

El legado de Fridtjof Nansen: El Pasaporte Nansen como una solución a la política migratoria de la Unión Europea

The legacy of Fridtjof Nansen: The Nansen Passport as a solution to migration policy of the European Union

ANDREA PERROTE GÓMEZ

Universidad de Göteborg (Suecia)

aperrote22@gmail.com

Recibido: 11/05/2022 Aceptado: 25/05/2022.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](#).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ree.80.2022.98-140>

Resumen

La Gran Guerra de principios del siglo XX trajo consigo la primera gran crisis migratoria de Europa. Ciudades destrozadas, campos arrasados y miles de personas forzadas a huir de sus propios hogares escapando de la guerra, la persecución y el hambre. El noruego Fridtjof Nansen, de la mano de la Sociedad de Naciones, trabajó incansablemente para encontrar una solución a este problema. De su arduo trabajo surgió el llamado Pasaporte Nansen que fue el primer documento que aseguraba protección internacional a los refugiados que cruzaban las fronteras europeas en busca de asilo. En la actualidad, tal pasaporte parece más vivo que nunca ante la gran crisis migratoria que afecta Europa desde 2015. De esta manera, este artículo pretende presentar el Pasaporte Nansen, por un lado, como una solución para Europa y, por otro lado, como el medio más eficaz de remediar las deficiencias que presenta la política migratoria de la Unión Europea.

Palabras clave: Fridtjof Nansen; Pasaporte Nansen; Política migratoria; Unión Europea; Refugiados.

Abstract

The Great War of the early 20th century brought with it the first major migration crisis in Europe. Shattered cities, razed fields and thousands of people forced to flee their own homes escaping war, persecution and famine. The Norwegian Fridtjof Nansen, hand in hand with the League of Nations, worked tirelessly to find a solution for this problem. From his hard work came the so-called Nansen Passport which was the first document that ensured international protection for refugees who crossed European borders in search of asylum. Today, such a passport seems more alive than ever in the face of the great migration crisis affecting Europe since 2015. Along these lines, this article aims to present the Nansen Passport, on one hand, as a solution for Europe and, on the other hand, as the most effective means of repairing the deficiencies presented by the European Union's migration policy.

Keywords: Fridtjof Nansen; Nansen Passport; immigration policy; European Union; Refugees.

1. INTRODUCCIÓN

El 23 de septiembre de 2020, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, presentaba el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la Unión Europea, un paquete de medidas que pretendía abordar y concordar de manera definitiva una política migratoria europea¹. La propuesta vino tras el gran incendio que destruyó el campamento de refugiados de Moira, ubicado en la isla griega de Lesbos, en el que vivían hacinadas y en condiciones paupérrimas más de 13.000 personas. Se abría así un “nuevo comienzo” prometedor tras Moira que llegaba después de años de sucesivos fracasos en materia de inmigración.

En 2015, la llegada masiva de más de 1,5 millones de personas que huían de países como Siria, Irak o Afganistán conllevó para la Unión Europea la obligación de enfrentarse a un problema de gestión migratoria sin precedentes. Esta situación, acrecentada por episodios como los acontecidos en Grecia, ha puesto en evidencia diversas deficiencias en materia migratoria. En primer lugar, la necesidad de revisar el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la unión, es decir, la política de asilo y el control de las fronteras, armonizando la legislación vigente y aportando un enfoque integral de la cuestión migratoria. Por otro lado, la irremediable puesta en marcha de una verdadera política exterior comunitaria que ponga fin a la gran diversidad de respuestas dadas por los Estados miembro, los cuales han manifestado visiones muy diferentes en materia migratoria, oponiéndose en ocasiones a los propios reglamentos de solidaridad y equidad recogidos por los Tratados de la Unión Europea. Tanto es así que el Grupo de Visegrado, conformado por Hungría, República Checa, Polonia y Eslovaquia, se ha opuesto sistemáticamente a cualquier reformulación del sistema de asilo, apoyándose en una lógica nacionalista de protección de sus fronteras y en la amenaza a su identidad nacional².

¹ *Comunicación de la Comisión Europea relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, de 23 de septiembre de 2020.* Disponible: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0609&from=EN>

² Véase Perales, Ángel (2018), “La Europa de Visegrado: una fortaleza contra la inmigración”, en *The Objective*. Disponible en:

Recientemente, con el desplazamiento de más de 4 millones de personas tras la invasión rusa de Ucrania, cabe destacar que Polonia ha sido uno de los Estados comunitarios que más refugiados ha recibido. Sin embargo, tanto Polonia como el resto de países del Grupo de Visegrado se negaron a aceptar el primer borrador de protección temporal propuesto por la Comisión Europea. Este pretendía garantizar protección y asilo a todo refugiado que huyese de Ucrania sin excepción. No obstante, debido a la oposición de estos países, únicamente los nacionales o personas residentes legalmente en Ucrania antes del inicio del conflicto pueden beneficiarse de dicha protección, dejando desamparadas a muchas personas en situación irregular³. Todo ello ha obstaculizado la capacidad y la rapidez de respuesta de la Unión Europea ya que, debido a la competencia compartida en materia migratoria es necesario llegar a un acuerdo conjunto con los Estados para actuar, dejándoles un amplio margen de maniobra para atender a los flujos migratorios según sus intereses nacionales.

Por otro lado, el Protocolo de Dublín, ratificado por primera vez en 1990 y que establecía los criterios de determinación del país responsable de examinar una solicitud de asilo, ha resultado ser poco equitativo. El uso abusivo del criterio de primer país de entrada ha puesto la mayor carga en los Estados miembro que comparten frontera con terceros países no comunitarios, afectando a la capacidad de respuesta de sus sistemas de acogida. Esto ha resultado en un sistema de reparto de responsabilidades poco justo, afectando principalmente a los países del sur de Europa. En consecuencia, todo ello ha dificultado la gestión de las crisis migratorias, evidenciando los problemas del sistema y frenando cualquier reforma ajustada a las necesidades del momento.

Asimismo, la complejidad del fenómeno migratorio actual evidencia la escasa flexibilidad y vigencia de la condición de refugiado

<https://theobjective.com/further/espana/2018-09-28/europa-visegrado-inmigracion/> y Valero, Carmen (2020), “Los países de Visegrado piden reforzar las fronteras de la UE y descartan un reparto de refugiados”, *El Mundo*. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2020/03/04/5e5fed83fc6c835e738b461c.html>

³ Véase Zornoza, María (2022), “La UE excluye de la protección automática a los desplazados no ucranianos que huyen de la invasión rusa”, en *Público*. Disponible: <https://www.publico.es/internacional/ue-excluye-proteccion-automatica-desplazados-no-ucranianos-huyen-invasion-rusa.html>

recogida en los tratados internacionales, sea sé, la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967, reconocidos por la Unión Europea. En el artículo 1 de dicha Convención, se afirma que será puesta bajo protección internacional y reconocida como refugiada cualquier persona que debido al temor de ser víctima de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad u pertenencia a un grupo social o por su ideología política no pueda volver a su país⁴. Sin embargo, según datos de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), hasta la fecha 26,4 millones de personas se han visto obligadas a abandonar sus casas por desastres naturales como terremotos, inundaciones o derrumbes⁵. En consecuencia, la actual concepción de refugiado hace muy difícil dotar a estas personas de protección internacional a pesar de haberse visto forzadas a huir de su país por peligrar su vida.

La complejidad de los flujos migratorios, el escaso rigor actual de los acuerdos internacionales y la ineficacia manifiesta de la política migratoria en Europa impiden abordar el conflicto migratorio con efectividad. En la actualidad, con la invasión rusa de Ucrania urge buscar

⁴ En el artículo 1.2. de la Convención de Ginebra se recoge que un refugiado será toda aquella persona que, “como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.” (*Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 28 de julio de 1951*, Ginebra. Disponible en: <https://www.acnur.org/la-convencion-de-1951.html>). El texto redactado en Ginebra establecía un límite temporal para optar a la condición de refugiado. Además, ofrecía la libre elección a los estados proteger a las personas provenientes de todas partes del mundo o únicamente a los procedentes de Europa (Pérez Barahona, Sergio (2003), “El Estatuto de los refugiados en la Convención de Ginebra de 1951”, en *Revista Electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja*, 1, p. 231.). Con posterioridad, se redactó el Protocolo Adicional de Nueva York, que entró en vigor en 1967, que eliminaba el límite temporal, suprimiendo el geográfico únicamente en el caso de nuevas adhesiones de estados al Convenio de Ginebra (*Protocolo Adicional sobre el Estatuto de los Refugiados, de 18 de noviembre de 1966*, Nueva York. Disponible: <https://www.acnur.org/5b076dcd4.pdf>)

⁵ “Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático” (2015), *The Initiative Nansen*, p. 1. Disponible en: <https://disasterdisplacement.org/portfolio-item/nipa-esp>

soluciones para responder a desafíos de tan extraordinaria magnitud. Paradójicamente, hay que echar una mirada al pasado para encontrar nuevas perspectivas de futuro. La historia europea establece sendos ejemplos de cómo se afrontaron problemas similares a los que la Unión hace frente en la actualidad. Por consiguiente, los acontecimientos terribles que sucedieron a la I Guerra Mundial, tales como el hambre, la escasez o los efectos derivados de la toma de poder por parte de los bolcheviques en Rusia resultan de interés, ya que supusieron años de amplios movimientos migratorios, de desplazamientos forzosos y repatriaciones. Circunstancias que forzaron la actuación de las organizaciones internacionales a disponer diversas iniciativas humanitarias para hacer frente a esta escalada migratoria. De esta manera, en 1922, la Sociedad de Naciones designó como Alto Comisionado para los Refugiados al noruego Fridtjof Nansen. Conocido por su actuación con los prisioneros de guerra, había ayudado a millones de personas a luchar contra el hambre y las penurias ocasionadas por la Guerra Civil Rusa. Su dedicación filantrópica le llevó a dedicarse por completo a la defensa de la dignidad humana y los derechos de las personas refugiadas. En aquel entonces, miles de personas llevaban años deambulando por el continente europeo y Asia sin poder volver a sus países por miedo a ser perseguidos. A falta de su documentación identificativa, muchos veían entorpecida su relación con las autoridades del país de destino. A tal efecto, Nansen solventó el problema introduciendo un nuevo pasaporte, conocido como Pasaporte Nansen, que dotaba de reconocimiento jurídico a los refugiados y facilitaba su tránsito por Europa hasta aquellas regiones que les ofreciesen mejores condiciones para encontrar trabajo y asilo. Esta estimado que este documento ayudó a más de 450.000 personas.

En suma, este artículo pretender recordar el pasado para buscar soluciones actuales. Como se ha señalado, las sucesivas crisis migratorias en Europa han expuesto las deficiencias sistémicas de la política migratoria de la Unión. Actualmente, el éxodo ucraniano ha demostrado que “el largo verano de la inmigración”, representado por la crisis de 2015,

no era el fin de estos flujos migratorios en el continente⁶. Parece necesario, por tanto, poner en marcha un verdadero plan humanitario que ayude en un futuro a todo aquel que busque asilo en Europa, fomentando, a su vez, la integración y la cooperación en la Unión Europea. A tales efectos, este ensayo presenta el Pasaporte Nansen como una posible respuesta, como un instrumento que mejore, agilice y solucione la problemática migratoria en Europa. Rememorar el legado de Fridtjof Nansen no solo en la lucha por el reconocimiento y respeto a los refugiados, sino también en su búsqueda de soluciones internacionales a las crisis migratorias.

2. FRIDTJOF NANSEN: EL PASAPORTE NANSEN

La vida de Fridtjof Nansen es un ejemplo de compromiso y superación. Los altos valores de los que gozaba marcaron no solo sus expediciones, sino también su lucha incansable por el reconocimiento de los derechos de los refugiados. Sus vivencias durante la I Guerra Mundial guiaron su actuación en el ámbito público, participando activamente en la Sociedad de Naciones como Alto Comisionado por los Refugiados e intentando buscar una solución a la gran crisis de refugiados que siguió a la Gran Guerra.

2. Vida y obra de un filántropo

Nacido el 10 de octubre de 1861 en la ciudad noruega de Store-Frøen, situada a pocos kilómetros de Christiania, actual Oslo, Fridtjof Nansen fue un hombre brillante, de valores inquebrantables, un intrépido explorador del Ártico y dedicado científico que consagró buena parte de su vida a la labor humanitaria. En 1880, su amor por la naturaleza le llevó a estudiar zoología en la Universidad de Christiania y, gracias a sus grandes resultados académicos, dos años después fue propuesto por el profesor Robert Collet para acompañarle en una expedición al Océano

⁶ Isphording, Ángela (2017), “El largo verano de la inmigración”, en *Fundação Rosa Luxemburgo Brasil e Paraguay*. Disponible en: <https://rosalux.org.br/es/el-largo-verano-de-la-migracion/>

Ártico. A su vuelta, fue ofrecido un puesto en el museo de Bergen aprovechando su estancia para realizar su tesis acerca del sistema nervioso de los animales inferiores. Su estudio le convirtió en el primer científico noruego en divulgar la teoría neuronal y le hizo merecedor de su doctorado en 1888. Hasta principios del siglo XX destaca la faceta de Nansen como explorador, cruzando el interior de Groenlandia y atravesando Siberia. Sus viajes y descubrimientos llevaron a su nombramiento como profesor de oceanografía y zoología por la Universidad de Christiania.

La vida política de Nansen comenzó marcada por la reputación internacional que ganó tras sus expediciones. En 1905, desempeñó un papel decisivo participando activamente en la independencia noruega de Suecia. Nansen redactó artículos y realizó números viajes no solo por las ciudades de su país, sino que concretó reuniones con políticos de todas partes del continente para asegurar su apoyo a la causa independentista. Según se contaba: “en las cancillerías de Europa ninguna puerta se cerraba al famoso explorador”⁷. En reconocimiento a su trabajo, el gobierno noruego en le nombró Primer Embajador de Noruega en Gran Bretaña entre 1906 y 1908. Sin embargo, el estallido de la I Guerra Mundial y la devastación de la que fue testigo hicieron que su actuación política tornase hacia la labor humanitaria, iniciando así una lucha incasable por el reconocimiento y la protección de los refugiados.

2.1. Devastación y hambre: la sociedad de naciones y Fridtjof Nansen por los refugiados

Como es bien sabido, el 28 de junio de 1914, el archiduque Francisco Fernando de Austria fue asesinado durante su visita a Sarajevo. Los países europeos, tras años de tensiones y de armar a sus Estados, se lanzaron a la guerra con el pensamiento de que la victoria sería fácil y rápida. Sin embargo, nada más lejos de la realidad, el conflicto se extendió durante cuatro años, hubo más de 10 millones de muertos, el doble de heridos y 8 millones de personas fueron hechas prisioneras de guerra. Las consecuencias fueron devastadoras: campos arrasados, ciudades

⁷ Chirstensen, Chr. A. R. (1961), “Fridtjof Nansen: A Life in the Service of Science and Humanity”, Oslo, Ministerios de Asuntos Exteriores de Noruega, p. 5.

destruidas y cientos de miles de ciudadanos presionados a abandonar sus hogares bien por la fuerza, debido a la ocupación militar de sus territorios, o bien por el colapso de los grandes imperios que fueron borrados del mapa (el alemán, el otomano, el austro-húngaro y el ruso, aunque este último desapareció antes del final del conflicto). Tanto es así que la Primera Guerra Mundial y la consecuente transformación de las fronteras supusieron el primer gran movimiento de civiles por toda Europa. No solo eso, sino que los nuevos Estados, nacidos de la desintegración de los viejos imperios, iniciaron la persecución y deportación de las minorías étnicas residentes en sus territorios, fomentando que muchas huyesen del país⁸.

A pesar de que los nuevos tratados de paz aseguraban el respeto a las minorías étnicas, muchos Estados siguieron confiando en las deportaciones masivas de población. Con estas medidas alegaban prevenir un futuro conflicto en Europa al favorecer una mayor homogenización étnica en el continente, facilitando a su vez el propio proceso de reconstrucción nacional. Y es que, paradójicamente, la descomposición de los grandes imperios y la crisis del Estado-nación trajo consigo una intensa preocupación por la identidad nacional y por proteger la particularidad de sus territorios, tanto que todo aquel que no compartiese los valores entendidos como propios del Estado podía ser despojado de su nacionalidad. De esta manera, en diciembre de 1921, Rusia aprobaba un nuevo decreto ley que despojaba de su nacionalidad a muchos ciudadanos que supuestamente eran contrarios al nuevo régimen. De igual modo, países como Polonia ordenaron la expulsión de miles de refugiados rusos que habían llegado huyendo del hambre y la Guerra Civil⁹. Por consiguiente, durante los primeros años tras el fin del conflicto, 3 millones

⁸ “Varios cientos de miles de magiares fueron expulsados de Rumania, Checoslovaquia y Yugoslavia y emigraron a Hungría. Después de la guerra, cuando Alsacia-Lorena volvió a control francés, el gobierno clasificó a su población en cuatro categorías y deportó a miles de personas de etnia alemana durante el invierno de 1918-1919, incluso si ya no tenían contacto ni vínculos con Alemania. Los refugiados rusos huyeron de la opresión, la pobreza y el hambre. Después del genocidio de 1915, en el que murieron más de un millón de armenios, los sobrevivientes huyeron a la Armenia soviética, Siria y otros países.” cita en Cabanes, Bruno (2014), “The tragedy of being stateless: Fridtjof Nansen and the rights of refugees”, en *The Great War and the origin of humanitarianism (1918-1924)*, Cambridge University Press, p. 134.

⁹ *Ibid.*, p. 164.

de personas podían ser consideradas apátridas, propiamente, “sin patria”¹⁰. Habiendo sido forzadas a emigrar y perdiendo sus posesiones, también eran despojadas de la protección del Estado que les había visto nacer, sentenciado a deambular por el continente sin derechos ni identidad.

Por otro lado, muchos Estados cerraron sus fronteras a la entrada de refugiados. Considerados un peligro para la estabilidad nacional, intelectuales como Noël Vindry manifestaban públicamente la problemática inherente a la acogida de inmigrantes: “No es agradable para un Estado recibir a personas en una situación tan ambigua, personas que viven al margen de la sociedad y cuyas lealtades, si son enemigas o neutrales, son imposibles de determinar en tiempos de guerra”¹¹. Durante el conflicto, las potencias ya habían tomado medidas para restringir la entrada y salida de población de sus territorios. En 1914, Gran Bretaña declaró la Ley de Restricción Extranjera que permitía al gobierno el control de movimiento por ciertas regiones de ciudadanos no británicos y, en 1917, Francia promulgó la ordenanza de pasaportes identificativos para los extranjeros mayores de 15 años. Todas estas medidas, que en un primer momento respondían a una necesidad bélica, no se derogaron. En 1919, las autoridades alemanas comenzaron a exigir pasaportes a todo aquel extranjero que deseara cruzar sus fronteras o salir de las mismas. En 1920, el gobierno británico extendió la vigencia de las restricciones de extranjería emitidas en 1914, exigiendo una visa válida con una fotografía del individuo o “algún otro documento que demostrara fehacientemente su nacionalidad”¹². Todas estas restricciones complicaban la situación de los refugiados que, además de enfrentarse a la antipatía de muchos, también se encontraban con requisitos documentales que no podían afrontar por ser apátridas o no poseer pasaporte. En consonancia con lo expuesto, la situación de los refugiados durante el periodo de entreguerras era cuanto menos compleja. Por un lado, muchos huían del hambre y la pobreza, por otro, miles de personas eran expulsadas de sus propios países y su entrada en otros Estados fue parcial o totalmente restringida. En definitiva, lo político se imponía a lo humanitario.

¹⁰ *Ibíd.*, p. 135.

¹¹ Vindry Noël (1925), *L'Apatrié*, Aix-en-Provence, Makaire, cita en *Ibíd.*, p. 138-139.

¹² *Ibíd.*, p. 167.

No obstante, con el objetivo de lidiar con las consecuencias de la guerra, en 1919 se creó la Sociedad de Naciones. Unos meses antes, la declaración del presidente estadounidense Woodrow Wilson ya apelaba al establecimiento de una asamblea que reuniese a todos los países del mundo. Así, por el Tratado de Versalles, el sueño de Wilson se puso en marcha. La Sociedad de Naciones fue una organización destinada a preservar el derecho internacional, la integridad territorial y la paz, promover el desarme y aliviar todo daño económico o humano causado por la guerra. A tal efecto, su tratado fundacional incluía cláusulas de respeto a las minorías étnicas, compromisos que aseguraban un tratamiento justo para todo hombre, mujer o niño y la responsabilidad de luchar contra las enfermedades y el hambre, para lo cual se promovió el establecimiento voluntario de asociaciones humanitarias, como la Cruz Roja, en todo Estado miembro¹³.

Siguiendo todas estas premisas, la Sociedad de Naciones tuvo que hacer frente a sus primeros conflictos: por un lado, la repatriación de prisioneros de guerra en Siberia y en partes de la Rusia asiática durante la primavera de 1920; por otro, las grandes masas de población recorriendo Europa buscando refugio; y, por último, la hambruna rusa (1921-1922) que sacudió la zona del Volga avivada por la Guerra Civil, las epidemias y las malas cosechas durante años. La Sociedad de Naciones concluyó que, si esta gran crisis humanitaria debía ser resuelta, tenía que ser coordinada por un hombre de la posición y prestigio internacional de Fridtjof Nansen, el cual había estado activamente involucrado en la institución desde su sesión inaugural en Ginebra. En este sentido, su ferviente lucha dentro de la Sociedad de Naciones había hecho que Noruega se convirtiese en país de pleno derecho y que en 1920 fuese nombrado Alto Comisionado para los Prisioneros de Guerra. Consecuentemente, gracias a su estatus, pudo negociar más fácilmente con los gobiernos, firmar los convenios correspondientes para garantizar el funcionamiento efectivo de las asociaciones humanitarias y desplazarse por toda Europa para conseguir préstamos económicos y materiales, como barcos y camiones. Incluso, en agosto de 1921, llegó a un acuerdo con las autoridades rusas para establecer un centro de control en Moscú desde el cual poder enviar

¹³ *Pacto de la Sociedad de Naciones, de 28 de junio de 1919.*

suministro humanitario. Ese mismo año, su faceta de interlocutor con los bolcheviques y su gran labor con los prisioneros de guerra hicieron de Nansen el mejor candidato para ocupar el recién creado puesto de Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones por los Refugiados para hacer frente a los flujos constantes de personas desplazadas que seguían asolando Europa.

2.2. El pasaporte Nansen: una solución a la crisis migratoria

Ante esta situación, la Sociedad de Naciones inició una serie de reuniones de la mano de Nansen, la primera en París, para abordar la crisis migratoria. La organización abogaba por mejorar la capacidad de respuesta de los países, facilitando el tránsito de los refugiados por el continente mediante la derogación de las medidas restrictivas, en particular la demanda de pasaportes, que los Estados europeos habían ido imponiendo. No obstante, todas sus propuestas fueron en vano. Como explica John Torpey, la institucionalización de los pasaportes había llegado a un grado muy elevado, dificultando la circulación de miles de personas, ya fuesen viajeros o refugiados, que o bien no eran capaces de documentar su identidad o no cumplían los requisitos de nacionalidad necesarios para optar a una visa¹⁴. En definitiva, los pasaportes se habían convertido en un medio para que los gobiernos ejerciesen el control de la nación y de sus fronteras ante el miedo enfermizo a las grandes olas de refugiados que recorrían Europa¹⁵. Esta situación debía cambiar.

En julio de 1922, durante la conferencia organizada por la Sociedad de Naciones en Ginebra, Fridtjof Nansen decidió revertir la situación y terminar con la problemática migratoria instando a la creación de un único certificado de identidad de carácter internacional para todos los refugiados. El Pasaporte Nansen como pasó a ser conocido, fue el intento del noruego de otorgar un estatus legal y un reconocimiento oficial a los refugiados, independientemente de su procedencia. Nansen esperaba así favorecer el

¹⁴ Torpey, John (2001), “The Great War and the Birth of the Modern Passport System”, en Jane Caplan y John Torpey (eds.), *Documenting Individual Identity: The Development of State Practices in the Modern World*, Princeton University Press, p.256.

¹⁵ Cabanes, Bruno (2014), “The tragedy of being stateless...”, *op. cit.*, p. 166.

tránsito de refugiados por Europa esquivando los intereses nacionales y poniendo a las personas y sus derechos en el centro de las relaciones internacionales¹⁶. En suma, el documento, aprobado el 5 de julio de 1922, fue reconocido en primera instancia por 16 países y se circunscribía únicamente a los refugiados rusos. Sin embargo, fue extendiéndose progresivamente a otras nacionalidades como armenios, griegos, asirios o kurdos y siendo aceptado, cuatro años más tarde, por 40 naciones más. En un primer momento, tenía validez de un año y únicamente el país que expidiese el documento tenía la potestad de renovarlo. Primeramente, en caso de abandonar el país, la concesión de un Pasaporte Nansen no garantizaba el derecho de volver al mismo, no obstante, esta cláusula fue modificada en 1926 y desde entonces todo pasaporte tenía que incluir un visado de retorno. Finalmente, destacar que este documento daba la posibilidad a su poseedor de asentarse allí donde tuviese mejores oportunidades de futuro.

Ciertamente, el Pasaporte Nansen supuso un punto de inflexión en el derecho internacional, sin embargo, albergaba grandes carencias. En primer lugar, el arreglo del 5 de julio de 1922 por el que se instauraba el pasaporte dejaba a los Estados una gran libertad de interpretación. Muchas naciones incorporaron nuevas cláusulas y rediseñaron sus propios sistemas nacionales para dificultar más el proceso de implementación del pasaporte y de aceptación de un refugiado en su territorio. En Estados Unidos, los recién llegados tenían que pasar abundantes y complejos exámenes médicos y en Canadá, el refugiado tenía que demostrar su valía y disposición para trabajar en el campo o en la industria del país. Como explica Kacey Bengel, existía una relativa facilidad para los Estados de “manipular su compromiso con el derecho internacional y el Pasaporte Nansen”¹⁷. Sin embargo, durante posteriores conferencias, la Sociedad de Naciones fue incorporando disposiciones que limitan la prerrogativa estatal. Así, al derecho de retorno modificado en 1926, se añadió por la Convención de Ginebra de 1933 el principio de no devolución (*non-*

¹⁶ *Ibíd.*, p. 161

¹⁷ Bengel, Kacey (2022), “Understanding the Nansen Passport: A system of Manipulation”, *Indiana Journal of Global Legal Studies* (29:1), p. 230.

refoulement), es decir, la imposibilidad de cualquier Estado de devolver a su país de origen a un refugiado que esté buscando asilo en él.

En segundo lugar, el Pasaporte Nansen no recogía una definición universal de refugiado, por el contrario, adoptaba una interpretación colectiva del mismo basada en el principio de la nacionalidad. Refugiado era todo aquel ruso, armenio o griego que habiendo estado bajo la protección de su Estado ahora carecía de la misma, es decir, obtener el pasaporte no era un derecho inalienable de todo ser humano por el simple hecho de serlo, sino que se restringía a la pertenencia a un grupo. Asimismo, no todos los refugiados eran de vital importancia. Este fue el caso de las poblaciones judías del Este de Europa que, a pesar del intento de Nansen en 1926 de que la Sociedad de Naciones reconociese a estas comunidades, especialmente las situadas en Rumanía, como refugiadas, la organización se negó. Esta alegó que había que ayudar en primer lugar a aquellos que habían sido afectados como consecuencia de la I Guerra Mundial. Fueron muchos los países que se acogieron a la respuesta de la Sociedad de Naciones ya que era comúnmente entendido que un pueblo, como el judío, en una constante diáspora y naturalmente “apátrida”, no debía tener el mismo interés que otros grupos “tradicionalmente entendidos como pertenecientes a un Estado”, como lo fueron los rusos o armenios y que estaban sufriendo las consecuencias directas de la guerra¹⁸.

Sin embargo, las circunstancias que sucedieron a la II Guerra Mundial cambiaron el paradigma. Tras la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 y la Convención de Ginebra de 1951, un nuevo concepto de refugiado se impuso, una definición que apelaba a todo ser humano más allá de su nacionalidad, algo mucho más acorde a lo que Nansen tenía en mente ya en 1922 y demandaba internacionalmente años más tarde. A pesar de la desaparición del Pasaporte Nansen en 1942, la sucesora de la Sociedad de Naciones, la Organización de Naciones Unidas (ONU) siguió viendo en el legado de Nansen y en su pasaporte un importante aliado. De la mano de la nueva definición de refugiado, el pasaporte azul, como fue conocido, se utilizó para ayudar a miles de refugiados que durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra

¹⁸ *Ibid.*, p. 228.

Mundial tuvieron que huir de sus países, como la población húngara. En consecuencia, parece importante destacar que las deficiencias inherentes a la idea del Pasaporte Nansen que podían palpase durante los años 20 fueron siendo solventadas con el paso del tiempo, pese a la ausencia del propio Nansen. Así, desde su fallecimiento en 1930, la Oficina Internacional Nansen para los Refugiados, sustituida en 1939 por la Oficina del Alto Comisionado por los Refugiados (*ACNUR*), continuó la labor de Fridtjof Nansen protegiendo a la población desplazada en todos los continentes, incluido Europa.

Tras la II Guerra Mundial, los desplazamientos masivos de personas en busca de refugio no cesaron. Se estima que en 1945 había más de 40 millones de refugiados deambulando por Europa. Con posterioridad se sucedieron la Revolución Húngara en 1956, la caída de la Unión Soviética y las invasiones de Irak y Afganistán que precipitaron a Europa a su tercera gran crisis migratoria tras la I y la II Guerras Mundiales. Estas situaciones forzaron a la Unión Europea a encontrar soluciones a las crisis migratorias y, de la mano de las organizaciones internacionales como *ACNUR*, ayudar a los desplazados. Sin embargo, la Unión Europea siempre se ha encontrado con dificultades a la hora de dar una respuesta conjunta a las crisis migratorias y todos sus intentos de homogeneizar la disparidad de respuestas de los Estados para conseguir una política migratoria común han sido en vano.

3. POLÍTICA MIGRATORIA EN LA UNIÓN EUROPEA

Como se ha enunciado, el marco normativo europeo en materia migratoria es complejo. En primer lugar, la responsabilidad es compartida entre la Unión y los Estados miembro, lo cual dificulta la capacidad de respuesta de la UE ante las crisis migratorias. En segundo lugar, a lo largo de los años las diferentes resoluciones europeas han estado notablemente marcados por un interés de protección de fronteras y defensa, más que en una solución humanitaria. El control interior de las fronteras es el método más adecuada para muchos Estados de protegerse de una criminalizada y mal entendida inmigración, entorpeciendo la práctica de estrategias

conjuntas y anteponiendo lo nacional a lo comunitario. Por ende, su constante negativa ha obstaculizado la puesta en marcha de una verdadera política comunitaria en materia migratoria., poniendo en entredicho en ocasiones los propios valores europeos. Incluso, los sucesivos convenios para regular y encontrar un consenso a nivel comunitario, como supuso el Pacto de Dublín en 1990, han resultado ineficientes. No solo están marcados por la discrepancia entre protección de fronteras y labor humanitaria, sino que ponen en evidencia una desproporcionada carga de responsabilidades entre los Estados y una amplia diversidad en términos de acogida de refugiados. Sistema, el de Dublín, que evidencia la ineficacia última del marco normativo europeo.

Sin embargo, es necesario evaluar con detenimiento el carácter y la evolución de la política migratoria en la Unión para lograr comprender desde qué puntos parte la respuesta europea a la crisis, entender las deficiencias que presenta y cómo se hacen frente. Paradójicamente, al igual que Fridtjof Nansen, la Unión Europea ha tenido que afrontar la negativa de los Estados miembros a la hora de hacer frente a las crisis migratorias de manera conjunta. Igualmente, las dificultades que tuvo que ir solventando Nansen para instaurar y generalizar el pasaporte recuerdan a la incapacidad de la Unión Europea de llegar a una política migratoria común más allá de los propios intereses nacionales.

3.1. Acuerdo de Schengen

En primer lugar, la crisis migratoria de 2015 puso en evidencia la incapacidad de la Unión Europea de ofrecer una respuesta acorde a las circunstancias. Según recoge el historiador Colin Bundy, en el año 2015 se registraron más de 1 millón de entradas irregulares en Europa, el mayor desplazamiento de refugiados desde la II Guerra Mundial¹⁹. Ante tal número de desplazamientos, muchos países decidieron establecer controles fronterizos temporales y restricciones a la entrada de refugiados para garantizar un mejor control de los flujos migratorios y proteger sus fronteras nacionales. Un concepto de protección de fronteras que recuerda

¹⁹ Bundy, Colin (2016), “Migrantes, refugiados, historia y precedentes”, en *Forced Migration Review*, p. 5. Disponible en: <https://www.fmreview.org/dayton20>

al periodo de entreguerras y que, en definitiva, no resulta nuevo ya que ha sido siempre uno de los principales obstáculos a solventar ante una crisis migratoria en Europa y también el principal factor a tener en cuenta a la hora de poder establecer una política migratoria común.

En 1986, el Acta Única Europea, establecía la creación de un espacio europeo que asegurase la libre circulación de bienes, servicios y personas, suprimiendo las fronteras interiores²⁰. Con posterioridad, se firmó el Acuerdo de Schengen que ampliaba lo ya expuesto, perfilando una frontera exterior común y eliminando los controles fronterizos en el interior de la Unión²¹. Se creaba así un espacio común entre todos los Estados miembro que facilitaba la libre circulación de personas por Europa. Sin embargo, como era de esperar, esto último avivó el miedo entre los Estados miembro, ya que comprendían que una vez eliminadas las trabas al movimiento en el continente, durante una crisis migratoria los posibles refugiados podrían desplazarse sin ningún control de un Estado a otro. Esta situación derivó en la necesidad de la Unión Europea de legislar en materia migratoria y de crear un marco normativo común, con la única intención de regular los flujos migratorios y dar respuesta a las posibles amenazas que pudiesen poner en peligro las fronteras de la unión. Sin embargo, la puesta en marcha de una política migratoria comunitaria traía consigo problemas. Ésta ponía en entredicho la prerrogativa estatal en dicha materia. Y es que, la protección de fronteras y el miedo a la pérdida de soberanía siempre han ido de la mano. Los Estados no querían ceder todas sus competencias en materia migratoria a la Unión Europea ante el temor de perder su capacidad de atender a las crisis migratorias según sus propios intereses. De esta manera, la Unión Europea se encontraba con dos

²⁰ Acta Única Europea, de 29 de junio de 1987. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A11986U%2FTXT>

²¹ El Acuerdo de Schengen tiene su origen en 1985 cuando los países que conformaban Benelux, junto con Francia y Alemania firmaron un documento de libre circulación de personas, bienes y capitales. Este acuerdo irá siendo reconocido por otros países de Europa durante décadas posteriores. (*Acuerdo de Schengen — Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes.* Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A42000A0922%2802%29>)

problemas que solventar: por un lado, respetar la soberanía de los Estados miembro, mientras lograba conseguir unos criterios comunes para las crisis migratorias.

Por el Tratado de Ámsterdam²², ratificado en 1997, en su artículo 1, la Unión Europea se comprometía a

“mantener y desarrollar la Unión como un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia.”²³

De esta manera, se responsabilizaban de gestionar el espacio Schengen ahondando en el control de las fronteras y, en consecuencia, en el resto de materias relacionadas directamente con la misma como la inmigración o el asilo. Para lograr una mejor gestión en dichos ámbitos, el Tratado realizaba un cambio sustancial, trasladaba las políticas en materia migratoria del ámbito intergubernamental, es decir, de cooperación política, establecido por el Tratado de Maastricht en 1993²⁴, al comunitario o de competencia compartida entre los Estados y la unión (artículos 61 al 69). De esta manera, el Tratado de Ámsterdam incluía un nuevo marco normativo a nivel de la Unión concretando los mecanismos y criterios a seguir por los Estados miembro, recogido en su título IV “Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas”²⁵. En este se recogía la obligación de repartir la carga entre los Estados miembro a la hora de acoger a asilados, sobre todo cuando un país se enfrenta a una emergencia migratoria a la cual no puede hacer frente solo. Sin embargo, este nuevo marco legislativo tenía sus limitaciones. Por un lado, la Comisión y los Estados seguían compartiendo la iniciativa

²² *Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y Determinados Actos Conexos, 10 de noviembre de 1997.* Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT>

²³ Artículo 1.5. del *Tratado de Ámsterdam*. *Ibíd.*, p. 8.

²⁴ *Tratado de la Unión Europea*. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>

²⁵ Artículo 2, título III bis (Título IV) “Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas”. *Tratado de Ámsterdam*, *Ibíd.*, p. 28.

legislativa, la acción del Parlamento Europeo únicamente tenía carácter consultivo y todas las nuevas medidas tenían que regirse por el principio de unanimidad. No sería hasta expirado un periodo de 5 años cuando correspondería a la Comisión la labor legislativa y las normas podrían ser aprobadas por mayoría cualificada. Por otro lado, la concesión de asilo seguía recayendo sobre las leyes internas de los Estados. No obstante, estos obstáculos no minimizan el hecho que el Tratado de Ámsterdam establecía por primera vez un marco normativo sobre migración y asilo a nivel comunitario y de carácter vinculante para todos los Estados miembro.

No obstante, con el estallido de la Guerra de los Balcanes salieron a la luz grandes fallos estructurales. El conflicto bélico tuvo un gran impacto humanitario con 130.000 muertos y unos 2 millones de desplazados, según estimaciones de ACNUR²⁶. Consecuentemente, la guerra puso en evidencia la falta de medios y voluntad por parte de los Estados miembro para afrontar debidamente de forma individualizada una crisis de tal magnitud. Por todo ello, en el año 2007 se firmó el Tratado de Lisboa²⁷, el cual, en su artículo 2, conformaba el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, como un área de competencia compartida, lo que supuso que la Unión Europea actuase en el mismo plano de igualdad que los Estados miembro, otorgando mayores competencias a las instituciones europeas en materia de control de fronteras, asilo e inmigración²⁸. Sin embargo, como se ha expuesto con anterioridad, a pesar de tener mayores

²⁶ “El Impacto Humanitario de la Guerra de los Balcanes” (2020), *Comité Español de la Agencia de la ONU para los Refugiados*. Disponible en: https://eacnur.org/blog/el-impacto-humanitario-de-la-guerra-de-los-balcanes-tc_alt45664n_o_pstn_o_pst/

²⁷ *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007*. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTEXT>

²⁸ Artículo 2 C, título I “Categorías y ámbitos de competencia de la Unión” establece que “las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembro se aplicarán a los siguientes ámbitos propuestos: a) el mercado interior; b) la política social en los aspectos definidos en el presente Tratado; c) la cohesión económica, social y territorial; d) la agricultura y la pesca, con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos; e) el medio ambiente; f) a protección de los consumidores; g) los transportes; h) las redes transeuropeas; i) la energía; j) el espacio de libertad, seguridad y justicia; k) os asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública, en los aspectos definidos en el presente Tratado. (*Tratado de Lisboa, op. cit.*)

competencias, la Unión Europea sigue teniendo que contar con el beneplácito de los Estados miembro para tomar decisiones, lo cual entorpece su capacidad de respuesta y deja mucho margen de maniobra a que los Estados actúen según sus propios intereses nacionales.

3.2. Convenio de Dublín

Por otro lado, desde la puesta en marcha del Espacio Schengen, la Unión Europea ha tenido que establecer una serie de criterios comunes a seguir para todos Estados a la hora de afrontar la llegada de refugiados y las demandas de asilo. Debido a las grandes diferencias existentes entre las distintas legislaciones nacionales, el Convenio de Dublín de 1990 intentó armonizar la diversidad de respuestas y de marcos normativos en materia migratoria en Europa, presentando las pautas a seguir por todos los Estados miembro y constituyendo la base para una futura legislación común²⁹. De esta manera, los dos principales problemas a los que pretendía dar respuesta Dublín eran las demandas de asilo y el fenómeno conocido como refugiados “en órbita” que atiende al fenómeno por el cual una persona es enviada de un Estado a otro sin que ninguno atienda su solicitud.

El Convenio de Dublín establecía que el primer país de entrada del refugiado es el encargado de tramitar y examinar su demanda de asilo. Sin embargo, el deber de examinar toda solicitud de asilo que entrase por sus fronteras trajo consigo problemas para los Estados. Por un lado, las naciones fronterizas con terceros países no comunitarios recibían la mayor parte de los refugiados al encontrarse limítrofes con los mismos, lo cual ponía en riesgos de saturación sus sistemas de asilo. De igual modo, el Convenio de Dublín no se redactó como una ley comunitaria *stricto sensu* sino que dependía de los Estados para su aplicación. Por ello, y debido a la gran desigualdad que existía entre las diferentes normativas nacionales en materia de asilo, hacía mucho más factible para los Estados el proceder según su propia consideración de refugiado y no según las pautas redactas

²⁹ *Convenio de Dublín - Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembro de las Comunidades Europeas.* Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex%3A41997A0819%2801%29>

en Dublín. De esta manera, en el año 2003, se procedió a revisar el Convenio de Dublín y solventar así las deficiencias encontradas³⁰. Este nuevo reglamento incorporaba una serie de circunstancias en las que una solicitud de asilo puede transferirse a otro Estado, tales como los vínculos familiares o algún otro tipo de conexión cultural con el país al que se transfiere. Sin embargo, si no se dan dichas circunstancias o no se elige transferir la solicitud de asilo, el primer país responsable de examinarla sigue siendo el país por el que entra el demandante.

Asimismo, en el año 2013, se presentó el Reglamento 604/2013 del Parlamento Europeo y el Consejo por el que se estipulan los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de las solicitudes de protección internacional presentas en uno de los Estados miembro por un nacional de un tercer país o apátrida, también conocido como Dublín III³¹. Este documento se redactó como una modificación al reglamento Dublín II de 2003 debido a las dificultades presentadas durante su aplicación, en especial ante los problemas que planteaban las medidas relativas a la determinación del Estado encargado de examinar una solicitud de asilo. El anterior reglamento había resultado ser muy rígido, lo que supuso su aplicación sin tener en cuenta los problemas o la escasez de posibilidades de los Estados a la hora de afrontar los trámites de las solicitudes. Por lo tanto, en aras de conseguir una mayor flexibilidad y claridad, el Reglamento de Dublín III presentaba sendas modificaciones. Por un lado, se establecían unos criterios a seguir a la hora de determinar el país responsable de una solicitud. Al igual que en el caso de los anteriores reglamentos de Dublín, la regla general determinaba que el Estado encargado de una solicitud será aquel donde se ha presentado primero. Sin embargo, esta norma se aplicará siempre y cuando los demás

³⁰ *Reglamento (CE) n° 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 miembro por un nacional de un tercer país.* Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32003R0343>

³¹ *Reglamento 604/2013 del Parlamento Europeo y el Consejo por el que se estipulan los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de las solicitudes de protección internacional presentas en uno de los Estados miembro por un nacional de un tercer país o apátrida.* Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0604>

criterios no sean aplicables: presencia de un familiar en un país europeo o la expedición por parte de un Estado de un visado en vigencia en el momento de la solicitud (art. 7-15)³².

Sin embargo, el nuevo reglamento de Dublín III también resultó ineficaz. Tras la crisis de refugiados de 2015, las instituciones europeas demandaban un cambio definitivo. Así, la Comisión presentó en 2016 una propuesta de reforma y modificación de reglamento, conocida como Dublín IV:

“El actual sistema de Dublín no fue concebido para garantizar un reparto sostenible de la responsabilidad (...). Esto ha dado lugar a situaciones en las que un número limitado de Estados miembro ha tenido que ocuparse de la gran mayoría de los solicitantes de asilo que llegan a la Unión, lo que ha generado una gran presión sobre las capacidades de sus sistemas de asilo (...). Además, la eficacia del sistema de Dublín se ve socavada tanto por una serie de normas complejas y discutibles sobre la asignación de responsabilidades como por la lentitud de los procedimientos (...).

Los objetivos del Reglamento de Dublín —garantizar a los solicitantes de asilo un rápido acceso al procedimiento de asilo y el examen de fondo de sus solicitudes por un único Estado miembro claramente determinado— mantienen su validez. Es evidente, sin embargo, que el sistema de Dublín debe reformarse, tanto para simplificarlo y aumentar su eficacia en la práctica como para permitirle hacer frente a situaciones en las que los sistemas de asilo de los Estados miembro se enfrenten a una presión desproporcionada.”³³

De esta manera, Jean-Claude Juncker, el por entonces presidente de la Comisión, exponía los problemas de Dublín III y presentaba una reforma más que necesaria. Siguiendo los presupuestos ya enunciados, Dublín IV incorporaba nuevos criterios como la obligación de los demandantes de

³² Artículos 7-15, Capítulo 3 “Criterios de determinación del Estado miembro responsable”, *Reglamento 604/2013...*, *op. cit.*

³³ *Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 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 miembro por un nacional de un tercer país o un apátrida*. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0270>.

asilo de presentar su solicitud en el primer país de entrada, intentando evitar así movimientos secundarios a otros Estados. De igual modo, se establecía que los criterios de admisión de un solicitante solo serán aplicados una vez. Además, incluía por primera vez a los hermanos y a las relaciones familiares creadas tras la llegada del demandante al Estado donde demanda asilo como una categoría familiar a tener en cuenta. Asimismo, se aceleraban los trámites y se acortan los plazos para las distintas etapas, entre ellas la posibilidad de recurrir a la denegación de una solicitud de asilo. Sin embargo, la medida más importante reside en el mecanismo de asignación por cuotas que determinará el número de personas que un Estado debe hacerse responsable. Esta norma ya fue puesta en marcha en julio de 2015 ante la llegada masiva de refugiados y establecía un periodo de dos años para reubicar a todos los demandantes de asilo que llegasen a Europa. Ahora con la reforma de Dublín se introducían definitivamente en un ordenamiento jurídico y se estipulaba su obligatoriedad. Para ello, se crearía un sistema que, fijándose en el número de solicitudes presentadas durante un año y el porcentaje de las mismas que habían sido aprobadas y, teniendo en cuenta una clave de referencia basada en la población y el PIB nacional, decretará la cuota respectiva. Sin embargo, la reforma Dublín IV no cristalizó y hasta la llegada de la nueva presidencia, encabezada por Úrsula Von der Leyen, una nueva reforma no fue puesta en marcha.

3.3. Nuevo pacto sobre migración y asilo

El nuevo pacto presentado en 2020 aspira a acabar finalmente con las carencias de la política migratoria europea. En primer lugar, pretende terminar con las cuotas obligatorias, establecidas en 2015, y que repartían la responsabilidad entre los Estados miembro. Esta propuesta se había encontrado con grandes reticencias, sobre todo por el llamado Grupo de Visegrado, ya que Hungría, miembro del mismo, celebró un referéndum en 2016 por el que el 98% de los ciudadanos húngaros votó en contra de implementarse las cuotas obligatorias en el país³⁴. De igual modo, todos

³⁴ “Gobierno de Hungría celebra rechazo a la cuota de refugiados de la UE en referendo cuya validez es cuestionada” (2016), *BBC Mundo*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/37537147>

los Estados incumplieron con sus cuotas establecidas. Alemania y Francia debían recibir el mayor número de refugiados, mientras que Malta o Chipe recibirían las menores tasas. Sin embargo, la realidad tras finalizar el plazo establecido de dos años fue muy distinta: Malta había conseguido cumplimentar en un 113% su cuota obligatoria, mientras que Francia no había superado el 22%³⁵. El Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo pretende que, en caso de una crisis migratoria, los Estados que no deseen participar en las cuotas, contribuyan, por un lado, aportando apoyo logístico o económico o, por otro, participando en las devoluciones.

El nuevo paquete de medidas también reformará el control de las fronteras. Por un lado, agilizará los trámites con pruebas más exhaustivas de la Agencia de Dactiloscopia Europea (*EURODAC*) que permita determinar más fácilmente si el demandante ya ha solicitado con anterioridad el asilo o incluso si es migrante económico.³⁶ Además, incorpora un cuerpo permanente de 1.000 personas a *FRONTEX* repartiendo la responsabilidad entre los Estados miembro para vigilar las fronteras comunitarias³⁷. Por último, fomentará la firma de acuerdos con terceros países para establecer nuevos corredores legales de migración y la creación de asociaciones que busquen nuevos talentos para Europa.

Aunque muchos países han apoyado la iniciativa, el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo ha recibido muchas críticas. Los países del sur de

³⁵ Belmonte, Belén (2017), “El mapa del incumplimiento europeo en la acogida de refugiados”, *El Mundo*. Disponible en: <https://www.elmundo.es/grafico/sociedad/2017/09/26/59ca2d09468aeb9f118b45f1.html>

³⁶ El Reglamento 2725/2000, *EURODAC*, ratificado el 11 de diciembre del 2000, creaba un sistema de identificación de demandantes de asilo e inmigrantes irregulares, con una base de datos de huellas dactilares que agiliza y permite controlar con mayor brevedad si una persona ya ha pedido asilo con anterioridad en algún Estado europeo. *Reglamento (CE) n° 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre del 2000, relativo a la creación del sistema “Eurodac” para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín*. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/LSU/?uri=celex:32000R2725#:~:text=ACTO-.Reglamento%20\(CE\)%20n%C2%BA%202725%2F2000%20del%20Consejo%2C%20de.efectiva%20del%20Convenio%20de%20Dubl%C3%ADn](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/LSU/?uri=celex:32000R2725#:~:text=ACTO-.Reglamento%20(CE)%20n%C2%BA%202725%2F2000%20del%20Consejo%2C%20de.efectiva%20del%20Convenio%20de%20Dubl%C3%ADn)

³⁷ *Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agenda Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembro de la Unión Europea*. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32004R2007>

Europa, España, Grecia, Italia y Portugal, piden que se estipule una carga equitativa en el reparto de refugiados ya que prevén que el nuevo pacto no garantiza el respeto al principio de solidaridad. Por el contrario, el Grupo de Visegrado, ha celebrado la voluntariedad de las cuotas y la posibilidad de alternativas. De igual modo, la mayor parte de las ONGs se oponen al acuerdo ya que afirman que el nuevo pacto está enfocado más a la protección de fronteras que a dar una respuesta humanitaria adecuada a las crisis migratorias. La aceleración de los trámites de asilo puede hacer que las solicitudes no se evalúen bien, que no se respeten los derechos humanos o que se denieguen peticiones a personas que realmente lo necesiten. Debido a esta diversidad de opiniones, no se sabe a ciencia cierta cuando se aprobará definitivamente el nuevo pacto. Sin embargo, la incertidumbre que rodea este acuerdo evidencia una falta de consenso entre los Estados y la Comisión que parece siempre estar acompañando la política migratoria europea.

En suma, la sucesión de tratados, reformas y directivas desde los años 90 en la Unión Europea muestra que, por un lado, los Estados en muchas ocasiones han sido reticentes a aceptar las medidas y a ceder parte de su soberanía a las instituciones comunitarias y, por otro lado, que la política migratoria en Europa ha venido siempre marcada por el Acuerdo de Schengen y la protección y control del espacio interior europeo y las fronteras exteriores. Si se mira con perspectiva en el tiempo, intentando establecer una conexión entre las sucesivas crisis migratorias que ha vivido el continente desde la I Guerra Mundial, siempre ha habido dos factores que han determinado la respuesta dada por Europa a las crisis: por un lado, la excesiva preocupación por la defensa y la protección de fronteras y, por otro, la primacía de los intereses nacionales. A saber, los obstáculos que tuvieron que hacer frente la Sociedad de Naciones y Fridtjof Nansen también vinieron principalmente determinados por la negativa de los Estados a aceptar el Pasaporte Nansen como documento identificativo único. Todo ello, entorpeció la implantación del pasaporte para todos los refugiados, en todos los países y en igualdad de condiciones. De igual modo, en la actualidad estos dos factores han condicionado las respuestas dadas y las medidas recogidas por los acuerdos de la Unión, demostrando en muchas ocasiones su insuficiencia e ineficacia.

4. “CONSTRUIR UNA EUROPA DEL ASILO”³⁸

El 17 de diciembre de 2020, el Parlamento Europeo presentó un estudio sobre el Reglamento de Dublín en el que enumeraba expresamente las deficiencias del sistema de asilo en Europa³⁹. A grandes rasgos, el Parlamento destacaba la falta de solidaridad y reparto equitativo entre los Estados miembro y la ausencia de coordinación a la hora de poner en marcha el reglamento. Asimismo, mostraba que la política migratoria de la Unión se encontraba en punto muerto tras la sucesión de propuestas por parte de la Comisión y del propio Parlamento que habían sido bien rechazadas o bien no habían logrado lo esperado. Atendiendo a estas circunstancias, el estudio del Parlamento y su valoración de la situación del sistema de asilo y del Reglamento de Dublín muestra las claves que resumen perfectamente el por qué el sistema no funciona y, en consecuencia, sirven de punto de partida para, amparándose en sus conclusiones, presentar posibles soluciones, como el Pasaporte Nansen.

Primeramente, la finalidad última del Reglamento de Dublín es determinar el Estado responsable de examinar una solicitud de asilo. En su última modificación establecía una jerarquía de criterios a seguir a la hora de atender las demandas de protección, siendo en orden la tenencia de algún vínculo familiar en el país, disponer de un visado y el país de entrada irregular. Sin embargo, si no se cumple ninguno de los puntos anteriores, por norma general, el primer país por el que cruza las fronteras el demandante debe de hacerse cargo. A pesar de la obligatoriedad de seguir estos criterios jerárquicamente, la realidad es muy diferente. El recurso desproporcionado del principio de primer país de entrada hace que las responsabilidades no sean distribuidas equitativamente, siendo los Estados

³⁸ *Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo de 24 de septiembre de 2008*, Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13440-2008-INIT/es/pdf> En su capítulo IV, llamado “Construir una Europa de asilo”, establece el compromiso del Consejo Europeo para convertir a Europa en un continente seguro para los refugiados.

³⁹ “Informe sobre la aplicación del Reglamento de Dublín III, de 2 de diciembre de 2020”, *Parlamento Europeo*. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0245_ES.html

fronterizos con terceros países no comunitarios los cuales asuman la mayor carga. Así, según datos del propio Parlamento Europeo, en 2018 de un cómputo total de 12.000 solicitudes en Francia sólo en un 5% de los casos se solicitó el principio de unidad familiar o en un 3.7% de los casos en Alemania⁴⁰. De igual modo, las peticiones de reagrupación familiar, es decir, cuando un solicitante de asilo pide protección en un país debido a lazos familiares en el mismo, solo son aceptadas en un 48% y la mayor parte de los Estados demandan pruebas exhaustivas para determinar si los vínculos familiares son reales, como pruebas de ADN o papeles acreditativos de tal relación⁴¹. Esto último se complica mucho más por la falta de documentación identificativa de la mayoría de los refugiados al llegar a Europa, retrasando cualquier trámite. Asimismo, los países que más carga migratoria reciben, tienden a llevar a cabo políticas de asilo más coercitivas, incumpliendo sistemáticamente el Convenio de Dublín, argumentando la ausencia de suficiente seguridad para dejar entrar al demandante al no poder tramitarse los procesos de identificación.

El incumplimiento manifiesto del Convenio de Dublín y los principios que determinan el Estado responsable han derivado en el problema conocido como *asylum shopping*. Según el Reglamento de Dublín quién determina el país de acogida es Dublín y no los deseos personales de los asilados. Por ello, muchos demandantes abandonan el país que tiene que evaluar su solicitud y se trasladan a otro Estado que cumpla con sus requisitos personales o les resulte más garantista. Los datos evidencian esta realidad. Únicamente en 2020, según datos de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), a Europa llegaron 99.475 personas en situación irregular, de las cuales el 42% llegaron a España, 34% a Italia y el 15% a Grecia, porcentajes que evidencian la enorme carga migratoria que estos países asumen⁴². Sin embargo, solo Alemania recibió en 2015 el 36% de todas las solicitudes registradas en Europa, aumentado al 59% un año más tarde⁴³. De igual modo, según *Eurostat* de 170.000

⁴⁰ *Ibíd.*

⁴¹ *Ibíd.*

⁴² “Informe 2021: Las personas refugiadas en España y Europa” (2021), *Comisión Española de Ayuda al Refugiado*, p. 42.

⁴³ “Los retos actuales del sistema de asilo alemán” (2019), *Comisión Española de Ayuda al Refugiado*, p.5.

refugiados que llegaron a Italia en 2014, solamente unas 64.000 demandaron asilo en dicho país⁴⁴. La razón parece evidente: las condiciones ofrecidas en Italia no son las mismas que las que dan países como Alemania. En primer lugar, los países del sur de Europa son los mayores receptores de refugiados de Europa, lo cual repercute en la capacidad de respuesta de sus sistemas de asilo, con largos periodos de resolución, falta de condiciones de acogida adecuadas o condiciones económicas poco favorables y, en consecuencia, políticas nacionales mucho más restrictivas con la inmigración. Sin embargo, son estas mismas condiciones las que hacen que los refugiados quieren trasladarse a países como Alemania con mayor calidad de respuesta, con una economía más fuerte y aparentemente mejores servicios de acogida.

Asimismo, el sistema de Dublín se apoya sobre el argumento de que no debe importar el país donde se pida refugiado, es decir, una vez que huyes de tu país de origen, tiene que ser indiferente al país que llegues. Sin embargo, no es así, lo que hace que muchos demandantes pidan asilo en varias ocasiones. Únicamente en 2019, según un informe de *EURODAC* un 32% de los demandantes de asilo en Europa ya había presentado con anterioridad una solicitud en otro Estado europeo⁴⁵.

De igual modo, las resoluciones favorables a las solicitudes de asilo rozan el mínimo. En el año 2020, en España de 114.915 demandas recibidas solo en un 5% fueron favorables y se otorgó protección⁴⁶. Los países de procedencia de los demandantes juegan un papel importante a la hora de emitir una resolución favorable. En España, de acuerdo con la Oficina de Apoyo al Asilo, el 35 % de la población siria recibió protección

⁴⁴ Datos recogidos de Garcés-Mascareñas, Blanca (2015), “¿Por qué Dublín no funciona?”, *Barcelona Centre for International Affairs*. Disponible en: https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals_cidob/n1_135_por_que_dublin_no_funciona/por_que_dublin_no_funciona

⁴⁵ “EURODAC- 2019 Annual Report” (2019). Disponible en: <https://www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/Eurodac%20-%202019%20Annual%20Report.pdf>

⁴⁶ Estébanez García, Diego (2021), “España se mantiene a la cola de los países de la UE por reconocimiento de peticiones de asilo”, *El País*. Disponible en: <https://elpais.com/espana/2021-03-18/espana-se-mantiene-a-la-cola-de-los-paises-de-la-ue-que-menos-peticiones-de-asilo-reconoce.html>

internacional⁴⁷. Sin embargo, el mismo año, en el caso de los ciudadanos procedentes de Colombia, de 38.683 solicitudes presentadas, el 97% de ellas fueron rechazadas⁴⁸. Durante la crisis migratoria de 2015, la Comisión Europea aprobó un listado de países seguros como práctica a seguir para que los Estados puedan realizar un mejor control migratorio y agilizar los trámites. Según esta lista, un país seguro es aquel en el que se garanticen una serie de mínimos como el respeto a los derechos humanos y tener un sistema democrático. Según el Parlamento Europeo, los países que son considerados seguros tienen tasas muy bajas de protección. Así, Macedonia únicamente tiene un 1%, Venezuela un 5% y Colombia un 7% de promedio en toda la Unión Europea⁴⁹. La protección en otras poblaciones varía considerablemente entre países, siendo este el caso de los afganos cuyo porcentaje fluctúa entre el 6 y el 98 %⁵⁰.

Recientemente, debido a la crisis migratoria desatada por la guerra en Ucrania, se ha puesto en marcha por primera vez la directiva de protección temporal. Por el artículo 15 del Consejo de Tampere celebrado en octubre de 1999, el Consejo Europeo insistía en la necesidad de llegar a un acuerdo sobre la protección temporal de los refugiados en situaciones de flujo masivo⁵¹. Así, el 20 de julio del 2001 se aprobó la Directiva 2001/55/CE concerniente a la concesión de protección internacional en caso llegada masiva de refugiados, una respuesta común e inmediata de todos los Estados miembro ante la afluencia de miles de personas de terceros países que no puedan volver a sus hogares⁵². Esta protección

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ “Informe sobre la aplicación del Reglamento de Dublín III...”, *op. cit.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ La primera vez que se utiliza la protección temporal fue en 1978 por parte de los países del sudeste asiático para recoger a todos los refugiados vietnamitas que huían de la Guerra de Indochina. Dos años más tarde, después de 30 largas reuniones, el Comité de ACNUR ratificó que en caso de llegada masiva de refugiados y como medida excepcional, estos debían de recibir al menos un asilo temporal en el país al que llegasen (Véase Ponte Iglesias, María Teresa (2002), “La protección temporal de los refugiados en el marco regional europeo”, en *Anuario de Derecho Europeo*, Universidad de Sevilla, 2, p. 341)

⁵² *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 miembro por acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de acogida.*

temporal tiene una duración de un año, prorrogable por dos periodos de 6 meses, e incluye la admisión al territorio nacional, la no devolución y el derecho a permanecer en el territorio hasta que se llegue a una solución en su país de origen. Una vez otorgada dicha protección, el Estado tiene que garantizar una serie de derechos mínimos para todo beneficiario de la protección temporal, como la posibilidad de recibir una educación o ejercer cualquier actividad laboral por cuenta propia o ajena. Supone además recibir alojamiento, ayudas sociales y atención médica cuando no dispongan de los medios necesarios. Además, se reconoce a toda persona la posibilidad de presentar la correspondiente solicitud de asilo. Sin embargo, dicha protección temporal presenta sus sombras. Por un lado, al haber sido aprobada como directiva, es responsabilidad de los Estados el desarrollar la legislación pertinente para alcanzar los objetivos planteados en ella⁵³. Además, se pondrá en marcha siempre y cuando los mecanismos de asilo nacionales no sean capaces de gestionar con eficacia la afluencia masiva de personas, lo cual ha fomentado que nunca se pudiese en marcha durante 20 años⁵⁴. De igual modo, al estar planteada para gestionar situaciones de afluencia masiva, prima en ella un tratamiento colectivo de las solicitudes de protección temporal en perjuicio de las características y

Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32001L0055>

⁵³ En derecho de la Unión Europea, un reglamento es una ley vinculante para todos los Estados. Se rigen por el fundamento de supremacía de la legislación comunitaria, lo que hace que el reglamento esté por encima de las legislaciones nacionales y que toda ley estatal que vaya en contra de este quede relegada. Al contrario, una directiva es un acto legislativo que presenta una serie de pautas a seguir por todos los Estados miembro ante un caso determinado. Al contrario que el reglamento, son los propios Estados los cuales tienen que aprobar todas las leyes necesarias para conseguir el fin propuesto en la directiva. (Véase “Reglamentos, directivas y otros actos legislativos”, en *Web oficial de la Unión Europea*. Disponible en: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation_es)

⁵⁴ El Artículo 2 de la Directiva dice que la protección temporal es un “procedimiento de carácter excepcional en caso de afluencia masiva o inminencia de afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de terceros países que no puedan volver a entrar en su país de origen, se garantiza a las mismas protección inmediata y de carácter temporal, en especial si el sistema de asilo también corre e 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”. (*Directiva 2001/55/CE...*, *op. cit.*)

particularidades de cada individuo. Por otro lado, una vez cesado el conflicto en el país de origen, la protección temporal expira y los Estados deben de garantizar la devolución forzosa de toda persona beneficiaria de la protección, siempre garantizando y respetando los derechos humanos.

Hasta la actualidad, los países se habían negado a activar dicha directiva, como ocurrió en 2015, por temor a posibilitar un efecto llamada a sus territorios. Ahora, la nueva propuesta de la Comisión Europea para activarla pretendía que se aplicase totalmente, es decir, que se diese protección a todas aquellas personas que huyesen de Ucrania desde la invasión rusa del 24 de febrero de 2022. Sin embargo, a petición de países como Hungría o Polonia, únicamente las nacionales ucranianos o apátridas que residiesen en el país legalmente antes del inicio del conflicto pueden ser beneficiarios de la protección temporal. Esto deja de lado a un gran número de personas en situación irregular que viven o se encuentran en Ucrania.

Con todo ello, parece evidente que el sistema de asilo y la política migratoria en Europa presentan grandes deficiencias que deben ser solventadas. Ante ello, el legado de Fridtjof Nansen y su propuesta de un pasaporte para los refugiados se presenta como una posibilidad más que factible. Por un lado, hay que tener en cuenta que el protocolo administrativo que ha de seguir un demandante de asilo es muy largo y complejo, con demoras de meses. El Parlamento Europeo habla de múltiples agentes que realizan entrevistas o revisiones médicas al solicitante y que, además, se encuentran en muchos casos repartidos geográficamente por el Estado, haciendo que el demandante tenga que desplazarse hasta allí, alargando los trámites. Asimismo, como ya se ha expuesto, muchos demandantes llegan sin un documento de identidad, lo que impide comprobar con facilidad la información personal del solicitante, como sus lazos familiares, su edad o su nacionalidad y, en consecuencia, exigen controles mucho más exhaustivos. Esta situación empobrece la capacidad y la calidad de respuesta de las autoridades nacionales, colapsando los sistemas de asilo por la acumulación de solicitudes no resueltas y por las demoras en las tramitaciones. Un pasaporte, como el propuesto por Nansen, que recogiese toda la información necesaria sobre el solicitante y que sirviese como tarjeta de

identificación podría agilizar los trámites, recortando plazos y facilitando el trabajo a las autoridades.

Por otro lado, son los países fronterizos con terceros países no comunitarios y los países del sur de Europa, por su cercanía con África, aquellos que mayor carga migratoria soportan todos los años. De las más de 99.000 llegadas a Europa que tuvieron lugar en 2020, 85.809 de ellas se produjeron por mar, de las cuales 23.023 llegaron a Canarias y el resto por las rutas del mar Mediterráneo: 34.154 a Italia, más de 17.000 a España, 9.238 a Grecia y el resto repartidas entre Malta y Chipre⁵⁵. En muchas ocasiones utilizan rutas de tránsito ilegales ya que, queriendo huir de su país, caen en manos de redes de tráfico de seres humanos o se aventuran a viajar en condiciones deplorables, tanto es así, que muchos pierden la vida antes de llegar a costas europeas. Según la Organización Institucional para las Migraciones (OIM), en 2020 hubo 1957 fallecidos en aguas de la Unión Europea, de las cuales el 44% se produjeron durante su llegada a España⁵⁶. Como recoge la resolución del Parlamento Europeo, la ineficacia del Convenio de Dublín afecta fundamentalmente a los refugiados quienes sufren las consecuencias de los fallos administrativos, de los largos periodos de resolución y también de las políticas restrictivas de muchos Estados que hace que busquen métodos más rápidos y efectivos para salir del país y llegar a Europa. Ante esta problemática, el Pasaporte Nansen funcionaría como un documento de viaje, de tránsito a Europa de manera legal. Politólogos como el argelino Sami Naïr abogan por la vuelta del Pasaporte Nansen como un documento válido para toda la Unión Europea, que permita la creación de corredores humanitarios y rutas seguras y que acaben con los tránsitos ilegales de refugiados que únicamente ponen en peligro la vida de miles de personas todos los años. Si acabamos con las rutas ilegales, la razón última de las mafias cesaría y se evitarían muertes innecesarias.

El incumplimiento de las cuotas de acogida y la consecuente falta de solidaridad y equidad en el reparto entre los Estados miembro también favorece un trato inhumano a los refugiados. En primer lugar, muchos de

⁵⁵ “Informe 2021: Las personas refugiadas en España y Europa”, *op. cit.*, p. 42.

⁵⁶ *Ibíd.*, p. 44.

los que llegan a los países del sur tienen que ser rápidamente trasladados a grandes centros de recogida hasta que su situación se regularice o sean transferidos bien a su lugar de origen o bien demanden asilo en algún Estado europeo. La gran cantidad de personas que alcanzan las costas europeas no solo pueden llegar a saturar los sistemas de asilo de estos Estados sino que obligan a que sean recogidas y hacinadas en algún lugar, como los grandes campos de refugiados repartidos por Europa. Sin embargo, las condiciones de estos no son las adecuadas, como evidenció el incidente ocurrido en Moira y, en muchas ocasiones, estos campos acaban saturados de personas conviviendo en condiciones paupérrimas. En segundo lugar, los refugiados que prosiguen su camino desde estos países de llegada a otros Estados, en muchas ocasiones se encuentran con grandes restricciones. Es preciso destacar el papel de Hungría durante la crisis de 2015 cuando utilizó la fuerza para disuadir a los refugiados de sus fronteras y endureció su código penal con grandes penas para aquellos que traspasasen las fronteras húngaras ilegalmente. Por todo ello, el Parlamento Europeo en su resolución del año 2015 sobre migración y refugiados propone en el artículo 13 un visado humanitario que proporciona protección a los refugiados que lleguen a Europa contra “la construcción de vallas y el cierre de fronteras” y que facilite entradas seguras y legales para todo aquel que lo necesite⁵⁷. Este documento recuerda al Pasaporte Nansen en tanto en cuanto funciona como un documento de identificación y viaje que permite la entrada legal en el continente. Este visado, como explica Stefan Wallaschek, podría ser entregado bien en oficinas instaladas en los países de origen o a la entrada en Europa, mejorando así el tránsito y previniendo el hacinamiento en campos⁵⁸.

En cuanto a las listas de países seguros, en el año 2016 la Federación Internacional por los Derechos Humanos (FIDH) ya advertía

⁵⁷ Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de septiembre de 2015, sobre la migración y los refugiados en Europa. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2015-0837_ES.html

⁵⁸ Wallaschek, Stefan (2016), “El pasaporte Nansen: Una solución de estatuto jurídico para los refugiados en la UE”, *Dipublico*. Disponible en: <https://www.dipublico.org/104319/el-pasaporte-nansen-una-solucion-de-estatuto-juridico-para-los-refugiados-en-la-ue/>

sobre el peligro que supone la creación de estas listas a la hora de atender la problemática migratoria⁵⁹. Según esta lista cualquier país europeo puede negarse a llevar a cabo sus responsabilidades de asilo dependiendo la nacionalidad y el país de origen del refugiado ya que entiende que este puede volver sin correr peligro. Este reglamento incumple el principio de no discriminación por procedencia, recogido por el derecho internacional. Por consiguiente, un pasaporte que, reconociendo el derecho de toda persona a recibir refugio independientemente de su raza, religión o incluso nacionalidad, solventaría la problemática inherente a las listas de países seguros. Un pasaporte que recuerde los valores perseguidos por Nansen, como demuestra su intento en 1926 por forzar a la Sociedad de Naciones a reconocer el derecho de todas las poblaciones, independientemente de su nacionalidad, a recibir refugio y ser beneficiarias de un Pasaporte Nansen.

En último lugar, se ha destacado la escasa correspondencia entre la definición de refugiado recogida en la Convención de Ginebra o el Protocolo de Nueva York y las circunstancias actuales. En pleno siglo XXI, las causas de los desplazamientos forzados han cambiado. Cada año miles de personas se ven obligadas a abandonar sus países en contextos de desastres naturales resultado directo del cambio climático. No obstante, estas personas desplazadas no están protegidas por los mecanismos de derecho internacional. Por ello, en el año 2011, ante la conmemoración celebrada en Bellagio en honor a Fridtjof Nansen, se enunciaron los 10 principios Nansen para responder ante la urgencia que suponen los desplazamientos por motivos medioambientales, entre los que destaca la necesidad de cooperar internacionalmente ante estas migraciones y la obligación de llegar a un acuerdo que ponga en marcha los recursos e instrumentos necesarios para atender a estos refugiados y facilitar su tránsito. Tomando estos principios, un año más tarde, Suiza y Noruega inauguraron la Iniciativa Nansen con el fin de abordar internacionalmente este tipo de migraciones y de proteger a las personas que necesiten ayuda en estos contextos. Esta iniciativa, que pretende seguir el legado de Fridtjof

⁵⁹ “La lista de países seguros de la Unión Europea: una denegación al derecho de asilo” (2016), *Federación Internacional por los Derechos Humanos*. Disponible en: <https://www.fidh.org/es/region/europa-y-asia-central/la-lista-de-paises-seguros-de-la-union-europea-una-denegacion-del>

Nansen, ya era respaldada por 109 países en 2015. Ese mismo año, se presentó la Agenda Nansen para la Protección, la cual enunciaba una serie de medidas y recomendaciones para los Estados a la hora de mejorar y proteger a los refugiados desplazados forzosamente por desastres naturales⁶⁰. Gracias a sus propuestas, se ha abierto un debate internacional acerca de las circunstancias y características de las migraciones actuales. Asimismo, la Iniciativa Nansen no solo ha contribuido a la celebración de importantes negociaciones en materia de refugio y cambio climático, como la Cumbre de París de 2015, sino que también ha conseguido el respaldo de *ACNUR*, iniciando así un debate sobre la modificación o ampliación del concepto de refugiado de la Convención de Ginebra de 1951.

5. CONCLUSIONES

Desde la I Guerra Mundial, Europa ha sido testigo de diversas crisis de refugiados. Todas ellas han supuesto la llegada de miles de personas que, dejando atrás sus hogares, buscan un lugar más seguro. En todas estas crisis, las instituciones internacionales han tenido que buscar soluciones conjuntas para atender y refugiar a tanto desplazado. Sin embargo, los problemas con los que se han encontrado parecen haber sido recurrentes. En primer lugar, la reticencia de los Estados a ceder soberanía y actuar conjuntamente dejando de lado sus propios intereses. Fridtjof Nansen tuvo que hacer frente a los Estados europeos que ponían trabas a la implementación del Pasaporte Nansen modificando sus propias legislaciones nacionales para impedirlo. De igual modo, la Unión Europea se enfrenta a la diversidad de respuestas de los Estados y su negativa a aceptar una política migratoria común. En segundo lugar, toda medida propuesta para hacer frente a las crisis migratorias ha venido determinada por un deseo de protección de fronteras más que de ayuda humanitaria. El miedo a la llegada masiva de refugiados y a la pérdida de su identidad nacional no solo marcó el periodo de entreguerras sino también, por ejemplo, el referéndum celebrado en Hungría ante las cuotas de refugiados

⁶⁰ “Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático” (2015), *op. cit.*

y la respuesta violenta dada ante la entrada de los mismos por las fronteras húngaras⁶¹. Todo ello ha complicado la capacidad de respuesta de Europa y de las organizaciones internacionales ante toda crisis migratoria, efectos que aún se sienten hoy en día en la Unión Europea.

En suma, la política migratoria de la Unión Europea ha resultado ineficaz a la hora de atender las crisis migratorias. Los diversos intentos de armonizar las legislaciones nacionales en materia de asilo y de crear una verdadera política migratoria comunitaria han caído constantemente en saco roto. El sistema de reparto de responsabilidades creado por el Convenio de Dublín ha conllevado la sobrecarga paulatina de los sistemas de asilo de muchos Estados comunitarios, sobre todo aquellos que comparten fronteras con terceros países no pertenecientes a la Unión Europea. De igual modo, alegando la protección de su identidad nacional y el control de sus territorios, países como Hungría, se han negado sistemáticamente a cualquier reforma que actualice y haga más eficaz el sistema de asilo de la unión, eludiendo en muchas ocasiones los principios de solidaridad y equidad recogidos por los tratados de la Unión Europea. Por todo ello, propuestas de reforma como Dublín IV, que pretendía solventar las carencias de la política migratoria, nunca han salido adelante.

Por otro lado, es evidente que el concepto de refugiado recogido por la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967 ya no responde a las necesidades del momento. En pleno siglo XXI, el desafío que supone el cambio climático ha dado lugar a nuevos movimientos de desplazados que huyen de sus hogares como consecuencia de desastres naturales. Atendiendo a las demandas de las organizaciones internacionales, como *ACNUR*, es necesario que se incluyan nuevas categorías de refugiados que permitan otorgar protección a todas las personas en el momento y lugar que lo necesiten. En el caso europeo, las

⁶¹ “Persecuciones con perros y agresiones: las tácticas de Hungría contra los refugiados” (2016), en *Europa Press*. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-persecuciones-perros-agresiones-tacticas-hungria-contra-refugiados-20160927080703.html> Estas actuaciones han sido denunciadas públicamente por asociaciones como *UNICEF*. Véase: “Crisis migratoria: las escenas de violencia en Hungría deben acabar”, en *UNICEF*. Disponible en: <https://www.unicef.es/noticia/crisis-migratoria-las-escenas-de-violencia-en-hungria-deben-acabar>

listas de países seguros que propone la unión incumplen el principio de no discriminación y suponen que muchos demandantes de asilo vean sus solicitudes denegadas o postergadas únicamente por su nacionalidad. En suma, es esencial un cambio que transforme las ineficiencias existentes en el sistema internacional y en la Unión Europea para dar una respuesta efectiva a las crisis migratorias y ofrecer un trato más humano a los desplazados.

Este artículo propone el Pasaporte Nansen para la Unión Europea como una tarjeta de identidad que funcione como un documento único para toda Europa, saltando los impedimentos de los sistemas nacionales, agilizando los trámites y permitiendo ofrecer protección internacional a todo aquel que lo necesite sin tener en cuenta su nacionalidad, ni las circunstancias que rodean su desplazamiento. Un marco jurídico único para toda la unión que solucione las deficiencias estructurales de la política migratoria europea y cree finalmente la tan buscada “Europa de asilo”, cambiando el enfoque de control de fronteras y defensa por una visión más humanitaria de protección y refugio.

Finalmente, a pesar de lo compleja que resulta la política migratoria de la Unión Europea, este texto pretende servir como reflexión y aspira a proponer una solución ante tan complicado escenario. Mi artículo pretende seguir la estela de intelectuales de renombre como Sami Naïr que están proponiendo el Pasaporte Nansen y rememorando el legado del noruego para abordar las crisis migratorias en la Unión Europea⁶². De igual modo, el pasado de Europa puede esconder situaciones que sirvan como ejemplo para hacer frente a problemas recientes. El periodo de entreguerras, la primera crisis migratoria y la solución del Pasaporte Nansen en correlación con las grandes crisis migratorias que llevan sucediéndose en Europa desde hace años. Todo ello permite concluir con una reflexión: es posible mirar a nuestro pasado para encontrar soluciones de futuro.

⁶² Naïr, Sami (2016), *Refugiados: frene a la catástrofe humanitaria, una solución real*, Ed. Crítica.

BIBLIOGRAFÍA

“Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático” (2015), *The Initiative Nansen*, pp. 1-42. Disponible en: <https://disasterdisplacement.org/portfolio-item/nipa-esp>

Alan Ross, John (1999), “Fridtjof nansen: Norwegian explorer and statesman”, en Frank N. Magill (ed.), *Dictionary of World Biography, Volume 8: The 20th Century*, Go-N, Nueva York, Routledge, pp. 2907-2909.

Bengel, Kacey (2022), “Understanding the Nansen Passport: A system of Manipulation”, *Indiana Journal of Global Legal Studies* (29:1), pp. 217-232.

Bundy, Colin (2016), “Migrantes, refugiados, historia y precedentes”, en *Forced Migration Review*, pp. 5-6. Disponible en: <https://www.fmreview.org/dayton20>

Cabanes, Bruno (2014), “The tragedy of being stateless: Fridtjof Nansen and the rights of refugees”, en *The Great War and the origin of humanitarianism (1918-1924)*, Cambridge University Press, pp. 133-188.

Christensen, Chr. A.R. (1961), “Firdtjof Nansen: A Life in the Service of Science and Humanity”, Oslo, Ministerios de Asuntos Exteriores de Noruega.

“Crisis migratoria: las escenas de violencia en Hungría deben acabar”, en *UNICEF*. Disponible en: <https://www.unicef.es/noticia/crisis-migratoria-las-escenas-de-violencia-en-hungria-deben-acabar>

“El Impacto Humanitario de la Guerra de los Balcanes” (2020), en *Comité Español de la Agencia de la ONU para los Refugiados*. Disponible en: https://eacnur.org/blog/el-impacto-humanitario-de-la-guerra-de-los-balcanes-tc_alt45664n_o_pstn_o_pst/

Estébanez García, Diego (2021), “España se mantiene a la cola de los países de la UE por reconocimiento de peticiones de asilo”, en *El País*.

Disponible en: <https://elpais.com/espana/2021-03-18/espana-se-mantiene-a-la-cola-de-los-paises-de-la-ue-que-menos-peticiones-de-asilo-reconoce.html>

Garcés-Mascareñas, Blanca (2015), “¿Por qué Dublín no funciona?”, en *Barcelona Centre for International Affairs*. Disponible en: https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals_cidob/n1_135_por_que_dublin_no_funciona/por_que_dublin_no_funciona

“Gobierno de Hungría celebra rechazo a la cuota de refugiados de la UE en referendo cuya validez es cuestionada” (2016), en *BBC Mundo*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/37537147>

Isphording, Ángela (2017), “El largo verano de la inmigración”, en *Fundação Rosa Luxemburgo Brasil e Paraguay*. Disponible en: <https://rosalux.org.br/es/el-largo-verano-de-la-migracion/>

“La lista de países seguros de la Unión Europea: una denegación al derecho de asilo” (2016), en *Federación Internacional por los Derechos Humanos*. Disponible en: <https://www.fidh.org/es/region/europa-y-asia-central/la-lista-de-paises-seguros-de-la-union-europea-una-denegacion-del>

“Los retos actuales del sistema de asilo alemán” (2019), *Comisión Española de Ayuda al Refugiado*.

Naïr, Sami (2016), *Refugiados: frene a la catástrofe humanitaria, una solución real*, Ed. Crítica.

Perales, Ángel (2018), “La Europa de Visegrado: una fortaleza contra la inmigración”, en *The Objective*. Disponible en: <https://theobjective.com/further/espana/2018-09-28/europa-visegrado-inmigracion/>

Pérez Barahona, Sergio (2003), “El Estatuto de los refugiados en la Convención de Ginebra de 1951”, en *Revista Electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja*, 1, pp. 225-250.

“Persecuciones con perros y agresiones: las tácticas de Hungría contra los refugiados” (2016), en *Europa Press*. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-persecuciones-perros-agresiones-tacticas-hungria-contra-refugiados-20160927080703.html>

Ponte Iglesias, María Teresa (2002), “La protección temporal de los refugiados en el marco regional europeo”, en *Anuario de Derecho Europeo*, Universidad de Sevilla, 2, pp. 329-352.

Torpey, John (2001), “The Great War and the Birth of the Modern Passport System”, en Jane Caplan y John Torpey (eds.), *Documenting Individual Identity: The Development of State Practices in the Modern World*. Princeton University Press, pp. 256-272.

Valero, Carmen (2020), “Los países de Visegrado piden reforzar las fronteras de la UE y descartan un reparto de refugiados”, en *El Mundo*. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2020/03/04/5e5fed83fc6c835e738b461c.html>

Wallaschek, Stefan (2016), “El pasaporte Nansen: Una solución de estatuto jurídico para los refugiados en la UE”, en *Dipublico*. Disponible en: <https://www.dipublico.org/104319/el-pasaporte-nansen-una-solucion-de-estatuto-juridico-para-los-refugiados-en-la-ue/>

Zornoza, María (2022), “La UE excluye de la protección automática a los desplazados no ucranianos que huyen de la invasión rusa”, en *Público*. Disponible: <https://www.publico.es/internacional/ue-excluye-proteccion-automatica-desplazados-no-ucranianos-huyen-invasion-rusa.html>

Documentos

Acta Única Europea, de 29 de junio de 1987. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A11986U%2FTXT>

Comunicación de la Comisión Europea relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, de 23 de septiembre de 2020. Disponible: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0609&from=EN>

Consejo Europeo de Tampere, de 15 y 16 de octubre, Conclusiones de la Presidencia. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 28 de julio de 1951, Ginebra. Disponible en: <https://www.acnur.org/la-convencion-de-1951.html>

Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A42000A0922%2802%29>

Convenio de Dublín - Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembro de las Comunidades Europeas. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex%3A41997A0819%2801%29>

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 miembro por acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de acogida. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32001L0055>

“EURODAC- 2019 Annual Report” (2019). Disponible en: <https://www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/Eurodac%20-%202019%20Annual%20Report.pdf>

“Informe sobre la aplicación del Reglamento de Dublín III, de 2 de diciembre de 2020”, Parlamento Europeo. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0245_ES.html

Pacto de la Sociedad de Naciones, de 28 de junio de 1919.

Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo de 24 de septiembre de 2008, Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13440-2008-INIT/es/pdf>

Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 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 miembro por un nacional de un tercer país o un apátrida. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0270>.

Protocolo Adicional sobre el Estatuto de los Refugiados, de 18 de noviembre de 1966, Nueva York. Disponible: <https://www.acnur.org/5b076dcd4.pdf>

Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agenda Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembro de la Unión

Europea. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32004R2007>

Reglamento (CE) n° 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre del 2000, relativo a la creación del sistema “Eurodac” para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/LSU/?uri=celex:32000R2725#:~:text=ACTO-Reglamento%20\(CE\)%20n%C2%BA%202725%2F2000%20del%20Consejo%2C%20de,efectiva%20del%20Convenio%20de%20Dubl%C3%A](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/LSU/?uri=celex:32000R2725#:~:text=ACTO-Reglamento%20(CE)%20n%C2%BA%202725%2F2000%20del%20Consejo%2C%20de,efectiva%20del%20Convenio%20de%20Dubl%C3%A)
[Dn](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/LSU/?uri=celex:32000R2725#:~:text=ACTO-Reglamento%20(CE)%20n%C2%BA%202725%2F2000%20del%20Consejo%2C%20de,efectiva%20del%20Convenio%20de%20Dubl%C3%A)

“Reglamentos, directivas y otros actos legislativos”, en *Web oficial de la Unión Europea.* Disponible en: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation_es

Reglamento (CE) n° 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 miembro por un nacional de un tercer país. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32003R0343>

Reglamento 604/2013 del Parlamento Europeo y el Consejo por el que se estipulan los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de las solicitudes de protección internacional presentadas en uno de los Estados miembro por un nacional de un tercer país o apátrida. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0604>

Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de septiembre de 2015, sobre la migración y los refugiados en Europa. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2015-0837_ES.html

Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y Determinados Actos Conexos, 10 de noviembre de 1997. Disponible en:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT>

Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>

Tratado de la Unión Europea. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>