplazamientos forzados en 2015 según los países de origen.



Fuente: Acnur (2016) Tendencias globales. Desplazamientos forzados en 2015. Forzados a huir. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10627.pdf>

Como se desprende de los datos reflejados en el gráfico, fue la población siria la que protagonizó en su mayoría los desplazamientos de la crisis migratoria de 2015. Se

observa asimismo que 4 principales países: Siria, Afganistán, Irak y Eritrea, representan el 84 % de las llegadas.

Esta diversidad del origen de los migrantes que caracteriza la crisis de 2015 supuso un reto para la UE porque ésta tiene que abordar esos distintos flujos procedentes de muy distintos países. Además, esta situación limita la capacidad de gestión de las solicitudes de asilo y consecuentemente aumenta la presión sobre los sistemas de protección de los países de la UE¹⁷.

3.2. LAS RUTAS DE LOS MIGRANTES.

La crisis migratoria de 2015 supuso que un gran número de refugiados optaran por rutas irregulares para llegar a la UE “ante la ausencia, la ineficacia o la imposibilidad de acceso regular a la UE”¹⁸. Esto se debió a varias razones.

Por un lado, algunos países de la UE ofrecen visados humanitarios, pero estos son limitados y no totalmente accesibles. Los procesos pueden ser largos y complicados y no todos los refugiados tienen los requisitos para obtenerlos. Muchos refugiados provienen de países donde obtener un visado para entrar a la UE es extremadamente difícil debido a los estrictos requisitos para obtener éstos y los controles fronterizos. Los procesos para solicitar asilo o visados son burocráticos o lentos, lo que desincentiva a los refugiados a esperar en sus países de origen o en campos de refugiados. Muchos de los migrantes provenían de países en guerra (como Siria) o se enfrentaban a persecuciones graves (como en Eritrea y Afganistán). La urgencia de escapar de condiciones de vida insostenibles empuja a los refugiados a buscar rutas rápidas e irregulares.

Por otro lado, los procesos de asilo en los países de la UE suelen ser lentos, lo que lleva a los refugiados a buscar alternativas más rápidas, aunque sean más peligrosas. Muchos de ellos no tienen acceso a información fiable sobre los procesos legales de entrada y asilo o desconfían de que estos procesos les ofrezcan la protección necesaria. Podemos

¹⁷ OECD., (2015) “*Is this humanitarian migration crisis different?*” en, Migration Policy Debates, n 7, págs.1- 15,pág.7.

¹⁸ Iglesias, J., et al (2016) “*La crisis de los refugiados en Europa Informe España*” en, Capítulo 3. Universidad Pontificia de Comillas, pág. 11.

considerar que las vías legales de acceso a la UE para refugiados y migrantes durante la crisis de 2015 eran limitadas, restrictivas e ineficaces en muchos casos. Estas barreras, unidas a la desesperación y la urgencia de los migrantes llevó a muchos de ellos a buscar rutas irregulares y peligrosas en busca de seguridad y una vida mejor en Europa. A continuación, vemos cuales fueron las rutas irregulares utilizadas por migrantes y refugiados.

La crisis migratoria de 2015 supuso el resurgimiento de nuevas rutas migratorias que vieron intensificado su tránsito debido al incremento del flujo de migrantes que comparten sus vías irregulares de acceso hacia la Unión Europea a través de peligrosas rutas¹⁹.

La principal ruta de tránsito seguida por refugiados y migrantes durante la crisis de 2015 fue la ruta del Mediterráneo Oriental. La ruta del Mediterráneo oriental, que hace referencia a las llegadas irregulares a Grecia, desde Turquía. Esta ruta fue usada principalmente por la población siria, iraquí, afgana, pakistaní, sobre toda por una cuestión de proximidad geográfica. Los migrantes y refugiados que llegaban Grecia a través de esta ruta continuaban su ruta a través de la ruta de los Balcanes (Macedonia del Norte, Serbia Hungría y otros países de los Balcanes) para llegar a Europa Central. En 2015 llegaron por esta ruta 873.179 migrantes frente a los 12.207 que llegaron por tierra²⁰.

Otra de las rutas utilizadas por los migrantes y refugiados es la ruta del Mediterráneo central, desde Libia hasta las costas italianas (principalmente Lampedusa y Sicilia). Los flujos se producen desde el norte de África y también desde Turquía con el objetivo de llegar a Italia. En 2015 llegaron por esta ruta 153.946²¹. Es un paso peligroso que ha sido elegido por los migrantes como alternativa a la ruta del Mediterráneo oriental al irse cerrando la ruta de los Balcanes cuando varios países cerraron sus fronteras²². Esta fue la ruta utilizada principalmente por migrantes de África subsahariana (Nigeria, Eritrea,

¹⁹ Goig, J., (2019) *“La política común de inmigración en la Unión Europea en el sesenta aniversario de los Tratados de Roma (o la historia de un fracaso)”* en, Revista de Derecho de la Unión Europea. Madrid. ISSN 1695-1085. N.º 32-enero-junio 2017, págs. 71-111, pág.73.

²⁰ Fuente: Frontex

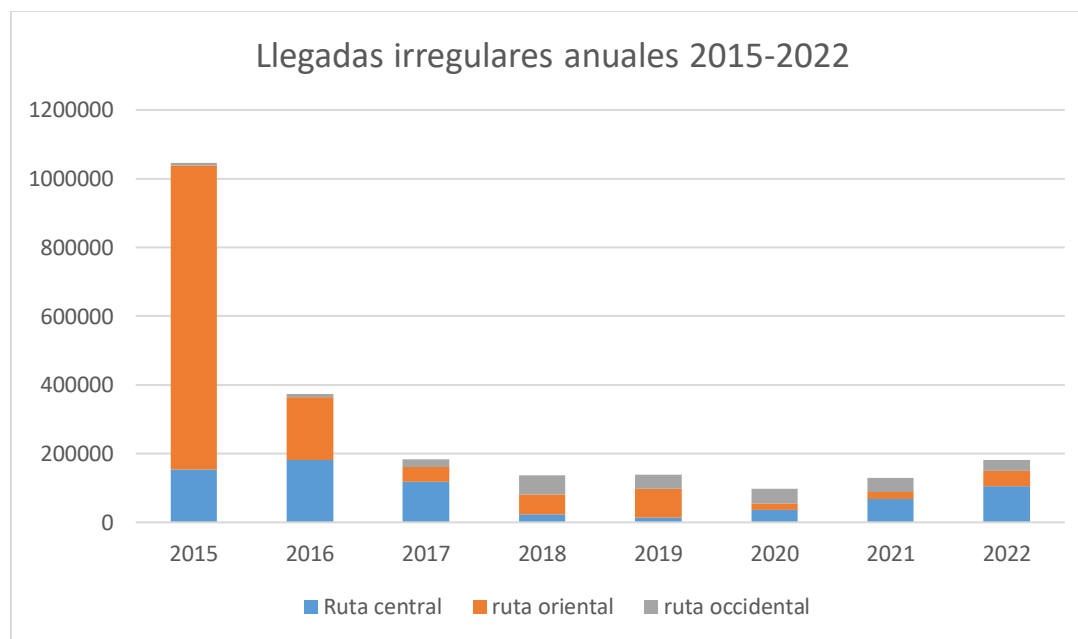
²¹ Fuente: Frontex

²² Hungría fue uno de los primeros países en la ruta de los Balcanes en cerrar sus fronteras construyendo una valla en su frontera con Serbia en 2015 y posteriormente con Croacia. Macedonia del Norte cerró su frontera con Grecia en 2016, bloqueando el paso de miles de migrantes. Serbia cerró sus fronteras después de que Macedonia del Norte hiciera lo mismo. También cerraron sus fronteras Croacia y Eslovenia.

Somalia, Sudán) que cruzaban en embarcaciones inestables y sobrecargadas. Sin embargo esta ruta perdió importancia durante el período álgido de la crisis 2015 debido al incremento producido en la frontera oriental²³.

La tercera ruta de acceso a Europa es la denominada ruta del Mediterráneo occidental. La ruta del Mediterráneo occidental que hace referencia a las llegadas irregulares a las islas Canarias, a través de Marruecos y Ceuta y Melilla utilizada por migrantes y refugiados subsaharianos²⁴. En 2015 llegaron por esta ruta a través del mar 6.614 migrantes y por tierra 1.254²⁵. Esta ruta no ha sido muy utilizada por los refugiados sirios debido a su situación geográfica alejada de sus asentamiento y al endurecerse los controles fronterizos por la cooperación con las autoridades marroquíes²⁶.

Gráfico 4: Llegadas irregulares anuales (2015-2022)



Fuente: www.consilium.europa.eu/es/infographics/migration-flows-to-europe

En la crisis 2015 las rutas de acceso a la UE son dinámicas, cambian por los nuevos flujos migratorios, nuevos controles fronterizos, nuevos acuerdos entre los países fronterizos y

²³ Iglesias, J., et al (2016) *“La crisis de los refugiados en Europa Informe España”* en, Capítulo 3. Universidad Pontificia de Comillas, pág. 14

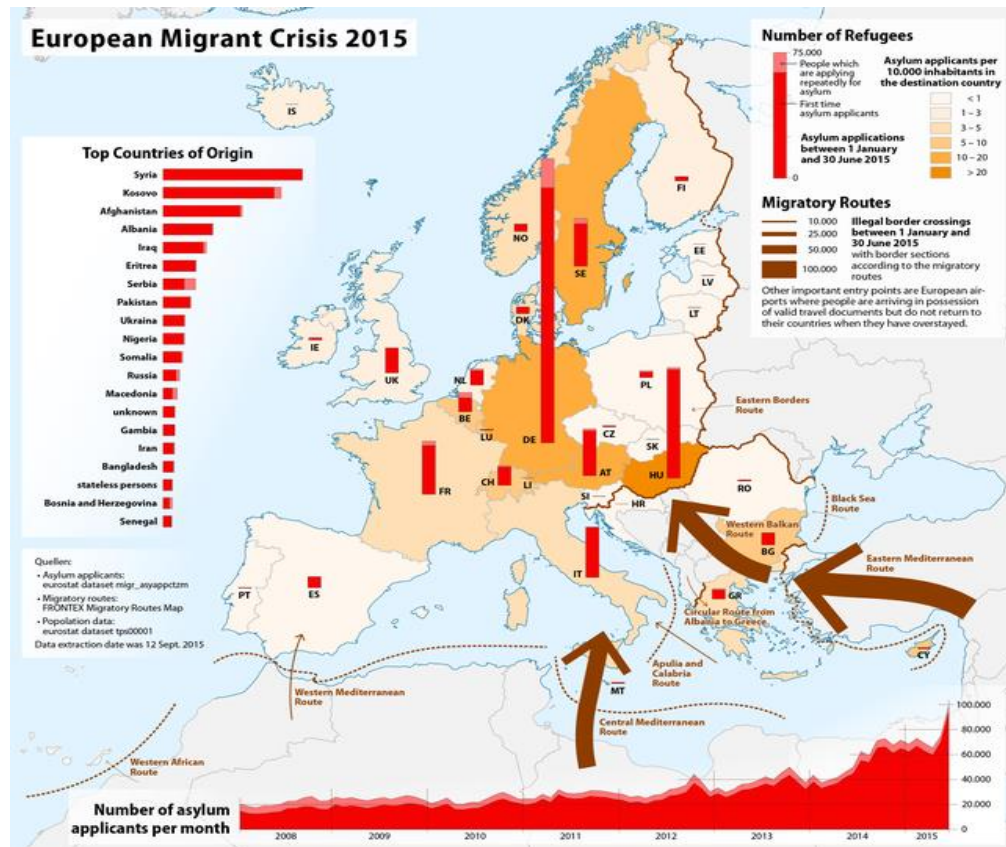
²⁴ <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/migration-flows-to-europe>

²⁵ Fuente: Frontex

²⁶ Iglesias, J., et al (2016) *“La crisis de los refugiados en Europa Informe España”* en, Capítulo 3. Universidad Pontificia de Comillas, pág. 15.

de tránsito. Así, por ejemplo el “cierre” de la frontera este con Turquía en 2016 generó un incremento de las entradas por la ruta central²⁷. Los migrantes adaptan sus rutas. Cuando una ruta se cierra se busca otra que facilite la entrada.

Mapa 1: Mapa representativo de la crisis migratoria de 2015.



Fuente: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/8/80/Map_of_the_European_migrant_Crisis_2015.png

Ya hemos señalado que para poder entrar a la UE los migrantes no cuentan con vías legales de acceso. Ante esta falta de vías legales la fórmula de los migrantes es la entrada a un país de la UE para poder moverse a un país europeo y allí solicitar la protección internacional²⁸. Por esa causa muchos refugiados sirios decidieron ir a Turquía para posteriormente dirigirse hacia Grecia de manera irregular. Estas vías irregulares de acceso les llevan a entrar en contacto con redes de traficantes, con mafias que les ayudan a entrar a la UE. Surgen los traficantes de seres humanos y las mafias extorsionan a los migrantes.

²⁷ Idem.

²⁸ Idem.

Los migrantes y refugiados acuden a redes clandestinas poniendo en peligro su vida. Como señala Iglesias: “Estos trayectos, vías de acceso y muertes, se han convertido de forma dramática en un símbolo del posible fracaso de las políticas migratorias europeas y de su incapacidad para generar vías regulares, eficaces y seguras de acceso a su territorio y a su sistema de protección internacional”²⁹.

Por otro lado, en la crisis migratoria de 2015 no todos los países se enfrentan a la misma presión migratoria, sino que algunos países están particularmente expuestos. Turquía fue el país más afectado con la llegada de la población siria. Italia y Grecia como países fronterizos recibieron una mayor presión de refugiados. También países sin experiencia previa se vieron obligados a enfrentarse a este flujo migratorio. Este es el caso de Hungría y en menor medida de Polonia y Bulgaria. Aunque la mayoría de los migrantes no piden asilo en esos países, sino que intentan transitar por ellos para llegar a países que consideran mejores: Alemania, Suecia, Austria y Suiza³⁰.

3.3. LAS CAUSAS DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS EN 2015. PAISES DE DESTINO.

La población migrante, busca en UE una mejora de sus condiciones de vida, seguridad, en definitiva, un futuro. Saben que Europa se lo puede ofrecer, aunque no todos los países en las mismas condiciones. Europa se considera un destino atractivo por diversas razones: cuenta con un sistema de asilo, mayores oportunidades económicas, laborales, educativas, sociales y un sistema de bienestar social más desarrollado. Existen comunidades de refugiados y migrantes ya asentados en los países de acogida. Dentro de este escenario de oportunidades, los migrantes van a elegir aquellos países con un mejor sistema de protección internacional y que les proporcione mejores condiciones de vida³¹.

El resultado es que solo unos pocos países son los destinos buscados por los migrantes. Los migrantes no piden asilo en el país de llegada sino el país que se adecúa a sus preferencias ya sea por cuestiones personales, pero también por las diferencias

²⁹ Iglesias, J., et al (2016) “*La crisis de los refugiados en Europa Informe España*” en, Capítulo 3. Universidad Pontificia de Comillas, pág. 16.

³⁰ OECD (2015) “*Is this humanitarian migration crisis different?*” en, Migration Policy Debates, N.º 7, pág. 4.

³¹ Iglesias, J., (2016) “*La crisis de los refugiados en Europa*” en, Informe España 2016. Capítulo 3. Universidad Pontificia de Comillas, pág. 10.

importantes de los países de acogida. Como señala García-Mascreñas: “No por huir de dónde vienen, les es indiferente a donde van”³². Los migrantes eligieron Alemania, Reino Unido y los países escandinavos con mejores sistemas de protección internacional y mejores condiciones de vida. Los países de entrada no son los mismos que los países de acogida.

Haciendo referencia a lo mencionado con anterioridad, en el siguiente gráfico podemos observar cómo los migrantes tienen preferencias por unos países u otros, especialmente por Alemania.

Tabla 1: Porcentaje de solicitudes de asilo que representan los países ilustrados de la UE (2014-2015).

Países UE	Solicitudes asilo 2014-2015	% del total
Alemania	317.670	26%
Hungría	201.495 (*)	26%
Suecia	87.595	10%
Italia	79.820	7%
Austria	65.260	7%
Reino Unido	35.045	4%

Fuente: Eurostat 2015

(*) Existen dudas sobre si esos solicitantes

de asilo permanecieron en Hungría o pasaron a otro país.

Si cuando se produce la crisis por las guerras yugoslavas la UE se encontraba en una etapa económica de prosperidad y estabilidad económica, cuando se produce la crisis en 2015 la UE se encuentra en una situación de crisis económica. Al mismo tiempo la presión migratoria se ejerce en los países que en ese momento son más vulnerables económicamente, los del Sur y el Este de Europa, y no cuentan con los recursos financieros suficientes para gestionar el proceso en los términos que le exige la normativa comunitaria ni pueden ofrecer la ayuda que es requerida por los migrantes como sí pueden hacerlo los países nórdicos, Alemania, Suiza y Países Bajos. Por otro lado, los migrantes y refugiados prefieren dirigirse a los países tradicionalmente acogedores de asilados donde existen comunidades de su nacionalidad ya establecidas y que pueden acogerles. Además, los países del Norte cuentan con un sistema de protección y de reconocimiento

³² García-Mascreñas, B., (2015) “¿Por qué Dublín no funciona?” en, Notes Internacionals, CIDOB, N.º 135, pág. 2.

de derechos mucho más desarrollado que los países del sur y el este de Europa. Esta circunstancia hace que la distribución de los migrantes no sea homogénea entre los países de la UE, porque las solicitudes de los migrantes se dirigen a los países que les ofrecen mejores condiciones³³.

Como hemos visto la UE se había enfrentado antes de 2015 a flujos migratorios y contaba con instrumentos jurídicos y/o políticos para hacerlos frente. Sin embargo, la UE tiene que hacer frente a una crisis con sus específicas características, una crisis que como hemos visto a lo largo de este apartado muestra rasgos diferentes a otras anteriores. Vamos a ver cuál fue el derecho aplicable en ese momento y si dio respuesta a los problemas surgidos como consecuencia de ella.

4. LA POLÍTICA MIGRATORIA DE LA UE.

4.1. LOS TRATADOS.

El diseño de la política de migración y asilo se encuentra en distintos instrumentos jurídicos que han dado forma a las distintas políticas en esta área. El marco legal de la política migratoria de la UE es el resultado de años de evolución, desde el Tratado de Roma hasta nuestros días se ha ido construyendo un marco jurídico complejo que ha regulado el fenómeno migratorio.

El Tratado de Roma³⁴, (Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, TCE) firmado en 1957, estableció las bases de lo que hoy es la UE y de la libre circulación de personas dentro de la Comunidad, si bien este Tratado se centraba más en la movilidad laboral de los trabajadores y la integridad económica, sienta las bases de la libertad de movimiento por el territorio de los Estados miembros.

El Acuerdo Schengen de 1985 tiene importancia en materia migratoria ya que supuso la apertura de las fronteras para los ciudadanos comunitarios. Se eliminaron los controles

³³ González Enríquez, C., (2015) *“La crisis de los refugiados y la respuesta europea”* en, Real Instituto Elcano. ARI 67/2015, págs.1-13, pág.3-4.

³⁴ Tratado de Roma (1957) Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea. El artículo 48, Capítulo I, Título III establece la libre circulación de trabajadores dentro de la UE y el derecho a residir en un Estado Miembro para ejercer un empleo.

fronterizos internos, fomentando la integración y la movilidad dentro de la UE, al mismo tiempo puso de manifiesto la necesidad de que los Estados miembros llevaran a cabo una política homogénea en materia de inmigración. Se puso de manifiesto, asimismo, la necesidad de armonizar las políticas de asilo dentro de la UE.

El Acta Única Europea³⁵, firmada en 1986, representó un paso importante hacia la libre circulación de personas dentro de la UE. Este tratado establecía el objetivo de crear un mercado común, que incluía la eliminación de controles en las fronteras internas de los Estados miembros. Los Gobiernos de los Estados declararon su cooperación para la entrada, circulación y residencia de los nacionales de terceros países³⁶. Ahora bien, también estableció que “ninguna de las nuevas disposiciones en ella contenida afectaría al derecho de los Estados miembros de adoptar aquellas medidas que estimen necesarias en materia de control de la inmigración de terceros países”³⁷. En 1986 empieza a bullir la idea del espacio común, aunque las decisiones no las adoptan las instituciones comunitarias sino los Estados miembros, al amparo del sistema de Derecho internacional público³⁸.

El Tratado de Maastricht, oficialmente conocido como el Tratado de la Unión Europea (TUE) firmado en 1992, fue un acuerdo crucial que marcó una nueva etapa en la integración europea. Aunque este Tratado es más conocido por sentar las bases para la formación de la Unión Europea (UE) y la introducción de la moneda única, el euro, también abordó otros temas, incluida la política de inmigración. Antes de Maastricht, las políticas de inmigración estaban principalmente bajo la jurisdicción de los estados miembros individualmente. Sin embargo, con la firma del Tratado, se reconoció la necesidad de una aproximación más coordinada y unificada a la inmigración dentro de la comunidad europea. Esto se debía a la creciente interconexión de los Estados miembros y la abolición de las fronteras internas que facilitaron la libre circulación de personas, aumentando así la complejidad de gestionar los flujos migratorios sólo a nivel nacional.

³⁵ Acta Única Europea, DOCE, 29.6.87. Artículo 13. Sección II establece que la Comunidad Europea establecerá progresivamente un mercado interior que implicará un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de personas estará garantizada.

³⁶ Acta Única Europea, DOCE 29.6.87. Declaración política de los Gobiernos de los Estados miembros sobre la libre circulación de personas.

³⁷ Idem. Declaración general sobre los artículos 13 a 19 del Acta Única Europea.

³⁸ Claro Quintáns, I., (2006) *“La configuración de una política común de inmigración y asilo en la Unión Europea”*, en Icade. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales” N.º 69, ISSN:02 12-7377, pág. 123.

Maastricht incorpora la política de inmigración a la política comunitaria y pone de manifiesto la necesidad de abordar la inmigración y el asilo como un tema común que no puede ser abordado individualmente por los Estados miembros. En Maastricht, los fenómenos migratorios fueron considerados como problemas de seguridad nacional y de política exterior, y dominó una concepción de los inmigrantes como no ciudadanos llegados para trabajar, concepción que quedaba muy desligada de las políticas de integración social³⁹.

Con Maastricht se creó lo que se ha llamado el tercer pilar⁴⁰, basado en la cooperación intergubernamental en la Justicia y los Asuntos de Interior, esto es, en asuntos de interés común para todos los Estados miembros, como terrorismo, inmigración clandestina y política de asilo. Sin embargo, esta cooperación intergubernamental resultó insuficiente, siendo necesaria la creación de una auténtica política de inmigración a nivel UE. Así en 1997, a través del Tratado de Ámsterdam, la cuestión de la inmigración comienza a ser competencia de la UE⁴¹.

El Tratado de Ámsterdam, firmado en 1997 (entró en vigor el 1 de mayo de 1999). Este tratado abordaba cuestiones como el asilo, la inmigración y los controles fronterizos. Con este tratado la Comunidad Europea adquiere abiertamente competencia en materia de inmigración y asilo lo que representa el inicio de una auténtica política común en estas materias⁴². En el Tratado de Ámsterdam se asume el compromiso de hacer una política migratoria común. Se prevén medidas para los nacionales de terceros países que residan legalmente en la UE, así como otras medidas referentes a la inmigración ilegal. Supone la aparición en el derecho originario de un concepto nuevo: El espacio de Libertad,

³⁹ Goig, J.M., (2019) *“La política común de inmigración en la Unión Europea en el sesenta aniversario de los Tratados de Roma (o la historia de un fracaso)”*, en Revista de Derecho de la Unión Europea. Madrid. ISSN 1695-1085. N.º 32-enero-junio 2017, págs. 71-111, pág.77.

⁴⁰ Conforme al tratado de Maastricht la UE está compuesta por tres pilares: las Comunidades Europeas existentes: Comunidad Económica Europea (CEE), Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM); la política exterior y de seguridad común (PESC) y la cooperación en justicia y asuntos de interior (JAI). La toma de decisiones en la UE varía según el área política; en el método de cooperación intergubernamental el derecho de la iniciativa de la Comisión europea es compartido por los Estados miembros, en el método comunitario son las instituciones supranacionales las que con carácter general tienen el derecho a la iniciativa y ejecución legislativa.

⁴¹ López-Romero González, M., (2006) *“Política común de inmigración en la Unión Europea: del Tratado de Ámsterdam a la Constitución Europea”*. Revista Universitaria de Ciencias del trabajo, 0(7): 87-101, pág.90.

⁴² Claro Quintáns, I., (2006) *“La configuración de una política común de inmigración y asilo en la Unión Europea”* en, Icade. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales. N.º 69, septiembre-diciembre 2006. ISSN:02 12-7377, pág.137.

Seguridad y Justicia que ha tenido importancia en la regulación de cuestiones relativas a la inmigración y al derecho de asilo⁴³.

El Consejo Europeo de Tampere de 1999 tuvo un impacto significativo en la política migratoria de la UE. Se estableció la base para la creación de la Agencia Europea de Fronteras Exteriores (Frontex) y se introdujeron medidas para armonizar los sistemas de asilo de los Estados miembros. Se enfatizó además en la necesidad de promover la integración de los inmigrantes y se impulsó la cooperación en la lucha contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos.

En Tampere comenzó el proceso de formación del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) como el conjunto de Directivas y Reglamentos de la UE destinados a garantizar un tratamiento uniforme a los solicitantes de asilo en todos los Estados miembros. Como señala López Almansa, "Este procedimiento supone un sistema que se plasma en un procedimiento uniforme, tendencialmente armonizador de los sistemas jurídicos nacionales y garante, en todo caso, del principio de no devolución"⁴⁴. El sistema se creó en respuesta a diferencias significativas en los tratamientos de las solicitudes de asilo entre los países de la UE, lo que llevaba a desproporcionados flujos de refugiados y solicitantes de asilo hacia ciertos países, conocido como "asylum shopping". Otra de las cuestiones importantes de Tampere fue la colaboración con los países de origen de los migrantes y la gestión de los flujos migratorios.

El Tratado de Niza, firmado el 26 de febrero de 2001, entró en vigor en 2003, reformó la estructura institucional de la UE para prepararla para la expansión a Europa Central y del Este. El Tratado reforma las instituciones de la UE para que puedan funcionar con una UE ampliada. En materia migratoria el Tratado promovió el desarrollo de una política común de asilo e inmigración. Esto incluía medidas para garantizar estándares mínimos en el tratamiento de los solicitantes de asilo y la protección de los derechos de los migrantes legales. Se reconoció asimismo la importancia de la integración de los nacionales de terceros países que residen legalmente en la UE, fomentando políticas que faciliten su inclusión social y económica y asegurando un trato justo y equitativo. En Niza

⁴³ Idem. pág.138.

⁴⁴ López-Almansa Beaus, E., (2014) *"El sistema europeo común de asilo a examen"* en, I. Reig Fabado (coord.), Libertad de circulación, asilo y refugio en la Unión Europea, Valencia, Tirant lo Blanch, pp 41-68, pág.41.

se proclamó en el año 2000 la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aunque esta no forma parte del Tratado, adquiriendo carácter vinculante con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En la Carta se reconoce el derecho de asilo dentro del respeto a las normas de la Convención de Ginebra y se reconoce el derecho a la protección en caso de devolución, expulsión y extradición.

El Tratado de Lisboa firmado en 2007, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, por el que se modifica el TCE que pasó a denominarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) tuvo un impacto significativo en la política migratoria de la UE. Entre sus objetivos está la garantía del trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en la UE, la lucha contra la inmigración ilegal y la cooperación con terceros países. Se busca una equiparación entre los inmigrantes legales y los ciudadanos de la UE, una equiparación de derechos y obligaciones.

En los artículos 79 y 80 del Tratado de Funcionamiento de la UE, se encuentran las bases de las políticas migratorias de la UE. El objetivo es una política de inmigración eficaz que equipare a los nacionales de terceros países que residan legalmente en la UE, la prevención de la inmigración ilegal y de trata de seres humanos y una lucha reforzada de ambas⁴⁵.

El principio que rige esta política de migración, señala el artículo 80 del Tratado, es el de solidaridad y reparto equitativo, si bien el artículo 79.5 prevé el derecho de los Estados miembros a establecer el volumen de nacionales de terceros países que pueden admitir con el fin de buscar trabajo. Así, cada Estado va a ser responsable del total de migrantes que van a trabajar en su territorio, rompiéndose con esta reserva estatal la tendencia paulatina a la definición de una política europea común aplicable de forma conjunta por los países miembros⁴⁶.

En esta línea de avanzar para constituir una base común en las políticas de inmigración y asilo, basada en la solidaridad y responsabilidad mutuas entre los Estados miembros y

⁴⁵ DOUE (2012). Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, C326/47. De 26 de octubre.

⁴⁶ Goig, J.M., (2019): *“La política común de inmigración en la Unión Europea en el sesenta aniversario de los Tratados de Roma (o la historia de un fracaso)”*, Revista de Derecho de la Unión Europea. N.º 32-enero-junio 2017, págs. 71-111.

terceros países afectados, se firma el Pacto Europeo sobre inmigración y asilo el septiembre de 2008⁴⁷. Sus principales objetivos fueron: organizar la migración legal y favorecer la integración; combatir la inmigración irregular garantizado, entre otras cosas, el retorno al país de origen o aun país de tránsito de los extranjeros en situación irregular; fortalecer los controles en las fronteras; construir una Europa de asilo y crear una colaboración con los países de origen y de tránsito que favorezca la coordinación entre la migración y el desarrollo.

Posteriormente al Pacto de 2008, se dicta la Directiva europea de retorno de inmigrantes en situación ilegal, la Directiva 2008/115/CE⁴⁸. En el artículo 6 se establecen las condiciones comunes por las que los Estados miembros pueden tomar una “decisión de retorno”⁴⁹ de los migrantes irregulares de un tercer país a su país de origen, a un país de tránsito o a otro tercer país al que voluntariamente acepte retornar. El artículo 5 establece el respeto al principio de no devolución de los migrantes irregulares a sus países de origen o cualquier otros si estos países son considerados no seguros. Se establecen asimismo en la Directiva garantías procedimentales en las decisiones de retorno.

4.2. LA POLÍTICA DE ASILO DE LA UE.

El primer intento legislativo para regular los flujos migratorios fue la Convención de Dublín de 1990, que fijó los criterios para determinar cuál es el Estado responsable para examinar una solicitud de asilo. Desde los años 90 la UE fue conscientes de la necesidad de establecer una política común de asilo. La importancia de la materia se pone de manifiesto ya en la inclusión en los Tratados y su consideración a partir de Ámsterdam como una materia supranacional, sentándose las bases del Sistema Europeo Común de Asilo⁵⁰.

⁴⁷ Pacto Europeo de Inmigración y Asilo 2008: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/european-pact-on-immigration-and-asylum.html>

⁴⁸ Directiva 2008/115/CE, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115>

⁴⁹ Artículo 3.4) de la Directiva 2008/115/CE, la decisión de retorno es una decisión o acto de naturaleza administrativa o judicial por el que se declare irregular la situación de un nacional de un tercer país y se imponga o declare una obligación de retorno.

⁵⁰ European Asylum Support Office (2016). Introducción al sistema europeo común de asilo para órganos jurisdiccionales. ISBN 978-92-9494-687-4 doi:10.2847/003636, pág.15.

Como hemos señalado, la primera referencia al SECA se produce con las Conclusiones de Tampere de 1999⁵¹. En las Conclusiones, en su apartado II.13, se acuerda “trabajar con vistas a la creación de un sistema europeo común de asilo, basado en la plena y total aplicación de la Convención de Ginebra; de ese modo, se logrará que ninguna persona sea repatriada a un país en que sufre persecución, lo que significa que se observará el principio de no devolución”. Pero las Conclusiones van más allá siendo su objetivo regular todas las facetas del asilo. Así según el apartado II.14 de las Conclusiones el SECA debería incluir, a corto plazo “la determinación clara y viable del Estado responsable del examen de una solicitud de asilo, normas comunes para un procedimiento de asilo eficaz y justo, condiciones mínimas comunes para la acogida de los solicitantes de asilo, y la aproximación de las normas sobre reconocimiento y contenido del estatuto de refugiado”. Continúa el apartado II.15 señalando que “A largo plazo, las normas comunitarias deberían dar lugar a un procedimiento de asilo común y a un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo”. Se insta asimismo al Consejo “a que incremente sus esfuerzos para lograr un acuerdo sobre la cuestión de la protección temporal de las personas desplazadas basado en la solidaridad entre los Estados miembros” (apartado II.16). Así se sentaron las bases para la primera fase del SECA⁵².

La primera fase del SECA incorpora entre 2000 y 2005 una serie de Directivas y Reglamentos⁵³ que establecen unas normas mínimas comunes a las que tenían que adherirse los Estados miembros en materia de: acogida de los solicitantes de asilo, reconocimiento de protección internacional, procedimientos para reconocer o quitar el estatus de refugiado, protección temporal en caso de flujos masivos, mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar la solicitud de asilo y la creación de la base Eurodac para control de las huellas dactilares de los migrantes⁵⁴.

⁵¹ Consejo Europeo. Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999, SN 200/99.aptdo.13.

⁵² European Asylum Support Office (2016). Introducción al sistema europeo común de asilo para órganos jurisdiccionales. ISBN 978-92-9494-687-4 doi:10.2847/003636, pág.14.

⁵³ Reglamento Eurodac 2000, Directiva de Protección Temporal 2001, Reglamento Dublín II 2003, Reglamento de la Comisión por la que se establecen las disposiciones del Reglamento de Dublín 2003, Directiva sobre condiciones de acogida 2003, Directiva del reconocimiento del derecho de asilo 2004, Directiva para conceder o retirar la condición de refugiado de 2005.

⁵⁴ European Asylum Support Office (2016). Introducción al sistema europeo común de asilo para órganos jurisdiccionales. ISBN 978-92-9494-687-4 doi:10.2847/003636, pág.16

Pero la UE fue consciente de que esta primera fase del SECA necesitaba de una segunda con el fin de conseguir un procedimiento de asilo común porque a pesar de las normas mínimas establecidas los Estados miembros mantenían procedimientos distintos, se intentaba buscar una mayor armonización y una mejora de las normas, mayor solidaridad y responsabilidad entre los Estados miembros. Así que el SECA entro en una segunda fase de armonización⁵⁵.

El fundamento jurídico de la segunda fase de la SECA, y por ende de la política de asilo de la UE, lo encontramos en el artículo 78 del TFUE. El citado artículo 78 establece que: *“La Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como a los demás tratados pertinentes”*. El artículo 78.1, por tanto, establece que la política de asilo debe ajustarse a la Convención sobre los Refugiados debiendo entenderse que la legislación de la UE debe interpretarse conforme a los principios de la Convención de Ginebra, garantizando el principio de no devolución⁵⁶.

En junio de 2013 se completó la segunda fase del SECA con la promulgación de directivas y reglamentos que revisaban o derogaban los de la primera fase⁵⁷. Cabe destacar entre ellos las distintas directivas y reglamento que actualmente se encuentran vigentes:

-Directiva de protección temporal de 2001⁵⁸. Establece normas para proteger a personas desplazadas en masa de forma temporal en situaciones de crisis. Es un procedimiento excepcional que garantiza protección inmediata y temporal a un número importante de personas, aunque estas no tengan la condición de refugiados, para que, en caso de flujo

⁵⁵ Idem.pág.16-17

⁵⁶ El principio de no devolución está recogido en el artículo 33 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto del Refugiado de 1951: “Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.

⁵⁷ European Asylum Support Office (2016). Introducción al sistema europeo común de asilo para órganos jurisdiccionales. ISBN 978-92-9494-687-4 doi:10.2847/003636, pág.17

⁵⁸ Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida, [2001] DO L 212/12.

masivo de inmigrantes, pueda ser gestionado correctamente. Las personas pueden presentar su solicitud en cualquier momento. La Directiva también se refiere a la solidaridad entre los Estados miembros si alguno de ellos supera su capacidad de acogida en caso de flujo masivo. En esos casos se podrían efectuar traslados consentidos e iniciar el procedimiento de solidaridad.

-Directiva de reconocimiento del derecho de asilo de 2011⁵⁹. Establece los criterios para conceder el estatuto de refugiado y garantizar la protección subsidiaria⁶⁰, el respeto al principio de no devolución, la garantía de un proceso justo y eficiente de solicitud de asilo, la protección de menores no acompañados, la no discriminación por motivos de género u orientación sexual, y la cooperación entre Estados miembros para asegurar la aplicación uniforme de las normas de asilo.

-El Reglamento de la EASO de 2010⁶¹ por el que se establece la Oficina Europea de Apoyo al Asilo para mejorar la aplicación del SECA y facilitar la cooperación de los Estados miembros en materia de asilo.

-Directiva para conceder o retirar la condición de refugiado de 2013⁶². Establece un procedimiento común en la UE para la concesión y retirada de la condición de refugiado en los Estados miembros. Entre sus disposiciones más importantes se encuentran la garantía de un proceso de solicitud de asilo rápido y justo, el acceso a una entrevista personal para exponer las razones de la solicitud, la asistencia legal gratuita y la obligación de motivar las decisiones de denegación de asilo. Además, la directiva presta especial atención a grupos vulnerables como menores no acompañados, personas con necesidades especiales o víctimas de tortura. Establece también que los solicitantes de

⁵⁹ Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición), [2011] DO L 337/9.

⁶⁰ La Directiva 2004/83/CE define que una persona con derecho a protección subsidiaria es el nacional de un tercer país o 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 (pena de muerte, ejecución, torturas, amenazas contra la integridad física por violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado) , y al que no se aplican el artículo 1 y 2 del artículo 17 (haber cometido delitos contra la paz, de guerra, contra la humanidad o un delito grave), y que no puede o, a causa de dicho riesgo, no quiere acogerse a la protección de tal país.

⁶¹ Reglamento (UE) N.º 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo [2010] DO L 132/11.

⁶² Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición)[2013] DO L 180/60.

asilo tienen derecho a permanecer en el país mientras se resuelve su solicitud y prohíbe la devolución automática de personas a países donde pueden ser perseguidas.

La Directiva introduce asimismo el concepto de “país seguro” para agilizar los procesos de asilo. Define “país de origen seguro” y “tercer país seguro”, considerando países donde, en términos generales se respeta el principio de no devolución y no hay persecución, tortura, ni trato inhumano o degradante. Se parte de la idea de que la solicitud de asilo de alguien procedente de un país de origen seguro es infundada. Por otro lado, un tercer país seguro será aquel al que se podrá retornar a un solicitante de asilo, aunque este no sea nacional de ese tercer país.

-Directiva sobre condiciones de acogida de 2013⁶³. Establece normas comunes para el trato de los solicitantes de protección internacional en la UE. Garantizando la documentación acreditativa de su condición, mientras se tramita su solicitud, la libre circulación en el Estado de acogida, alojamiento, alimentos, asistencia sanitaria y acceso a la educación con el objetivo de mejorar la protección de los solicitantes de asilo en UE.

-Reglamento Dublín III de 2013 ⁶⁴. El Reglamento establece como principio que la solicitud de asilo sea examinada por un solo Estado miembro. El Reglamento establece los criterios y mecanismos del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (artículo 1). Se quiere evitar que una persona presente varias solicitudes y se abuse del sistema. Por ello, se definen criterios objetivos y jerarquizados que permitan determinar, para cada solicitud de asilo, el Estado miembro responsable. En caso de no poder determinarse el Estado miembro responsable lo será el primer Estado donde se presentó la solicitud. Más adelante dedicaremos un apartado para el estudio de este Reglamento y su incidencia en la gestión de la crisis migratoria.

⁶³ Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, [2013] DO L 180/96.

⁶⁴ Reglamento (UE) N.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido) (Dublín III) [2013] DO L 180/31 (aplicable a partir de 1 de enero de 2014).

-El Reglamento de Eurodac⁶⁵ del año 2013. Eurodac es una base centralizada que contiene huellas dactilares de los solicitantes de asilo estableciendo un sistema de comparación de datos biométricos para identificar solicitudes de asilo múltiples. De esta manera se ayuda a los Estados miembros a determinar el responsable de examinar una solicitud de asilo, conforme a los criterios indicados en el Reglamento de Dublín, y se intentan prevenir las solicitudes múltiples (asylum shopping) así como controlar la inmigración irregular.

4.3. EL SISTEMA DUBLÍN.

En el contexto de la crisis de 2015, nos encontramos con que la UE cuenta con un importante instrumento en la gestión de la migración y asilo: el Reglamento Dublín III, el sistema Dublín, al que hemos hecho referencia en el apartado anterior pero que merece un análisis individualizado por su impacto en la gestión de la crisis 2015.

Lo que define a este Reglamento es que una solicitud de protección internacional tiene que ser examinada por un único Estado miembro. La determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional debe efectuarse de conformidad con la jerarquía de ocho criterios establecidos en el Reglamento. Son estos criterios los que establecen el destino del solicitante de asilo, el país al que va a ser transferido y no la propia elección del solicitante. Si aplicándose esos ocho criterios no es posible determinar el Estado miembro responsable, será responsable el primer Estado miembro en el que se haya presentado la solicitud. El Reglamento también establece garantías procedimentales para los solicitantes de asilo. Así como cláusulas que permiten a los Estados miembros examinar una solicitud, aunque no le corresponda según su apreciación (cláusula de soberanía) o por motivos de reagrupación familiar (cláusula humanitaria).

⁶⁵Reglamento (UE) N.º 603/2013 del Parlamento y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema “Eurodac” para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n.º 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (refundición) [2013] DO L 180/1 (aplicable a partir del 20 de julio de 2015).

El sistema Dublín ha sido objeto de numerosos debates y críticas. La propia Comisión Europea ha reconocido que por su diseño o por una aplicación deficiente [*el Reglamento*] asigna una responsabilidad desproporcionada a determinados Estados miembros y alienta los flujos migratorios irregulares e incontrolados⁶⁶.

Conforme al diseño del sistema Dublín la responsabilidad de la gestión de las fronteras recae sobre los países de primera línea (Italia, Grecia, España, Malta). Son estos además los que tienen que tramitar la solicitud de asilo. Estos países de entrada se encuentran doblemente presionados; por un lado, por sus propias instituciones y los otros Estados miembros de la UE que les exigen controlar las fronteras y la migración irregular y por otro por la exigencia de velar por los derechos humanos y el derecho de asilo para evitar daños en la percepción que sobre ellos tengan los otros Estados miembros en lo que se refiere al cumplimiento de los valores éticos y normativos que sostienen la UE⁶⁷. En este aspecto Dublín se muestra como un sistema no equitativo que carga desproporcionadamente con la presión migratoria a los países fronterizos⁶⁸.

Si bien Dublín establece el criterio de responsabilizar al primer país de llegada, las solicitudes de asilo se dirigen a un país distinto al que los migrantes han llegado en primer lugar, países que, por diversos motivos, se ajustan a sus preferencias. El solicitante de asilo por tanto puede ser transferido a otro país distinto al de su preferencia. Esto genera una ineficiencia del Sistema porque los solicitantes recurren las decisiones o intentan evitar la devolución. Junto a esto los propios Estados miembros no aceptan la recepción o incluso no responden⁶⁹.

El sistema Dublín ha generado además controversias en su ejecución. Por un lado, porque los sistemas de asilo de los distintos países no son iguales y algunos no garantizan un examen justo y garantista de las solicitudes de asilo. Por otro lado, algunos Estados miembros no aplican los criterios establecidos para asignar el país de destino,

⁶⁶ Propuesta de resolución del Parlamento Europeo sobre aplicación del Reglamento de Dublín III (2019/2206(INI)) en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0245_ES.html#_ftn1

⁶⁷ Sarahuja, J.A., (2016) "*La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y diplomacia de chequera*". Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2015-2016. ISSN: 2174-3665

⁶⁸ García-Mascareñas, B., (2015) "*¿Por qué Dublín no funciona?*" en, Notes Internacionales, CIDOB, N.º13. págs 1-5, pág.2.

⁶⁹ Idem.pág.2

prevaleciendo el criterio del primer país de llegada, y aplicando restrictivamente la cláusula humanitaria⁷⁰. Habría que añadir otras cuestiones que ha venido siendo denunciadas, como largos tiempos de espera para el examen de los casos, detenciones de los solicitantes antes de ser transferidos, transferencias que se hacen con la propia oposición de los refugiados, todas estas cuestiones, han llevado a cuestionar el Sistema Dublín por vulnerar los derechos de los refugiados⁷¹.

En un principio, durante la crisis de 2015 la UE mantuvo el sistema Dublín como fórmula de acceso a la UE a pesar de las deficiencias que evidenciaba y que no era un sistema válido para la afluencia masiva de personas refugiadas. El hecho es que el sistema Dublín se colapsó y los migrantes quedaron en situación de vulnerabilidad⁷².

4.4. LA POLITICA MIGRATORIA DE LA UE COMO RESPUESTA A LA CRISIS 2015.

La legislación en política migratoria que hemos señalado se configura como un conjunto de normas mínimas donde los Estados miembros tiene margen para sus resoluciones. Y es que la necesaria búsqueda de consenso entre los Estados miembros conlleva a normas mínimas en lugar de a estándares más elevados que pueden ser más difíciles de implementar de manera uniforme. En este sentido la legislación existente en la UE que hemos definido hasta ahora y con la que se contaba para afrontar la crisis 2015, se dirige más a control de fronteras, procedimientos de asilo y sistemas de control de los migrantes, una política de contención que no está dirigida a dar una respuesta que alcance estándares más elevados de protección e integración que requiere una crisis migratoria como la de 2015.

Como hemos visto, los instrumentos legislativos utilizados por la UE y con los que contaba para afrontar la crisis 2015 son en su mayoría directivas que requieren transposición a la legislación nacional y permite cierta flexibilización en su implementación, dando lugar a incidencias en su aplicación y que no se lleven a cabo

⁷⁰ Idem.pág.2

⁷¹ Idem.pág.3

⁷² Idem.pág.3

correctamente, ya que la naturaleza de las directivas , a diferencia de los reglamentos que son directamente aplicables y obligatorios sin necesidad de trasposición, permiten variaciones en cómo se aplican. A esto hay que añadir los diferentes marcos legales nacionales de los Estados miembros lo que da lugar a una falta de armonización en la política migratoria de la UE.

Cabe resaltar que las competencias que se atribuyen a la UE (artículo 3.2 del TUE) en materia de medidas de control de las fronteras exteriores, asilo, e inmigración, son de carácter compartido con los Estados miembros (artículo 4.2.j del TFUE), lo que explica por qué ésta no puede dar una respuesta cohesionada y eficaz. La manifestación de los Estados miembros de preservar su soberanía nacional ha hecho que la repuesta de la UE no fuera eficaz ante la crisis ⁷³.

Las Directivas son el reflejo de esa competencia compartida. Así la Directiva 2013/32, a la que nos hemos referido anteriormente, instituye un procedimiento común de protección internacional, que si bien es algo en principio positivo, deja un margen excesivo para el concreto procedimiento a los Estados miembros⁷⁴. La directiva 2013/33, permite un margen de apreciación muy grande a los Estados miembros permitiendo incluso, bajo una evaluación individual, el internamiento del solicitante de protección internacional. Las distintas respuestas de los Estados miembros a la hora de acoger estas medidas ponen de manifestó “la brecha existente entre las Directivas y las normas estatales que las desarrollan”⁷⁵.

Esta divergencia entre las políticas de la UE y de los Estados miembros y de estos entre sí, pone de manifiesto una falta de coordinación y cohesión interna, siendo uno de los rasgos caracterizadores de la política migratoria de la UE, su postura anárquica y en cierto modo defensiva derivada de su propia capacidad de decisión, como la ha definido Mercader Uguina⁷⁶.

⁷³ Porras Ramírez, J.M (2017). “El sistema europeo común de asilo y la crisis de los refugiados. Un nuevo desafío de la globalización” en, Revista de Estudios Políticos, 175,207-234, pág. 212.

⁷⁴ Idem.

⁷⁵ Idem.pag.216

⁷⁶ Mercader Uguina, J y Muñoz Ruiz, A., (2001) “El tratamiento de la política migratoria de la Unión Europea” en, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, N.º 32-62, pág. 36-37.

Las características de este marco jurídico de normas mínimas y poco cohesionado tuvo una incidencia directa sobre la gestión de la crisis 2015 con una respuesta desigual de los Estados miembros, con políticas nacionales divergentes, con cada país implementado sus propias políticas y procedimientos, todo esto dio lugar a una gran disparidad en la acogida de refugiados. Asimismo, se produjo una sobrecarga en los sistemas de asilo y recepción causados en cierto modo por la aplicación del sistema Dublín. Se produjo el incremento de rutas irregulares y peligrosas ante la incapacidad de establecer vías legales y seguras. Tensiones políticas y sociales y conflictos entre los estados miembros por los desequilibrios del sistema.

Ante esta situación, de un sistema que no se muestra eficaz, que se ve colapsado por la llegada de miles de refugiados a las costas europeas, la UE se vio obligada a buscar herramientas para la gestión de la crisis, subrayando la necesidad urgente de una política migratoria común y efectiva en la UE.

5. LA RESPUESTA DE LA UE: LA AGENDA EUROPEA DE MIGRACIÓN Y EL ACUERDO UE-TURQUÍA.

5.1. LA AGENDA EUROPEA DE MIGRACIÓN.

La Agenda Europea de Migración es la primera respuesta que efectúa la UE para hacer frente a la fuerte presión migratoria. La CE presentó la Agenda en mayo de 2015. En la propia introducción la CE reconoce que: "Si bien es cierto que la mayoría de los europeos han respondido a la tragedia de los migrantes, no lo es menos que en toda Europa se plantean serias dudas en cuanto a la adecuación de nuestra política migratoria a la presión ejercida por miles de migrantes, a la necesidad de integrar a los migrantes en nuestras sociedades o a las demandas económicas de una Europa en declive demográfico"⁷⁷.

En la Agenda se proponen medidas de acción inmediata y medidas a largo plazo para la mejora de la gestión de la migración.

⁷⁷ Agenda Europea de migración (2015): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240>

Entre las medidas de acción inmediata destacan el refuerzo de las operaciones Tritón y Poseidón de Frontex⁷⁸ para salvar vidas en el mar, pero también controlar las rutas de los migrantes y refugiados hacia la UE, y la lucha contra las redes delictivas de traficantes. Asimismo, como medida de acción inmediata la Comisión propone la activación del mecanismo de intervención de emergencia previsto en el artículo 78.3 del TFUE⁷⁹, proponiendo la reubicación temporal de los solicitantes de asilo para garantizar un reparto equitativo de todos los Estados miembros y reducir la concentración de refugiados en determinados países en primera línea (Grecia e Italia fundamentalmente). Se trata de una reubicación temporal con un reparto entre los Estados miembros basado en causas objetivas (población, PIB, tasa de desempleo, número de solicitudes de asilo en 2010-2014).

En consonancia con el sistema de Dublín los solicitantes de protección internacional deben presentar su solicitud en el primer país de entrada de la UE, para luego ser reubicados en otro Estado miembro, que acoge y recibe al solicitante pudiendo residir entonces legalmente en el país, pero no pudiendo moverse sin autorización. Si su solicitud de protección es aceptada se les concede el estatuto de refugiados y el derecho de residencia en el Estado miembro donde han sido reubicados. Además de la reubicación la Agenda plantea otra medida: el reasentamiento que supone la transferencia de personas que necesitan protección internacional de un tercer país a un Estado miembro⁸⁰. En este caso se aplican también cuotas para los distintos Estados miembros. Las regiones prioritarias para el reasentamiento son el norte de África, Oriente próximo y el Cuerno de África.

Ahora bien, tanto las medidas de reubicación como de reasentamiento no han tenido los resultados esperados, los factores son múltiples: la falta de capacidad de los propios

⁷⁸ Frontex es la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas cuya función principal es el apoyo a los países de la UE y de Schengen en la gestión de las fronteras exteriores de la UE y en la lucha contra la delincuencia transfronteriza. Las operaciones Tritón (Themis desde 2018) y Poseidón son operaciones de Frontex para, en el primer caso, el apoyo de Italia en las labores de vigilancia de fronteras en el Mediterráneo Central y, en el segundo, para la vigilancia fronteriza a lo largo de las fronteras marítimas entre Grecia y Turquía.

⁷⁹ Artículo 78.3 TFUE “Si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo”

⁸⁰ En la Agenda Europea de Migración se establece que corresponde a Acnur la tarea de determinar cuando una persona no puede permanecer de forma segura en su propio país. Se trata de evitar que personas vulnerables se vean forzada a recurrir a las redes delictivas de traficantes, siendo preciso proponerles vías seguras y legales para llegar a la UE.

sistemas de asilo, la propia desconfianza de los solicitantes de protección internacional hacia éstos, los destinos que se les ofertan en ocasiones distintos a sus propios proyectos y como motivo principal la escasa voluntad política de muchos Estados miembros que retrasan lo puesta en marcha de los distintos protocolos motivados posiblemente por el impacto negativo que la llegada de refugiados tiene para la opinión pública⁸¹.

Siguiendo con las medidas de acción inmediata propuestas en la Agenda destacan la colaboración con los Estados de origen de los migrantes, se trata de la colaboración en las regiones de origen y tránsito con vistas a adoptar medidas concretas destinadas a evitar travesías peligrosas. Por último, entre las medidas que la Agenda denomina de acción inmediata, está la ayuda a los Estados miembros en situaciones de primera línea. Se trata de poner en marcha mecanismos de solidaridad para casos de emergencia a través de lo que se ha denominado *hotspot approach* o enfoque de los hotspots (puntos críticos). El objetivo es apoyar a los Estados fronterizos para acoger, identificar, registrar y tomar huellas de los migrantes.

A medio y largo plazo las orientaciones que se establecen la Agenda son: reducir los incentivos de la inmigración irregular; gestionar las fronteras salvando vidas garantizando la seguridad; elaborar una política común de asilo sólida revisando el sistema de Dublín y reforzando las disposiciones relativas a los países de origen seguros⁸²; establecer una nueva política de migración legal mediante la modernización y revisión de la tarjeta azul⁸³; nuevas prioridades en política de integración y maximizar el apoyo a los países de origen en el desarrollo de una política de migración legal.

⁸¹ Iglesias, J et al., (2016) “*La crisis de los refugiados en Europa*” en, Informe España 2016. Capítulo 3. Universidad Pontificia de Comillas, pp. 31-32.

⁸² La Agenda relaciona las pocas concesiones de protección internacional con el *abuso* del sistema de asilo deduciendo que la mayoría de las personas son migrantes económicos que buscan el sistema de asilo para evitar la expulsión. EL refuerzo que propone la Agenda de las disposiciones relativas a los países de origen seguros que figuran en la Directiva 2013/32/UE, pretende acelerar la resolución de las solicitudes de asilo porque un nacional de un tercer Estado de un país declarado seguro se considera infundada y aplicando la Directiva se acelera el procedimiento. Además, la Directiva permite a los Estados miembros designar a los Estados que considere seguros lo que ha generado listas nacionales de países de origen seguros.

⁸³ Directiva 2009/50/CE, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, DO L 155 de 18.6.2009, pp. 17-29. La tarjeta azul la pueden solicitar los trabajadores de terceros países altamente cualificados para poder vivir y trabajar en la UE. Esta tarjeta es válida en todos los países de la UE, excepto en Dinamarca e Irlanda. Se exigen una serie de requisitos; contrato de trabajo, sueldo bruto mínimo, cumplir las condiciones para el ejercicio de la profesión.

5.2. ACUERDO UE-TURQUÍA.

El Consejo Europeo y Turquía llegaron en marzo de 2016 a un acuerdo con el fin de desincentivar la migración irregular hacia la UE que se efectuaba través de este país. La situación de crisis necesitaba de una respuesta específica para solucionar este problema y que permitiera ofrecer una ruta legal de asilo, un proceso más ordenado y seguro.

Para hacer frente a esta situación la UE decide externalizar la gestión migratoria y firma el 18 de marzo de 2016 el acuerdo UE-Turquía, denominado Declaración UE-Turquía. Los puntos fundamentales que aborda son los siguientes⁸⁴:

- *Todos los nuevos migrantes irregulares que pasen de Turquía a las islas griegas a partir del 20 de marzo de 2016 serán retornados a Turquía.*
- *Por cada sirio retornado a Turquía desde las islas griegas, se reasentará a otro sirio procedente de Turquía en la UE, teniendo en cuenta los criterios de vulnerabilidad de las Naciones Unidas.*
- *Turquía tomará todas las medidas necesarias para evitar que se abran nuevas rutas marítimas o terrestres de migración ilegal desde Turquía a la UE y cooperará a tal efecto con los estados vecinos, así como con la UE.*
- *En cuanto esté cesando el paso irregular entre Turquía y la UE, o al menos se haya reducido de manera sustancial y duradera, se pondrá en marcha un régimen voluntario de admisión humanitaria.*
- *Se acelerará con respecto a todos los Estados miembros participantes el cumplimiento de la hoja de ruta de liberalización de visados con vistas a suprimir los requisitos de visado para los ciudadanos turcos a más tardar al final de junio de 2016, siempre que se hayan satisfecho todos los criterios de referencia.*
- *La UE, en estrecha cooperación con Turquía, acelerará más el desembolso de los 3000 millones de euros inicialmente asignados en virtud del Mecanismo para los refugiados en Turquía y garantizará la financiación de más proyectos destinados a personas bajo protección temporal que se determinarán gracias a la pronta información que proporcione Turquía antes del final de marzo.*

⁸⁴Declaración UE-Turquía. Consejo Europeo de 18 de marzo de 2016 en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>

- *La UE y Turquía han acogido favorablemente los trabajos en curso relativos al perfeccionamiento de la Unión Aduanera.*
- *La UE y Turquía han vuelto a confirmar su compromiso de revigorizar el proceso de adhesión, según se indicó en su declaración conjunta de 29 de noviembre de 2015.*
- *La UE y sus Estados miembros colaborarán con Turquía en toda común empresa destinada a mejorar las condiciones humanitarias en el interior de Siria, en particular en determinadas zonas próximas a la frontera con Turquía, lo que permitiría a la población local y a los refugiados vivir en zonas que sean más seguras.*

Así pues, todos los migrantes que llegaran a las islas griegas de manera irregular serían devueltos a Turquía. A cambio la UE se compromete a reubicar un solicitante de asilo desde Turquía por cada persona devuelta. La UE desembolsa a Turquía 3.000 millones de euros y se compromete a acelerar la adhesión de Turquía a la UE. Asimismo, se formulan una serie de medidas para fortalecer la cooperación entre la UE y Turquía en áreas como la gestión de fronteras, la lucha contra el tráfico de personas y la mejora de las condiciones de vida de los refugiados en Turquía.

El Acuerdo se basa en la presunción de Turquía como un tercer país seguro en el contexto de la política migratoria de la UE. Sin embargo, existen opiniones divididas sobre si Turquía debería ser considerado como un tercer país seguro. Algunas organizaciones internacionales de derechos humanos, así como la mayor parte de la doctrina consideran que Turquía no cumple con los estándares referidos para garantizar la protección efectiva de los refugiados y solicitantes de asilo. Se han reportado violaciones de derechos humanos, falta de acceso a procedimientos justos de asilo y condiciones inadecuadas en los centros de acogida.

El acuerdo es pues, un acuerdo polémico que ha sido objeto de numerosas críticas y se ha cuestionado su efectividad a largo plazo en la gestión de la crisis migratoria y su impacto en la garantía de los derechos humanos de las personas refugiadas. Así, se considera que el acuerdo vulnera el principio de no devolución previsto en el artículo 33 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto del Refugiado de 1951 (ya citado) de obligado

cumplimiento para los Estado miembros⁸⁵. Del mismo modo, también se considera incumplido el artículo 19 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que prohíbe las expulsiones colectivas, así como que: “Nadie podrá ser expulsado o extraditado a un Estado en el que corra el grave riesgo de ser sometido a pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes”⁸⁶.

También se considera incumplido el artículo 4 del Protocolo N.º 4 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos (CEDH) que dispone que quedan prohibidas las expulsiones colectivas de extranjeros, es decir, aquellas expulsiones que no tienen encuentran la situación individualizada y el riesgo que corre cada una de las personas afectadas⁸⁷.

Como señala Goig Martínez; “El pacto para frenar el incesante flujo de refugiados hacia Europa firmado con Turquía, cuestiona el derecho de asilo y vulnera la legislación humanitaria europea e internacional, que impide las expulsiones colectivas y las deportaciones a países “no seguros”, y se presenta como un acuerdo controvertido e ilegal, y una traición a los valores europeos”⁸⁸.

6. REFERENCIA A LA CRISIS DE REFUGIADOS EN UCRANIA Y LA RESPUESTA DE LA UE.

La invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022 desencadenó una nueva crisis de refugiados en la UE, generando una crisis humanitaria de grandes proporciones. Este conflicto tiene sus orígenes en tensiones históricas entre Ucrania y Rusia, que se incrementaron con la anexión de Crimea por parte de Rusia en 2014 y el conflicto en el Donbás, que se intensificó en 2022⁸⁹. La ofensiva rusa ha generado una escalada de violencia con consecuencias devastadoras para toda la población civil.

⁸⁵ Porras Ramírez, J., (2017) “*El sistema europeo común de asilo y la crisis de los refugiados. Un nuevo desafío de la globalización*” en, Revista de Estudios Políticos, 175,207-234, p. 226.

⁸⁶ Carta de los derechos humanos de la Unión Europea. DOCE (18.12.2000) C634/1.

⁸⁷ Porras Ramírez, J.M (2017). “*El sistema europeo común de asilo y la crisis de los refugiados. Un nuevo desafío de la globalización*” en, Revista de Estudios Políticos, 175,207-234, p. 226.

⁸⁸ Goig, J.M., (2019) “*La política común de inmigración en la Unión Europea en el sesenta aniversario de los Tratados de Roma (o la historia de un fracaso*” en, Revista de Derecho de la Unión europea. Madrid ISSN 1695-1085. N.º 32-enero-junio 2017, pp. 71-111, p. 100.

⁸⁹ El conflicto del Donbás surgió tras la anexión de Crimea por parte de Rusia en 2014. Es un conflicto entre grupos armados prorrusos y el gobierno ucraniano y se centra en las regiones de Donetsk y Lugansk, conocidas como el Donbás. El conflicto se intensificó aún más con la invasión rusa en febrero de 2022.

Consecuentemente la guerra ha generado el desplazamiento forzado de más de 8 millones de ucranianos, que han sido desplazados internamente, y más de 5 millones han buscado refugio en otros países. Los destinos principales han sido Polonia, Rumanía, Hungría y Eslovaquia. Un número de refugiados⁹⁰ ha continuado su viaje hacia países de Europa occidental, donde existían comunidades ucranianas y redes de apoyo ya existentes que han facilitado su integración y asistencia. A fecha 16 de mayo de 2024, había 5.942.300 refugiados de Ucrania registrados en Europa (incluidos países no UE).

La Guerra de Ucrania genera por tanto otro nuevo flujo masivo de refugiados, pero ¿cuál fue, en esta ocasión, la respuesta de la UE? Pues ante todo una respuesta rápida y solidaria con el pueblo ucraniano. El 4 de marzo de 2022 mediante la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo⁹¹ se activa la Directiva de Protección Temporal (Directiva 2001/55/CE).

El Consejo justifica la activación de la directiva en los considerandos⁹² de la decisión, definiendo a la protección temporal como el instrumento más adecuado para abordar la situación. Así el Consejo considera que activar la Directiva 2001/55 permitirá:

- *Que las personas desplazadas podrán disfrutar de los derechos armonizados en toda la UE*
- *Que el inicio de la protección temporal beneficie a los Estados miembros, ya que los derechos que la acompañan limitan la necesidad para las personas desplazadas de solicitar inmediatamente protección internacional y, por lo tanto, el riesgo de desbordar sus sistemas de asilo al reducir al mínimo las formalidades debido a la urgencia de la situación.*
- *Que los ucranianos, en su condición de viajeros exentos de la obligación de visado, tienen derecho a circular libremente dentro de la Unión tras ser admitidos en el territorio durante un período de 90 días. Sobre esta base, pueden elegir el Estado miembro en el que desean disfrutar de los derechos vinculados a la protección temporal y reunirse con sus familiares y amigos de*

⁹⁰ A mayo de 2024 Alemania tiene registrados 1.161.170 refugiados, seguido de España con 202.685 e Italia con 170.580. Datos obtenidos en: www.data.unhcr.org

⁹¹ Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal. DOUE L71/1 de 4 de marzo de 2022

⁹² Considerando (16) de la Decisión 2022/382.

entre las importantes redes de la diáspora que existen actualmente en toda la Unión. En la práctica, continúa el considerando, esto facilitará un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros, reduciendo así la presión sobre los sistemas de acogida nacionales.

La decisión garantiza asimismo que, para la implementación de todas las obligaciones derivadas de la misma, los Estados miembros contarán con el apoyo financiero de los Fondos de la Unión⁹³.

La Directiva de Protección Temporal, a la que ya hemos hecho referencia cuando hemos hablado del SECA, es un procedimiento excepcional que se activa en el “caso de afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de terceros países que no pueden volver a su país de origen” (artículo 1). Se les garantiza 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” (artículo 2.a).

La protección temporal se otorga por un año, prorrogable por otro en períodos de seis meses (artículo 4.1). Por mayoría cualificada del Consejo, en caso de que persistan los motivos de protección temporal y a propuesta de la Comisión, se podrá prorrogar un año como máximo (artículo 4.2). Así que, en total, la protección temporal es de 3 años.

Conforme al artículo 18, el Estado miembro responsable de examinar la solicitud de asilo es el Estado miembro que haya aceptado su traslado a su territorio (excepción al sistema Dublín). Si la solicitud es rechazada el Estado miembro debe permitir que el solicitante permanezca con protección temporal por el tiempo que le quede por transcurrir (artículo 19.2).

Además, la Directiva de Protección Temporal a lo largo de su articulado garantiza permisos de residencia, acceso a la educación, empleo y asistencia médica a quienes se les otorga la protección temporal.

⁹³ Considerando (22) de la Decisión 2022/382.

7. NUEVO PACTO EUROPEO SOBRE MIGRACIÓN Y ASILO DE LA UE

El inicio formal del Nuevo Pacto de Migración y Asilo se produjo el 23 de septiembre de 2020 cuando la CE, liderada por Ursula von der Leyen, presenta la propuesta de un nuevo Pacto Europeo sobre migración y asilo⁹⁴. La propuesta establece en su introducción la necesidad de un enfoque global e integrador de la política de migración y asilo, “un marco europeo común y una mejor gobernanza de la gestión de la migración y el asilo, así como un nuevo mecanismo de solidaridad”⁹⁵. Posteriormente, entre 2021 y 2022 se llevaron a cabo extensas negociaciones en el Consejo y el Parlamento europeo. Las discusiones se centraron en equilibrar la responsabilidad de los Estados miembros fronterizos con el apoyo y la solidaridad de otros países de la UE.

El 8 de junio de 2023 los ministros de interior de la UE alcanzaron un acuerdo sobre los elementos principales del Pacto⁹⁶. Este acuerdo tiene entre sus objetivos más destacables; la adopción de un procedimiento de asilo común, más racional, simplificado y garantista la adopción de un sistema obligatorio de redistribución de migrantes y una mayor cooperación en la protección de fronteras externas.

El 20 de diciembre de 2023 el Consejo, bajo la Presidencia española, y el Parlamento europeo alcanzan un acuerdo sobre el asilo y la migración en la UE, sobre los elementos clave de los cinco reglamentos que conforman el pacto. El 8 de febrero los Estados miembros aprueban el acuerdo y el 14 de mayo de 2024 el Consejo adopta el Nuevo Pacto.

A pesar del Acuerdo alcanzado algunos Estados miembros han mostrado su rechazo al mismo. Las diferentes posiciones frente a la migración de cada uno de los países (los países del sur que piden mayor solidaridad, países como Polonia o Hungría que se niegan a recibir su cuota migratoria, los países del norte y los centroeuropeos que son los más

⁹⁴ Comisión Europea (2020). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al Nuevo pacto sobre Migración y Asilo*. Bruselas, 23.9.2020 COM (2020) 609 final, en https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF

⁹⁵ Comisión Europea (26 de septiembre de 2020). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo*. COM (2020) 609 final en https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF

⁹⁶

solicitados por los migrantes) genera distintas repuestas. Así, si bien en las negociaciones del nuevo Pacto hubo consenso respecto a los reglamentos de control (screening) y Eurodac, reglamentos ambos dirigidos a un riguroso control de las fronteras exteriores, el resto de los reglamentos no alcanzaron el consenso deseado, mostrando Polonia y Hungría su rechazo a los mismos.

Las causas de este nuevo Pacto y el intento de dar una respuesta más coordinada y efectiva a nivel europeo hay que buscarlas en la crisis de 2015. Esta crisis reveló las deficiencias del sistema de asilo europeo, era necesario un reparto equitativo y más solidario entre los países de la UE. A esto hay que añadir los cambios restrictivos en la política de los Estados miembros que tradicionalmente habían sido más generosos con el asilo, los controles en las fronteras entre países del espacio Schengen, y las quejas de los países que se veían más sometidos a la presión en sus fronteras ⁹⁷. Junto a esto la crisis de Ucrania con la acogida de millones de ucranianos en territorio europeo, así como el incesante flujo de migrantes irregulares y peticionarios de asilo⁹⁸ ha generado una presión sobre los países miembros para abordar la política de migratoria de una manera más coordinada y homogénea. La constatación de carácter periódico de las crisis migratorias ha llevado a la UE a la búsqueda de una solución global que dé respuesta a los retos migratorios.

La respuesta de los países de la UE a estas presiones migratorias no está siendo bien acogida sino, al contrario, está generando reacciones xenófobas y el crecimiento del voto de los partidos de ultraderecha⁹⁹. Algunos países además han anunciado que su herramienta para atender a los flujos migratorios va a ser llegar a acuerdos con terceros países (no UE) donde los solicitantes de asilo esperaran la última decisión que, en caso de ser denegatoria, supondrá su expulsión desde ese tercer país.

⁹⁷ González Enríquez, C., (2024) *“El Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea. Contexto, desafío y limitaciones”* en, ARI 59/2024 - 10/5/2024 - Real Instituto Elcano, p. 1.

⁹⁸ Los flujos migratorios no han cesado después de la crisis 2015. Si bien no se han alcanzado las cifras 2015, en 2023 entraron en la UE más de 300.000 migrantes irregulares, el mayor número desde la crisis 2015. Frontex revela un crecimiento interanual en 2023 del 18% .

⁹⁹ En Francia, el partido de Marine Le Pen ha fortalecido su presencia política, en Alemania, Alternativa para Alemania (AFD) ha obtenido representación en el Bundestag y parlamentos regionales, en Hungría el Partido de Viktor Orbán ha consolidado su poder con un fuerte discurso antiinmigrante.

Pese a su nombre, el Pacto solo regula la migración irregular que solicita asilo, no es un pacto integral que regule la migración en su conjunto. El Pacto es un conjunto de nuevas normas, cinco reglamentos clave que establecen una nueva base jurídica para gestionar la migración y establecer un sistema común de asilo y que entrarán en vigor en junio de 2026. Con estas normas el Pacto pretende¹⁰⁰:

- Gestionar las llegadas de manera ordenada
- Crear procedimientos eficientes
- Asegurar un reparto equitativo de la carga entre los Estados miembros

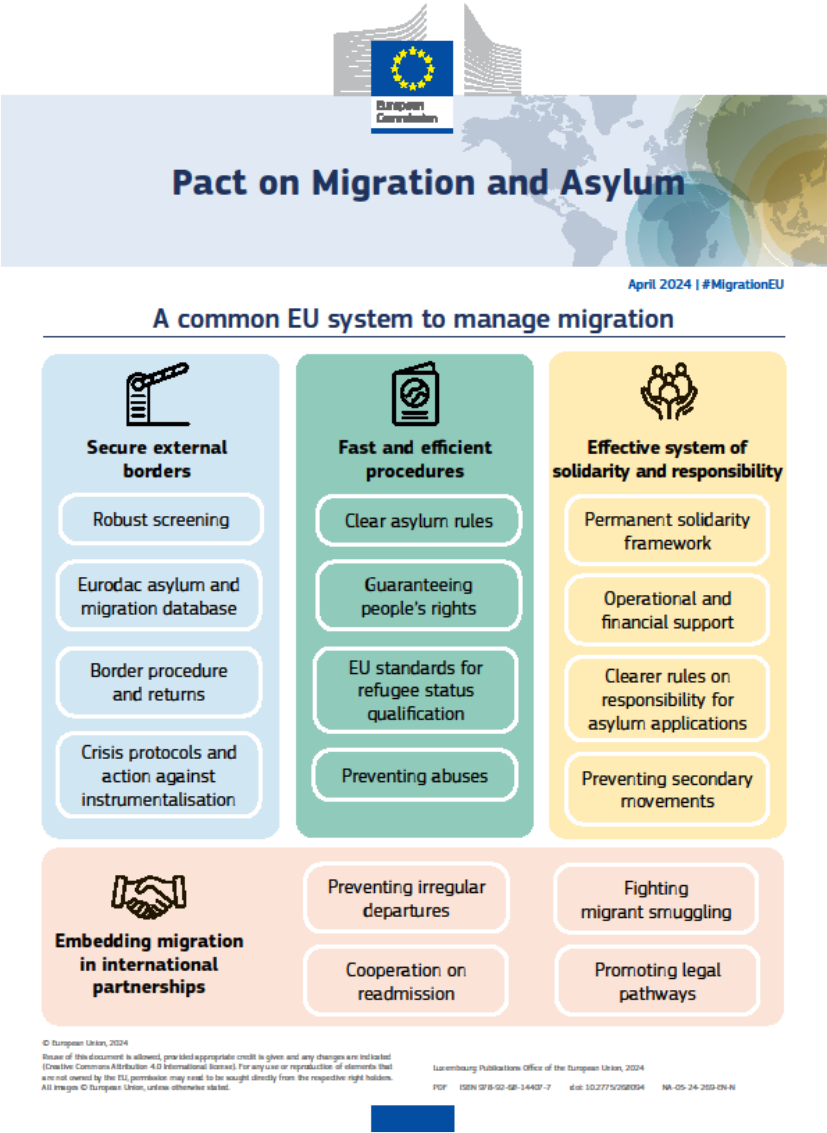
El nuevo Pacto tiene a grandes rasgos cuatro pilares fundamentales¹⁰¹:

- Fronteras exteriores seguras
- Trámites rápidos y eficientes
- Sistema eficaz de solidaridad y responsabilidad
- Incorporar la migración en las asociaciones internacionales

¹⁰⁰ Pacto sobre migración y asilo. En: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/>

¹⁰¹ Pact of migration and Asylum. En: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en

Tabla 2: Tabla representativa del Nuevo Pacto de Migración y Asilo.



Fuente: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en

Como hemos señalado, el Pacto consta de cinco reglamentos que son los instrumentos legislativos clave. La regulación es extensa y compleja por lo que los comentaremos brevemente intentando ver hacia donde se ha dirigido la política migratoria de la UE como consecuencia de su experiencia en las crisis migratorias. Procedo a su estudio clasificando a cada Reglamento en función de los cuatro pilares fundamentales del Pacto:

a) Fronteras exteriores seguras.

-Reglamento de control previo a la entrada (screening)¹⁰².

El principal objetivo del reglamento es garantizar la seguridad y protección de las fronteras exteriores de la UE, regular las entradas de los migrantes con el fin de mantener un control adecuado sobre quién entra a la UE y asegurar que quien entre lo haga de una manera segura y legal. Se trata de establecer normas comunes para garantizar el control adecuado de los inmigrantes irregulares y los solicitantes de asilo. Es, en definitiva, un control previo (de salud, identidad y seguridad) de la inmigración irregular con el fin de que los migrantes puedan ser conducidos al procedimiento de asilo o de retorno, según se considere que las personas tienen necesidad o no de protección internacional. Se trata de evitar la entrada de los falsos peticionarios de asilo: los migrantes económicos.

Conforme al Reglamento aquellas personas que puedan suponer una amenaza para la seguridad interior o que faciliten información falsa o procedan de países con baja tasa de concesión de solicitudes de asilo (20%) se les dirige hacia un procedimiento en frontera (a unas instalaciones específicas). Ahí tendrán que esperar (máximo 12 semanas) a la decisión final: pasar al procedimiento de asilo habitual o la expulsión.

El Reglamento introduce como novedades el control previo a la entrada, la canalización hacia los procedimientos correctos (procedimiento fronterizo obligatorio o procedimiento fronterizo de retorno) así como un mecanismo independiente en cada Estado miembro durante el control para garantizar el cumplimiento del derecho comunitario, incluida la Carta de Derechos fundamentales¹⁰³. Esta garantía es sin duda un aspecto positivo ya que va a permitir a los Estados miembros tener una oportunidad en la garantía de los derechos humanos. Por otro lado el Reglamento va a permitir establecer unos procedimientos armonizados en el control de fronteras reemplazando las prácticas nacionales distintas de cada Estado miembro, reforzar la seguridad al poder identificar a los migrantes irregulares

¹⁰² Reglamento (UE) 2024/1352 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2024 por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2019/816 y (UE) 2019/818 a efectos de la introducción de los nacionales de terceros países en las fronteras exteriores. DOUE de 22 de mayo de 2024.

¹⁰³ Pact of migration and Asylum. En: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en

y solicitantes de asilo que suponen una amenaza para la seguridad interna de la UE, y también gestionar posibles riesgos para la salud pública¹⁰⁴.

La introducción de un control previo en las fronteras va a suponer, no obstante, un retraso en el acceso al procedimiento y a las garantías de él derivadas, pudiendo llegarse a un uso indebido de la retención quedando los migrantes en las fronteras a la espera del control previo en una ficción jurídica de “no entrada” a pesar de encontrarse ya en el territorio de la UE, ya que el registro de su solicitud no se efectúa hasta que no finaliza el control previo¹⁰⁵. Su expulsión así será más fácil porque no han llegado a entrar.

-Reglamento Eurodac¹⁰⁶:

El nuevo reglamento refuerza el sistema Eurodac ampliando la base de datos ya existente e incluyendo nuevos métodos biométricos como el reconocimiento facial aplicable a los menores de 6 años. Conforme al reglamento, Eurodac va a almacenar los datos biométricos de los solicitantes de asilo, pero también las de los migrantes en situación irregular y los apátridas. También va a incluir los datos de las personas desembarcadas tras operaciones de búsqueda y salvamento, las personas reasentadas y solicitantes y beneficiarios de protección temporal. Con este sistema se van a registrar la información de todos los que entren y salgan del territorio Schengen ya sea de forma regular o irregular.

Los datos de los solicitantes de asilo se conservarán en Eurodac por un período de 10 años y en el resto de los casos se establece un período generalmente de 5 años. Se aumenta la interoperabilidad con otras bases de datos de seguridad y migración como, por ejemplo,

¹⁰⁴ Idem.

¹⁰⁵ CEAR (2024) “El Pacto Europeo sobre migración y asilo. Retos y amenazas para los derechos humanos” en: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2024/04/Pacto-Europeo-de-Migracion-y-Asilo-retos-y-amenazas.pdf>, p.27.

¹⁰⁶ Reglamento (UE) 2024/1358 del Parlamento Europeo y de Consejo de 14 de mayo de 2024 sobre la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de datos biométricos a efectos de la aplicación efectiva de los Reglamentos (UE) 2024/1351 y (UE) 2024/1350 del Parlamento Europeo y del Consejo y de la Directiva 2001/55/CE del Consejo y de la identificación de nacionales de terceros países y apátridas en situación irregular, y sobre las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga el Reglamento (UE) N.º 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo. DOUE de 22 de mayo de 2024.

el Sistema de Información Schengen (SIS)¹⁰⁷, el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS-TCN)¹⁰⁸ o el Sistema de Información de Visados (VIS)¹⁰⁹.

Las nuevas normas van a facilitar la identificación de las personas, hacer un seguimiento de las solicitudes y poder controlar y prevenir los movimientos secundarios¹¹⁰. Por otro lado, los migrantes más vulnerables al ser identificados disminuirán su posibilidad de ser explotados u objeto de trata¹¹¹.

No obstante, el riguroso control que la UE quiere efectuar sobre la migración, con la expansión de datos biométricos y su interoperabilidad con otras bases de datos de seguridad, no deja de ser algo preocupante ya que puede aumentar el riesgo de vigilancia masiva y la invasión de la privacidad. El almacenamiento de datos sensibles con un plazo tan largo no parece que tenga justificación sin perjuicio del posible impacto sobre los derechos humanos¹¹².

b) Trámites rápidos y eficientes.

-Reglamento de procedimientos de asilo: ¹¹³

El objetivo del Reglamento es establecer un nuevo procedimiento común en materia de asilo, más eficaz, más sencillo, más rápido y garantista. Se enfoca en agilizar el proceso

¹⁰⁷ El SIS es el sistema de intercambio de información para la seguridad y la gestión de las fronteras en Europa. Es un instrumento de cooperación entre las autoridades de vigilancias de fronteras, la policía, y de las autoridades aduaneras y judiciales de la UE y del Espacio Schengen.

¹⁰⁸ El ECRIS-TCN es un sistema para identificar a los Estados miembros de la UE que poseen información sobre condenas anteriores de nacionales de terceros países (no pertenecientes a la UE) y apátridas.

¹⁰⁹ El VIS es un sistema de intercambio de información de solicitudes de visados para estancias de corta duración en la UE y en el Espacio Schengen.

¹¹⁰ En materia de migración se entiende por movimientos secundarios los movimientos no autorizados de los solicitantes de protección internacional desde el Estado miembro a otro Estado miembro distinto.

¹¹¹ Pact of migration and Asylum. En: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en

¹¹² CEAR (2024) “El Pacto Europeo sobre migración y asilo. Retos y amenazas para los derechos humanos” En: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2024/04/Pacto-Europeo-de-Migracion-y-Asilo-retos-y-amenazas.pdf>, p.62.

¹¹³ Reglamento (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2024 por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE.DOUe de 22 de mayo de 2024.

de solicitud de asilo en la UE. También, se trata de evitar los abusos del sistema como las solicitudes múltiples y los movimientos secundarios.

El Reglamento prevé garantías procesales como asesoramiento jurídico gratuito mientras dure el procedimiento, intérprete, información sobre derechos y obligaciones, y asistencia y representación jurídica gratuita mientras dure la apelación si la solicitud es denegada. Se prevén también una mayor defensa para personas vulnerables, como menores no acompañados. Con el Reglamento se refuerzan las garantías procedimentales de los solicitantes de asilo respecto a la actual Directiva.

El procedimiento de solicitud de asilo, al amparo del Reglamento, implica que el solicitante tiene que presentar su solicitud en el país miembro de entrada. Se realiza una evaluación inicial para determinar la admisibilidad. Si es admitida, se inicia un proceso de entrevista y recopilación de pruebas. El solicitante tiene derecho a asistencia legal y traducción. Se emite una decisión dentro de los plazos establecidos, garantizando el derecho al recurso. Si se concede asilo, se facilita la integración en el país receptor; de lo contrario se establecen medidas de retorno. Si una solicitud es rechazada se tiene que emitir una decisión automática de retorno en el mismo acto. Esta novedad que introduce el Reglamento, una decisión automática de retorno simultánea a la denegación de protección internacional, si bien simplifica el procedimiento “pone en peligro el respeto del principio de no devolución y una valoración individualizada del artículo 2 y 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos”¹¹⁴.

El Reglamento establece otra novedad importante que ha sido valorada positivamente como es la evaluación de las circunstancias específicas de los solicitantes de asilo en aras a valorar una posible situación de vulnerabilidad (personas necesitadas de atención médica, casos de tortura, violencia o análogas) y poder brindarles el apoyo necesario en su condición de solicitantes de protección internacional, incluyendo la exclusión de los procedimientos acelerados y fronterizos¹¹⁵.

¹¹⁴ CEAR (2024). “El Pacto Europeo sobre migración y asilo. Retos y amenazas para los derechos humanos” En: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2024/04/Pacto-Europeo-de-Migracion-y-Asilo-retos-y-amenazas.pdf>, p.43.

¹¹⁵ Idem pág.37

El Reglamento establece dos procedimientos de asilo: el procedimiento fronterizo obligatorio y el procedimiento fronterizo de retorno¹¹⁶. Ambos procedimientos están diseñados para gestionar las solicitudes de asilo presentadas en las fronteras exteriores de la UE, incluyendo puertos y aeropuertos.

En el procedimiento fronterizo obligatorio las solicitudes de asilo presentadas en los puntos de entrada son evaluadas rápidamente. Se realiza el cribado inicial para determinar si el solicitante tiene derecho a protección internacional o si su solicitud es infundada o inadmisible. Se trata de resolver estos casos en un plazo de doce semanas, incluyendo cualquier recurso. Se trata también de reforzar la seguridad de las fronteras de la UE ante posibles amenazas a la seguridad pública o de orden interno y garantizar que la situación de quien no tiene derecho a entrar en la UE se gestione de manera inmediata.

El procedimiento en frontera de retorno está enfocado para aquellos solicitantes cuya solicitud ha sido rechazada. Si la solicitud se rechaza, el reglamento establece procedimientos para su retorno a su país de origen o a terceros países seguros¹¹⁷. En ciertos casos, los solicitantes rechazados pueden ser detenidos en instalaciones fronterizas mientras se organiza su retorno, con el fin de evitar su fuga y evitar que los procedimientos de retorno se demoren innecesariamente. El reglamento también enfatiza en la importancia de la cooperación con terceros países para facilitar el retorno y la readmisión de los solicitantes rechazados.

Una novedad importante es que el Reglamento incorpora a la referencia de tercer país seguro, aquel al que los Estados miembros pueden reenviar o devolver a los solicitantes de asilo si éstos han tenido una conexión con ese Estado y este cumpla las condiciones de ser definido como tal. Se trata de un concepto indeterminado, que pudiera dar lugar a situaciones injustas o discriminatorias. Por ejemplo, un peticionario de asilo que llegue a un país de la UE tras haber pasado un tiempo en Serbia o en Marruecos, después de haber

¹¹⁶ La parte de retorno del procedimiento fronterizo se establece en un Reglamento separado por razones legales para reflejar el hecho de que las normas de retorno a nivel de la UE se basan en las normas de Schengen. El Reglamento que regula el procedimiento de retorno es el REGLAMENTO (UE) 2024/1349 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 14 de mayo de 2024 por el que se establece un procedimiento fronterizo de retorno y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1148. DOUE de 22 de mayo de 2024.

¹¹⁷ La diferencia entre tercer país seguro y país de origen seguro es que el tercer país seguro se refiere al país que se considera seguros para un solicitante que no es nacional de ese tercer país, mientras que país de origen seguro se refiere a un país que se considera seguro para sus nacionales.

establecido conexiones en ese país, podría ser devuelto allí por ser considerado un “tercer país seguro”¹¹⁸.

c) Sistema eficaz de solidaridad y responsabilidad.

-Reglamento de gestión de asilo y migración:¹¹⁹

Este Reglamento sustituye al Reglamento de Dublín III que como hemos señalado, es el pilar fundamental del SECA. Con la reforma, entre otras cuestiones, se pretende determinar qué Estado miembro es el responsable de examinar cada una de las solicitudes de protección internacional y garantizar un reparto más equitativo entre los Estados miembros mediante un “mecanismo de solidaridad obligatorio para permitir que los Estados miembros estén más preparados para gestionar la migración”. A través de la reforma se acortan los plazos de los procedimientos y se refuerzan los criterios familiares a la hora de establecer la responsabilidad del Estado miembro, se introduce la posibilidad de que el Estado miembro responsable sea aquel en el que reside legalmente un miembro de la familia solicitante con un permiso de residencia de larga duración expedido de conformidad con las normas de la UE y se introduce la obligación de priorizar siempre los casos relacionados con la familia¹²⁰.

En lo que respecta a incorporar los criterios de miembros de la familia, para determinar el Estado miembro responsable, hay una mejora respecto al reglamento de Dublín, no obstante, se excluyen del concepto de familia a hermanos/as, hijas/os casados y personas adultas dependientes. Se incluye un nuevo criterio que contempla la posesión de diplomas o cualificaciones para demostrar la conexión con un Estado miembro. En cuanto al criterio del primer país de entrada se pone en último lugar en la jerarquía de criterios por

¹¹⁸ González Enríquez, C., (2024) *“El Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea. Contexto, desafío y limitaciones”* en, ARI 59/2024 - 10/5/2024 - Real Instituto Elcano, p.3.

¹¹⁹ Reglamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2024 sobre la gestión del asilo y la migración, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1147 y (UE) 2021/1060 y se deroga el Reglamento (UE) n. o 604/2013. DOUE 22 de mayo de 2024.

¹²⁰ Pacto sobre migración y asilo en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/asylum-migration-management/>

detrás de la exención de visado y zonas de tránsito aeroportuario como estaba en Dublín III¹²¹.

A pesar de las mejoras introducidas respecto al Reglamento Dublín III, parece que tal como está planteado, la responsabilidad sigue cayendo en el primer país de entrada debido a que el acceso a permisos, visados o diplomas o cualificaciones está muy limitado, por lo que operará el concepto de primer país de entrada por defecto. Además, la falta de ampliación del concepto de familia con las exclusiones señaladas genera situaciones de desamparo y no garantizan el principio de unidad familiar. Por todo ello, el Reglamento no proporciona una solución al sistema de Dublín, ni a la presión que soportan los países fronterizos, ni tampoco prima un enfoque de protección a las personas para determinar la responsabilidad en el examen de una solicitud de asilo¹²².

El Reglamento pretende, además, un reparto solidario de la carga que supone para los Estados el cumplimiento de las obligaciones en materia de asilo. Se establece una cuota para cada Estado miembro, ese Estado puede asumir la cuota que le corresponde o pagar 20.000 euros por cada peticionario no admitido o destinarlo a proyectos en materia de migración en países de origen u otras cuestiones en materia de asilo. La solidaridad, por tanto, es relativa porque puede ser sustituida por esta fórmula alternativa. Además, se establece una cuota de 30.000 personas mínimo al año, que deben ser reubicadas por cada Estado miembro con una serie de criterios de reparto (población, PIB). Esta cifra es solo un 10% de las llegadas irregulares producidas en 2022-2023 por lo que la solidaridad entendida como reparto parece bastante limitada¹²³.

¹²¹ CEAR (2024). “El Pacto Europeo sobre migración y asilo. Retos y amenazas para los derechos humanos”, pág.12-13, en <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2024/04/Pacto-Europeo-de-Migracion-y-Asilo-retos-y-amenazas.pdf>.

¹²² CEAR (2024). “El Pacto Europeo sobre migración y asilo. Retos y amenazas para los derechos humanos”, pág.13, en <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2024/04/Pacto-Europeo-de-Migracion-y-Asilo-retos-y-amenazas.pdf>

¹²³ González Enríquez, C., (2024) “El Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea. Contexto, desafío y limitaciones” en, ARI 59/2024 - 10/5/2024 - Real Instituto Elcano, pp.1-8, p.6.

-Reglamento de crisis y fuerza mayor:¹²⁴

El Reglamento establece medidas de solidaridad y de reparto equitativo entre los estados miembros en situaciones de crisis, instrumentalización o fuerza mayor¹²⁵.

En estas situaciones señaladas, se permite a los Estados miembros llevar a cabo excepciones a las normas en materia de asilo. Se permite, en definitiva, que un Estado miembro pueda solicitar derogaciones temporales de las normas de asilo. Asimismo, el Reglamento tiene como objetivo promover la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades entre los Estados miembros. Así, en situaciones de crisis se activa un mecanismo de distribución obligatoria de solicitantes de asilo, basado en criterios como la capacidad de acogida, la población y el PIB de cada país con el fin de evitar la sobrecarga de ciertos Estados miembros y asegurar una distribución justa de los solicitantes de asilo. El período de aplicación de las derogaciones y de los mecanismos de solidaridad es de tres meses, prorrogables por otro tres si persisten las circunstancias. Las derogaciones no pueden superar el año. El Reglamento introduce, por tanto, mecanismos para que los Estados miembros puedan reaccionar en situaciones de crisis permitiendo que sus sistemas de migración y asilo sean más resilientes¹²⁶.

El Reglamento otorga a los Estados miembros unas herramientas que les permiten un amplio campo de interpretación en materia de asilo. En primer lugar, por la indefinición

¹²⁴ Reglamento (UE) 2024/1359 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2024 por el que se abordan las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/1147. DOUE de 22 de mayo de 2024.

¹²⁵ El Reglamento define situaciones de crisis (artículo 1.4.a) “una situación excepcional de llegadas masivas de nacionales de terceros países o apátridas a un Estado miembro por tierra, aire o mar —incluidas las personas que hayan sido desembarcadas tras operaciones de búsqueda y salvamento—, de tal naturaleza y magnitud, teniendo en cuenta, entre otras cosas, la población, el PIB y factores geográficos específicos del Estado miembro, como el tamaño del territorio, que hagan que el sistema bien preparado de asilo, acogida, incluidos los servicios de protección de menores, o retorno del Estado miembro deje de ser operativo —por ejemplo como resultado de un problema a escala local o regional— hasta tal punto que pueda haber consecuencias graves para el funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo.

En el artículo 1.4.b) define la instrumentalización como “una situación [...] en la que un tercer país o un agente no estatal hostil fomente o facilite el desplazamiento de nacionales de terceros países o apátridas a las fronteras exteriores o a un Estado miembro, con el objetivo de desestabilizar a la Unión o a un Estado miembro, y en la que tales acciones pueden poner en peligro funciones esenciales de un Estado miembro, como el mantenimiento del orden público o la salvaguardia de su seguridad nacional.

En el artículo 1.5 señala que: “A efectos del presente Reglamento, se entenderá por fuerza mayor las circunstancias anormales e imprevisibles que escapen al control de un Estado miembro, cuyas consecuencias no podrían haberse evitado aun habiendo ejercido la máxima diligencia, y que le impidan cumplir las obligaciones derivadas de los Reglamentos (UE) 2024/1351 y (UE) 2024/1348”.

¹²⁶ Pact of migration and Asylum. En: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en

de los conceptos tales como crisis o fuerza mayor que son conceptos indeterminados que permiten una interpretación discrecional y pueden crear en la práctica un sistema paralelo menos garantista y arriesgado para los derechos fundamentales de la persona¹²⁷. Por otro lado, la inclusión de excepciones y derogaciones a las normas de asilo de la UE debilita el desarrollo del SECA, el cual ya adolece de falta de armonización e incumplimiento de la normativa comunitaria en materia de asilo¹²⁸.

d) Incorporar la migración en las asociaciones internacionales.

Respecto a este pilar del Pacto, la UE está trabajando en asociaciones internacionales con los países de tránsito. Actualmente la UE ha avanzado en asociaciones internacionales con Túnez, Egipto y Mauritania en cuestiones que abarcan la cooperación económica, energía verde, digital, intercambios culturales, mejor gestión de la migración y seguridad. Con este nuevo enfoque la UE quiere integrar la migración en las alianzas internacionales para prevenir la migración irregular, evitar la pérdida de vidas, el tráfico de migrantes, y promover las vías legales¹²⁹.

Vemos, por tanto, que el Pacto se basa fundamentalmente en los principios de responsabilidad y solidaridad, de lo que tienen que hacer los Estados miembros y de cómo debe repartirse la carga de la gestión entre ellos. Sin embargo, las alternativas que el Pacto deja en manos de los Estados, algunas de las cuales hemos hecho referencia, pueden llevar a una utilización de éstas evitando responder a ese principio de solidaridad en el que se fundamenta.

¹²⁷ CEAR (2024). “El Pacto Europeo sobre migración y asilo. Retos y amenazas para los derechos humanos” En: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2024/04/Pacto-Europeo-de-Migracion-y-Asilo-retos-y-amenazas.pdf>, pág.54.

¹²⁸ Idem. pág.55.

¹²⁹ Pact of Migration and Asylum, en https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en#the-four-pillars-of-the-new-migration-and-asylum-policy

8. CONCLUSIONES.

I. Europa ha sido receptora de numerosos flujos migratorios a lo largo de su historia. Desde la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días Europa es percibida como el paradigma del Estado de Bienestar Social lo que le ha hecho ser receptora de distintos flujos migratorios que ha ido recibiendo en momentos históricos y políticos diferentes.

La crisis migratoria de 2015 supuso un punto de inflexión en la política migratoria de la UE. No es un fenómeno nuevo, pero se trata de una crisis diferente por sus características.

En primer lugar, por el volumen de los flujos migratorios con una cifra sin precedente que nunca se había alcanzado en la UE ni siquiera con la migración procedente de las guerras yugoslavas. Por otro lado, la crisis se produce en un momento político y económico de gran disparidad entre los Estados miembros. Los países del sur y este de Europa presentan una situación menos favorecida que los países nórdicos y de centro Europa. Esta situación no solo influye en el modo en que los países afrontan la crisis, sino que dirige a los migrantes hacia aquellos que presentan mejor situación económica, y mejores condiciones de vida.

Además, la crisis afecta de manera diferente a los países. Algunos países se vieron particularmente expuestos como Italia, Grecia y Hungría, países que tienen que hacer frente a la crisis en sus fronteras. Sin embargo, países como Alemania, Austria o Suecia no reciben la presión fronteriza, pero son los elegidos por los solicitantes de asilo. Por un lado, los países de llegada haciendo frente a los miles de migrante y por otro los países de acogida. La consecuencia es que los Estados miembros reciben una presión diferente un reparto desproporcionado de la presión migratoria.

Ante la ausencia de vías legales para acceso a la UE, los migrantes optan por rutas irregulares. Surgen nuevas rutas migratorias. Las rutas son dinámicas y cambian. Se utilizan rutas peligrosas donde los migrantes ponen en peligro su vida y surgen los traficantes de seres humanos. Además, los orígenes de los migrantes son muy diversos lo que complica la gestión de la migración al tener que hacer frente a flujos muy distintos.

Hasta 2015 los flujos migratorios, por el momento histórico en que estas se producían, podían ser absorbidos y gestionados sin grandes conflictos por los Estados miembros. Sin embargo, la crisis de 2015, con cifras de afluencia migratoria sin precedente, generada en una UE con situaciones económicas de gran disparidad, y con países más expuestos que otros genera controversias, tensiones y distintas respuestas de los Estados miembros, manifestando la necesidad de una política migratoria común.

II. La UE contaba, antes de la crisis migratoria de 2015, con normas comunes en materia de migración, con el SECA y sus instrumentos legislativos en materia de asilo; el TUE y el TFUE, los Reglamentos de Dublín III y Eurodac y una serie de Directivas. Sin embargo, esta voluntad de la UE para regular la política migratoria plasmada en sus distintos instrumentos jurídicos, parece que se ha encontrado con distintas barreras. Una de ellas es la forma adoptada de sus instrumentos legislativos que son en su mayoría directivas, que requieren de transposición a la legislación nacional, lo que da lugar a incidencias en la aplicación precisa de la Directiva de la UE por parte de los Estados miembros.

Por otro lado, legislación en materia migratoria se caracteriza por ser un conjunto de normas mínimas que dejan margen a las resoluciones de los Estados miembros que adoptan una postura defensiva intentando siempre salvaguardar su soberanía nacional, y generando un obstáculo más para alcanzar una política armonizada de gestión de flujos migratorios

Asimismo, el SECA, y como base de este, el sistema de Dublín no estaba preparado para una afluencia masiva de migrantes mostrando ser un sistema no equitativo e ineficaz. Dublín supone una carga desproporcionada para los países fronterizos generando un reparto no equitativo de la presión migratoria. Al mismo tiempo esta divergencia hace aflorar los distintos planteamientos de los Estados miembros que hacen valer sus prerrogativas nacionales y se produce la aparición de posturas nacionalistas en contra de los refugiados.

Además, el sistema Dublín se mostró como un mecanismo ineficaz, los solicitantes piden asilo en un país distinto al de llegada porque sus preferencias no se ajustan a los criterios

del Reglamento de Dublín. El examen justo de las solicitudes de asilo no está garantizado por lo que se vulneran los derechos de los refugiados.

La situación de emergencia generada por la crisis 2015 con miles de migrantes intentando entrar en la UE mostró las deficiencias del sistema Dublín y generó distintas respuestas de la UE, que, ante la magnitud de la crisis, se vio obligada a resolverlo de una manera inmediata.

III. La primera respuesta de la UE fue la Agenda 2015. Las proposiciones de la Agenda se dirigen hacia el refuerzo de las fronteras de la UE, un nuevo diseño del SECA con la propuesta de revisión del sistema de Dublín y el impulso de medidas para mejorar las vías regulares de acceso, mediante la colaboración con terceros países. La Agenda es una primera respuesta general a un problema complejo más enfocada a entender el fenómeno migratorio como un problema de seguridad que a enfocar correctamente la complejidad del mismo.

Mediante el Acuerdo UE-Turquía 2016, la UE quiso poner freno a la llegada de migrantes irregulares a la UE a través de Turquía. El Acuerdo ha sido ampliamente criticado por la consideración de Turquía como tercer país seguro cuando este no cumple con los estándares para garantizar una protección efectiva. Además, el Acuerdo vulnera la legislación internacional en materia de asilo, vulnerando el principio de no devolución y la legislación humanitaria que impide la expulsión colectiva y las deportaciones a países “no seguros”.

Tanto la Agenda 2015 como el Acuerdo UE-Turquía no suponen un avance en derecho y en proteccionismo, sino que, plantean la cuestión migratoria como un problema de seguridad sin garantizar la debida protección a los migrantes y refugiados.

IV. La crisis de Ucrania es una isla en la política migratoria de la UE porque es una respuesta generosa, rápida y eficaz contra la migración. El nuevo flujo migratorio provocado por el conflicto bélico en Ucrania y la huida de sus nacionales hacia la UE produjo una respuesta distinta de ésta. No deja de resultar sorprendente que la UE activara la Directiva de Protección temporal para los desplazados ucranianos y no para los sirios y que su respuesta fuera tan rápida, el 24 de febrero de 2022 se produce la invasión rusa

y el 4 de marzo de 2022 está publicada la Decisión 2022/382 y activada la Directiva de Protección temporal. Entre los motivos que podemos aducir para justificar esta postura, los podemos encontrar por un lado en los lazos históricos y culturales de Ucrania con la UE o el hecho de compartir frontera con numerosos Estados miembros. Junto a esto, el impacto mediático que tuvo la invasión sensibilizó a la opinión pública europea que generó una presión significativa para que los gobiernos reaccionaran rápida y generosamente. Además, la invasión de Ucrania activó la solidaridad de la UE fortaleciendo la cohesión de la acción conjunta de los Estados miembros ante una invasión que amenazaba, y sigue amenazando, a la UE.

La crisis de Ucrania y los flujos migratorios que no han cesado, con mayor o menor intensidad, después de la crisis 2015, demostraron la necesidad de generar políticas armonizadas, políticas comunes en materia de migración. La UE se dio cuenta de la necesidad de buscar una respuesta global para gestionar las migraciones y establecer un sistema común de asilo. Esa respuesta es el Nuevo Pacto de Migración y asilo aprobado en mayo de 2024.

V. El Pacto y los cinco Reglamentos que lo conforman aportan novedades y aspectos positivos en materia migratoria sobre todo en lo que se refiere al establecimiento de procedimientos de asilo garantistas o el establecimiento de mecanismos de solidaridad entre los Estados miembros para conseguir un reparto más equitativo de la presión migratoria.

No obstante, el Nuevo Pacto 2024 da margen a los Estados miembros para activar en mayor o menor intensidad la política de asilo lo cual puede generar incumplimiento por parte de los Estados miembros, algunos de los cuales ya han mostrado su rechazo al mismo. Además, el Pacto se manifiesta como un Pacto dirigido muy directamente al control exhaustivo de las fronteras. Cuando se lee el Reglamento Eurodac es difícil no asombrarse del procedimiento tan duro al que se somete a los migrantes en las fronteras o como la UE busca liberarse de su problema externalizando la gestión de la migración a otros países.

Con el Pacto la UE ha intentado coordinar y gestionar la política migratoria entre los Estados miembros evitando tensiones entre ellos. La cuestión es si el Pacto se llevará a efecto en todos sus términos mejorando la gestión de la migración irregular y permitiendo a quien realmente lo necesita su entrada en la UE.

Conclusión final:

La crisis de 2015 generó divergencias entre los Estados miembros, políticas más restrictivas, nuevos muros, quejas de los Estados del Sur por la desigualdad en el reparto de la carga. Ese malestar y ese concepto de la migración como amenaza, ampliado por las corrientes políticas y de opinión pública, se plasma inevitablemente en un desarrollo legislativo de la UE que más que proteger y conceder protección, buscando una política de integración de los migrantes, pretende casi exclusivamente organizar la gestión y buscar procedimientos homogéneos para la cuestión migratoria, a costa, a veces, de los propios derechos de los refugiados que la propia UE ha reconocido.

El Nuevo Pacto es el resultado de ese largo camino, un nuevo intento de armonizar la política migratoria de la UE sometida a la presión política, la lucha de los Estados miembros por defender su propia posición frente a las políticas comunes y vinculada a las corrientes de opinión en contra de la migración. Un Nuevo Pacto y una política migratoria que no se muestran como una política de acogida sino de regulación del flujo migratorio. La política migratoria de la UE es el reflejo de una lucha entre los valores de la Unión y una realidad sociopolítica compleja que se impone ante éstos. Los valores de la UE impiden que ésta alce un muro físico, pero parece que ha optado por una legislación dura que contenga la migración.

La crisis 2015, impactó en el desarrollo legislativo de la política migratoria de la UE primero mostrando la necesidad de fortalecer una política migratoria común y armonizada para hacer frente a los futuros flujos migratorios y segundo, haciendo que esta política se dirigiera más al control de los flujos migratorios que al establecimiento de verdaderos sistemas de integración de los migrantes en la UE. Los nuevos instrumentos legislativos han intentado paliar las deficiencias observadas en algunos aspectos de la legislación en política comunitaria. Quizá si estos instrumentos hubieran existido cuando se produce la crisis 2015 los resultados hubieran sido diferentes, permitiendo un reparto más equitativo

de la presión migratoria que tantos problemas ha causado o mejorando el control de las entradas y evitando el acceso de los migrantes por vías irregulares a la UE. Habrá que esperar a los resultados del Nuevo Pacto para la gestión de los flujos migratorios.

La resolución de la cuestión migratoria por la UE es el examen al que ésta tiene que someterse, de su buena resolución depende en parte su fortaleza y supervivencia. Después de haber llegado hasta aquí, la UE no debe parar en la defensa de los derechos humanos, de la solidaridad y el acogimiento porque cualquier paso atrás va en contra no solo de los migrantes, sino de todos nosotros.

BIBLIOGRAFÍA

A) Revistas electrónicas

CEAR., (2024) “*El Pacto Europeo sobre migración y asilo. Retos y amenazas para los derechos humanos*” En: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2024/04/Pacto-Europeo-de-Migracion-y-Asilo-retos-y-amenazas.pdf>

Llamas, M., (04/08/2016) “*La UE recibió una cifra de récord de 1,3 millones de solicitudes de asilo en 2015*”, en *Libertad Digital*.

OECD., (2015) “*Is this humanitarian migration crisis different?*” en, *Migration Policy Debates*, n 7. En: www.oecd.org

B) Monografías, capítulos de libros y artículos de revistas

Campani, G., (2019) “*La migración europea y la crisis de los refugiados un proceso complejo y multifacético*” en, *Collectivus. Revista de Ciencias Sociales* ,6 (1),15-33.

Claro Quintáns, I., (2006) “*La configuración de una política común de inmigración y asilo en la Unión Europea*” en, *Icade. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales* N.º 69, septiembre-diciembre 2006.ISNN:02 12-7377.

Del Valle Gálvez, A., (2016) “*Unión Europea, crisis de refugiados y limes imperio*” en, *Revista general de derecho europeo* N.º 38.

European Asylum Support Office (2016). “*Introducción al sistema europeo común de asilo para órganos jurisdiccionales*”. ISBN 978-92-9494-687-4 doi:10.2847/003636.

García-Mascareñas, B., (2015) “¿Por qué Dublín no funciona?” en, Notes Internacionales, CIDOB, N.º13. pp. 1-5.

Goig, J.M., (2019) “La política común de inmigración en la Unión Europea en el sesenta aniversario de los Tratados de Roma (o la historia de un fracaso)” en, Revista de Derecho de la Unión Europea. Madrid. ISSN 1695-1085. N.º 32-enero-junio 2017, pp. 71-111.

Goig, J.M., (2019) “La fallida política común de inmigración en la Unión Europea” en, Revista de Investigación de la Cátedra Internacional Conjunta Inocencio III Derecho de la Unión Europea, N.º 8, pp 125-158.

González Enríquez, C., (2015) “La crisis de los refugiados y la respuesta europea” en, Real Instituto Elcano. ARI 67/2015.

González Enríquez, C., (2024) “El Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea. Contexto, desafío y limitaciones” en, ARI 59/2024 - 10/5/2024 - Real Instituto Elcano.

Iglesias, J.; Fanjul, G. y Manzanedo, C., (2016) “La crisis de los refugiados en Europa” en, Informe España 2016. Capítulo 3. Universidad Pontificia de Comillas. pp 1-40.

López-Almansa Beaus, E., (2014) “El sistema europeo común de asilo a examen” en, I. Reig Fabado (coord.), Libertad de circulación, asilo y refugio en la Unión Europea, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 41-68.

López-Romero González, M., (2006) “Política común de inmigración en la Unión Europea: del Tratado de Ámsterdam a la Constitución Europea” en, Revista Universitaria de Ciencias del trabajo, 0(7):87-101.

Mercader Uguina, J y Muñoz Ruiz, A., (2001) “El tratamiento de la política migratoria de la Unión Europea” en, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, N.º 32-62.

Peña Díaz, F., (2017) “*La Agenda Europea de Migración: últimos desarrollos*” en, Revista electrónica de estudios Internacionales en www.reei.org DOI: 10.17103/reei.33.10.

Porras Ramírez, J.M., (2017) “*El sistema europeo común de asilo y la crisis de los refugiados. Un nuevo desafío de la globalización*” en, Revista de Estudios Políticos, 175,207-234.

Reig, J., (2020) “*Las políticas de migración y asilo en la Unión Europea y sus problemas de aplicación en los Estados Miembros*” en, Revista de Estudios en Seguridad Internacional. Vol. 6. No.1,pp 57-77.DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.11.5>

Rizzi, F., (2014) “*Después de las Revoluciones: Europa y el mundo árabe*”, en Cuaderns de la Mediterránea, págs. 169-174.

Sarahuja, J.A., (2016) “*La Unión Europea y la crisis de los refugios: fallas de gobernanza, securitización y “diplomacia de chequera”*”. Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2015-2016.ISSN: 2174-3665

C) Páginas web

Comisión Europea: https://commission.europa.eu/index_en

Consejo Europeo: <https://www.consilium.europa.eu/es/>

Parlamento Europeo: <https://www.europarl.europa.eu/portal/es>

Unión Europea: https://european-union.europa.eu/index_es

Pact of migration and Asylum: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en

D) Textos legales

-Tratados:

Acta única Europea, DOCE 9 de junio de 1987.

DOUE (2012). Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, C326/47. De 26 de octubre.

-Reglamentos:

DOUE (2003) Reglamento (CE) N.º 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país, Diario Oficial N.º L 050 de 25/02/2003 p. 0001 – 0010

DOUE (2013) Reglamento (UE) N.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido) (Dublín III) [2013] DO L 180/31.

Reglamento (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2024 por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE. DOUE de 22 de mayo de 2024.

Reglamento (UE) 2024/1349 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2024 por el que se establece un procedimiento fronterizo de retorno y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1148. DOUE de 22 de mayo de 2024

Reglamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2024 sobre la gestión del asilo y la migración, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1147 y (UE) 2021/1060 y se deroga el Reglamento (UE) n.º 604/2013. DOUE 22 de mayo de 2024.

Reglamento (UE) 2024/1352 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2024 por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2019/816 y (UE) 2019/818 a efectos de la introducción de los nacionales de terceros países en las fronteras exteriores. DOUE de 22 de mayo de 2024.

Reglamento (UE) 2024/1358 del Parlamento Europeo y de Consejo de 14 de mayo de 2024 sobre la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de datos biométricos a efectos de la aplicación efectiva de los Reglamentos (UE) 2024/1351 y (UE) 2024/1350 del Parlamento Europeo y del Consejo y de la Directiva 2001/55/CE del Consejo y de la identificación de nacionales de terceros países y apátridas en situación irregular, y sobre las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga el Reglamento (UE) N.º 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo. DOUE de 22 de mayo de 2024

Reglamento (UE) 2024/1359 del Parlamento Europeo y de Consejo de 14 de mayo de 2024 por el que se abordan las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/1147. DOUE de 22 de mayo de 2024.

Reglamento (UE) N.º 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo [2010] DO L 132/11.

Reglamento (UE) N.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, (texto refundido) (Dublín III) [2013] DO L 180/31 (aplicable a partir de 1 de enero de 2014)

Reglamento (UE) N.º 603/2013 del Parlamento y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema “Eurodac” para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n.º 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (refundición) [2013] DO L 180/1 (aplicable a partir del 20 de julio de 2015).

-Directivas:

Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida, [2001] DO L 212/12.

Directiva 2008/115/CE, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115>

Directiva 2009/50/CE, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, DO L 155 de 18.6.2009, pp. 17-29

Directiva 2011/95/UE del parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011,, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección

internacional, a un estatuto uniforme para los o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición), [2011] DO L 337/9.

Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición) [2013] DO L 180/60

Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, [2013] DO L 180/96.

-Otros:

Agenda Europea de migración 2015 en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240>

Carta de los derechos humanos de la Unión Europea. DOCE (18 de diciembre de 2000) C634/1

Comisión Europea (26 de septiembre de 2020). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. COM (2020) 609 final en https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF

Consejo Europeo, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999, SN 200/99, Bruselas, apdo. 13.

Declaración UE-Turquía. Consejo Europeo de 18 de marzo de 2016 en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>

Pacto Europeo de Inmigración y Asilo 2008. En <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/european-pact-on-immigration-and-asylum.html>

Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo sobre aplicación del Reglamento de
Dublín III (2019/2206(INI))