



---

# Universidad de Valladolid

## Facultad de Derecho

### Grado en Derecho y Administración y Dirección de Empresas

## Política migratoria de la Unión Europea tras la crisis de 2015

Presentado por:

***María Pinilla Domingo***

Tutelado por:

***Francisco Fonseca Morillo***

*Valladolid, 17 de julio de 2023*

## ÍNDICE

1.	Introducción .....	3
2.	Marco jurídico y político.....	6
2.1.	Artículo 77 TFUE. Inmigración, fronteras y el espacio de libertad, seguridad y justicia de la UE.....	7
2.2.	Artículo 78 TFUE. La política de asilo.....	10
2.3.	Artículo 79 TFUE. La política de inmigración irregular.....	13
3.	Crisis migratoria de 2015 .....	16
3.1.	La guerra civil siria .....	16
3.2.	La ruta de los refugiados sirios hacia Europa .....	18
3.3.	Medidas tomadas por la UE .....	20
3.3.1.	La actitud de Europa: conflictos con los países de Visegrado .....	20
3.3.1.1.	El TJUE y el grupo de Visegrado.....	25
3.3.2.	Acuerdo Turquía-UE .....	33
3.3.2.1.	Polémicas suscitadas y críticas al acuerdo .....	36
4.	Crisis migratoria del Mediterráneo .....	44
4.1.	Principales rutas.....	45
4.1.1.	La ruta del Mediterráneo oriental .....	45
4.1.2.	La ruta del Mediterráneo central.....	46
4.1.3.	La ruta del Mediterráneo occidental.....	48
4.2.	Medidas tomadas por la UE .....	50
4.2.1.	La operación de Italia Mare Nostrum.....	50
4.2.2.	Las operaciones de la UE Tritón y Sophia.....	51
4.2.3.	Acuerdos intergubernamentales.....	53
4.3.	Problemática jurídica .....	54
4.3.1.	Jurisprudencia del TEDH.....	58
5.	Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo .....	60
6.	Guerra de Ucrania: la nueva crisis de refugiados .....	67

6.1.	Flujos de refugiados ucranianos.....	67
6.2.	Respuestas acordadas por la UE.....	69
6.2.1.	Medidas económicas y gestión de fronteras.....	70
6.2.2.	Protección temporal de la UE para las personas desplazadas.....	71
6.2.2.1.	La Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001 .....	71
6.2.2.2.	La Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, de 4 de marzo de 2022	76
6.2.2.3.	Orden PCM/169/2022, de 9 de marzo .....	79
7.	Conclusiones.....	81
8.	Bibliografía.....	82

## **ÍNDICE DE GRÁFICOS**

Gráfico 1:	Evolución de las solicitudes de asilo en la UE-27. Fuente: Eurostat. ....	18
Gráfico 2:	Cruces ilegales de fronteras entre puntos fronterizos por tipo de frontera. Fuente: Frontex. ....	19
Gráfico 3:	Llegadas irregulares anuales (2015-2023). Fuente: Consejo Europeo y Consejo de la UE.....	45
Tabla 1:	Cruce ilegal de fronteras entre pasos fronterizos por ruta, tipo de frontera y nacionalidad. Ruta del Mediterráneo oriental. Fuente: Frontex.....	45
Tabla 2:	Cruce ilegal de fronteras entre pasos fronterizos por ruta, tipo de frontera y nacionalidad. Ruta del Mediterráneo central. Fuente: Frontex. ....	46
Tabla 3:	Cruce ilegal de fronteras entre pasos fronterizos por ruta, tipo de frontera y nacionalidad. Ruta del Mediterráneo occidental. Fuente: Frontex. ....	48
Tabla 4:	Datos actualizados de inmigración de refugiados ucranianos en los países fronterizos con Ucrania. Fuente: ACNUR. ....	69
Tabla 5:	Datos actualizados de inmigración de refugiados ucranianos en los principales países europeos. Fuente: ACNUR.....	69

## RESUMEN

La cuestión migratoria en la Unión Europea ha sido uno de los puntos controvertidos y conflictos en el seno de las instituciones y estados europeos. A lo largo de nuestra historia reciente, hemos vivido crisis migratorias de excepcional calado con sus consiguientes dramas humanitarios. La crisis siria de 2015, la inmigración a través del Mediterráneo y el reciente éxodo de refugiados ucranianos son ejemplos de ello. La UE no ha conseguido afrontar esta problemática ni unánime, ni solidaria ni suficientemente. Sus respuestas, a salvedad del caso de Ucrania, han sido poco contundentes y nada sólidas. Ello, ha llevado a que esta materia sea una de las principales preocupaciones de la Unión, y su solución uno de los objetivos de la nueva presidencia española del Consejo de la UE, mediante la conclusión del Nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo.

**Palabras clave:** migración – refugiado – asilo – protección internacional – solidaridad – reubicación – protección temporal – Nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo

## ABSTRACT

The migration issue in the European Union has been one of the controversial points and conflicts within European institutions and states. Throughout our recent history, we have experienced migration crises of exceptional importance with their consequent humanitarian dramas. The Syrian crisis of 2015, immigration across the Mediterranean and the recent exodus of Ukrainian refugees are examples of this. The EU has not managed to tackle this problem unanimously, in solidarity or sufficiently. Their responses, with the exception of the case of Ukraine, have been weak and not at all solid. This has led to this matter being one of the main concerns of the Union, and its solution one of the objectives of the new Spanish presidency of the Council of the EU, through the conclusion of the New European Pact on Migration and Asylum.

**Keywords:** migration – refugee – asylum – international protection – solidarity – relocation – temporary protection – New European Pact on Migration and Asylum

## 1. INTRODUCCIÓN

El curso escolar 2022-2023 está a punto de comenzar. Donde antes metíamos la toalla y la crema solar, ahora metemos los libros y el estuche. Padres e hijos, ambos con sentimientos encontrados, se despiden a la puerta del colegio. La tristeza de muchos adormilados desaparece cuando vuelven a ver caras amigas a las que muchas aventuras quieren contar. Otros, no tan entusiasmados, necesitan de una motivación extra para poder afrontar el nuevo curso. ¿Qué mejor momento para hacer uso de uno de esos tradicionales chantajes que tanto les gusta a los padres? *“Juan, o dejas de llorar y de quejarte o esta tarde no hay fútbol”*. Como diría aquel mítico presentador: fácil, sencillo y para toda la familia. Silencio, caras de resignación y al coche, que llegamos tarde. Tras un breve inventario a modo de *“¿llevamos todo?”*, Juan esboza una ligera sonrisa. Mirando fijamente al balón de fútbol que le ha acompañado a todas partes ese verano, cae en la cuenta de que si bien el bañador lo había cambiado por un incómodo uniforme, esa misma tarde, volvería a ponerse su equipación.

En la otra cara de la moneda estamos nosotros, los entrenadores. Nuevos niños nos esperan entusiasmados e “hiperactivizados” a las puertas del vestuario a las cuatro de la tarde. Nosotros, cargados de energía y, sobre todo, paciencia sabemos que este año nada va a tener que ver con el anterior; cada niño es un mundo, y si juntas a 25 a jugar al fútbol (o al menos intentarlo) ya te puedes preparar para sacar lo mejor y lo peor de ellos. Pero sabes que al fin y al a postre, compensa, y todo lo que te aportan y aprendes con ellos, hace que merezca la pena todo esfuerzo y sacrificio.

Este año no tardó este año en llegar la sorpresa. Un niño rubio y blanco como la leche, un tanto aislado en comparación con el resto, me mira con cara de emoción y nervios. Me dirijo a él y obtengo una respuesta en un idioma que desconozco. ¿Español? English? Français? *“nemaye”*, me contesta; *“ukrayinska”*, añade. Ucrainiano intuyo, más por su apariencia física que por lo que logré entenderle. Mi jefe, desubicado aún con tanto niño alborotado, aparece más tarde para confirmármelo y explicarme que son centro de acogida de refugiados ucranianos.

Los niños, que de tontos tienen un pelo, comienzan con sus miraditas de periodista inquisidor. Tras hacer las presentaciones de los nuevos fichajes y explicar el especial esfuerzo integrador que debemos hacer con nuestro compañero ucraniano, no tardaron en llover esas 500 preguntas que muchos llevaban 10 minutos conteniéndose sobre Ucrania, la guerra, los niños refugiados... Vaya día y no hemos empezado. Balón al suelo y a correr.

El fútbol si por algo debiera caracterizarse es por su carácter integrador, ya que no se necesitan idiomas para jugarse. Ver aquellas caras de felicidad me lo corroboró. Observándoles, caí en la cuenta de la multiculturalidad de mi equipo: españoles, colombianos, peruanos, marroquíes, sirios, ucranianos... Y ahora era yo quien los miraba a ellos con la mirada perdida reflexionando e imaginándome su travesía hasta llegar a Valladolid, superando toda suerte de obstáculos y dificultades día tras día. En ese momento me pregunté, ¿y nosotros qué hacemos al respecto? Al día siguiente, no dude un segundo en escribir a mi tutor para plantear el tema sobre el que me gustaría hablar en mi trabajo de fin de grado: la política migratoria en la Unión Europea.

Esta ha sido la oportunidad perfecta para conocer y estudiar en profundidad cuales han sido las políticas llevadas a cabo por la UE y por algunos estados de Europa en referencia a la migración y el asilo. Para ello, en primer lugar he analizado el marco jurídico genérico que aporta el TFUE al respecto, analizando las diferentes normativas emprendidas por la UE para hacer frente a las cuestiones migratorias en todos sus diferentes ámbitos.

Tras ello, podremos encaminarnos al estudio de lo acontecido en 2015 en Europa, con aquella afluencia masiva de inmigrantes que ha sido catalogada por muchos como la peor crisis de refugiados desde la Segunda Guerra Mundial. Descubriremos todos los entresijos de aquella crisis, el polémico acuerdo que se convino con Turquía y los conflictos jurídicos y políticos con el grupo de Visegrado.

A continuación, haremos un exhaustivo repaso sobre el drama del Mediterráneo en sus diferentes rutas, haciendo hincapié en la jurisprudencia del TEDH sobre diversas controvertidas cuestiones.

Después de ello, estaremos preparados para analizar el Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo, el cual se propuso en 2020 y esperemos que sea definitivamente logrado a finales del presente año 2023. Descubriremos sus implicaciones en la práctica y cuáles son los retos legislativos que todavía quedan por resolver.

Finalmente, y siguiendo un orden cronológico, hablaremos detalladamente sobre la actual crisis de refugiados que estamos viviendo desde el inicio en 2022 de la guerra ucraniana. Asimismo, analizaremos la Directiva que contempla la protección temporal de la UE para las personas desplazadas, y la Decisión tomada inmediatamente para poder activarla.

Todo ello, con una extensa bibliografía que recoge artículos analíticos, informes de organismo internacionales, jurisprudencia del TJUE y del TEDH, legislación europea...

## 2. MARCO JURÍDICO Y POLÍTICO

Desde hace tiempo existe una amplia legislación de la Unión Europea (UE) sobre asilo e inmigración, así como aspectos regulatorios de los controles fronterizos internos y externos. Fue en el Tratado de Ámsterdam (1999) cuando se introdujo por primera vez entre los objetivos de la UE mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ), lo cual se articula en torno a la libre circulación de personas y las consecuencias que acarrea la misma: control de fronteras exteriores, asilo, inmigración y prevención y lucha contra la delincuencia organizada. El Tratado de Lisboa (2009) mantiene la creación del ELSJ como uno de los objetivos<sup>1</sup> primordiales de la Unión Europea<sup>2</sup>.

Para la realización de este objetivo se establece un nuevo régimen jurídico de derecho originario que gira en torno a tres tipos de medidas: la armonización legislativa, el principio de reconocimiento mutuo y la cooperación operativa. Este mismo Tratado considera a este ámbito como una política más de la UE, sometida a los procedimientos legislativos e instrumentos jurídicos ordinarios y al control de la Comisión Europea y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Desde el punto de vista competencial, el ámbito del ELSJ se configura explícitamente como una competencia compartida entre la UE y los Estados miembros. Además, el hecho de que sea una competencia compartida supone que su ejercicio está presidido por el principio de subsidiariedad. Por otro lado, cabe mencionar que el Tribunal de Justicia goza ahora de plenas competencias jurisdiccionales en el ámbito de la inmigración y el asilo<sup>3</sup>.

Todo el desarrollo de esta temática lo encontramos en el Título V (Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), y concretamente, en su Capítulo II pues este contiene lo relativo a las políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración; debiendo enmarcarse el principio general de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidad del art. 80 TFUE, como eje necesario para el desarrollo de las políticas contenidas en estos artículos 77 a 79:

---

<sup>1</sup> Art. 3.2 TUE: “2. La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia”.

<sup>2</sup> FONSECA MORILLO, F. J. (2019). 60 ans de construction d'un Espace Européen de Justice, Liberté et Sécurité. En P.-Y. MONJAL, & F. COMTE, *Revue du Droit de l'Union Européenne* (págs. 39-64). Éditions Clément Juglar.

<sup>3</sup> MARTÍNEZ PÉREZ, E. J., SALINAS ALCEGA, S., & ABALDE CANTERO, Ó. (2019). *Lecciones para el estudio del Derecho de la Unión Europea*. Zaragoza: Unión de Editoriales Universitarias Españolas.

- Sobre controles fronterizos (artículo 77).
- Sobre asilo y asuntos relacionados (artículo 78).
- Sobre política de inmigración (artículo 79).

## **2.1. ARTÍCULO 77 TFUE<sup>4</sup>. INMIGRACIÓN, FRONTERAS Y EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA DE LA UE.**

El primer paso hacia una política de gestión común de las fronteras exteriores se dio con el llamado Acuerdo de Schengen<sup>5</sup> (1985), complementado cinco años después por el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen<sup>6</sup>. El espacio Schengen está formado actualmente por 26 países europeos.

El acervo de Schengen fue integrado en el marco de la Unión Europea mediante el Protocolo n°19<sup>7</sup> del Tratado de la Unión Europea (TUE) el 9 de mayo de 2008. Con ello, se pretendía conservar, fortalecer y desarrollar el Acervo de Schengen, incorporándolo como anexo al TUE y al TFUE. El Protocolo n°21<sup>8</sup> establece en su artículo 1 que el Reino Unido e Irlanda no participarán en la adopción por el Consejo de medidas propuestas en virtud del título V de la tercera parte del TFUE, y consecuentemente, no será vinculante ni aplicable a estos dos Estados ninguna de dichas disposiciones, ninguna medida adoptada en virtud de dicho título, ninguna disposición de acuerdo internacional alguno celebrado por la Unión en virtud de dicho título ni ninguna resolución del Tribunal de Justicia interpretativa de cualquiera de dichas disposiciones o medidas. Del mismo modo se pronuncia el Protocolo n°22<sup>9</sup> con respecto a Dinamarca.

---

<sup>4</sup> Artículo 77.1 TFUE: “1. La Unión desarrollará una política que tendrá por objetivo:

- a) *garantizar la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores;*
- b) *garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores;*
- c) *instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores”.*

<sup>5</sup> *Acervo de Schengen - Acuerdo 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.* (14 de junio de 1985). Obtenido de EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A42000A0922%2801%29>

<sup>6</sup> *Acervo de Schengen - Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen.* (19 de junio de 1990). Obtenido de EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex%3A42000A0922%2802%29>

<sup>7</sup> *Protocolo (n° 19) sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea.* (9 de mayo de 2008). Obtenido de EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12008M%2FPRO%2F19>

<sup>8</sup> *Protocolo (n° 21) sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia.* (26 de octubre de 2012). Obtenido de EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A12012E%2FPRO%2F21>

<sup>9</sup> *Protocolo (n° 22) sobre la posición de Dinamarca.* (26 de octubre de 2012). Obtenido de EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FPRO%2F22>

El acervo de Schengen en materia de fronteras exteriores ha lugar a una amplia gama de medidas que pueden dividirse en cinco temas<sup>10</sup>:

- El Código de Fronteras Schengen<sup>11</sup>

El Código de Fronteras Schengen es el pilar central de la gestión de las fronteras exteriores. Establece las normas sobre el cruce de fronteras exteriores y las condiciones que rigen el restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores.

- El Sistema de Información de Schengen (SIS)

El SIS es un sistema de intercambio de información (base de datos) que ayuda a garantizar la seguridad internacional en el espacio Schengen. Es el sistema informático más utilizado y eficiente en el ELSJ, utilizado por las autoridades de vigilancia de fronteras y de inmigración, la policía y las autoridades aduaneras y judiciales de la UE y de los países asociados a Schengen.

El SIS se creó en 1995 (SIS I). En 2013 sufrió una profunda reforma pasando a denominarse SIS II o Sistema de Información Schengen de Segunda Generación. Tras la reforma de 2018, el ámbito de aplicación del SIS se define ahora en tres instrumentos jurídicos, que adoptan la forma de tres Reglamentos independientes:

- Cooperación política y judicial en materia penal.
- Controles fronterizos.
- El retorno de nacionales de terceros países en situación irregular.

En marzo de 2023 el SIS se renovó con nuevas descripciones, datos actualizados y funcionalidades mejoradas.

- El Fondo de Seguridad Interior (FSI): Fronteras y Visados

No todos los Estados miembros de la Unión tienen fronteras exteriores y no todos se ven igualmente afectados por los flujos de tráfico fronterizo. Por lo tanto, la UE asigna fondos para intentar compensar parte de los costes para los Estados miembros cuyas fronteras también son fronteras exteriores de la UE.

---

<sup>10</sup> BUX, U., & MACIEJEWSKI, M. (junio de 2022). *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*. Obtenido de Parlamento Europeo: [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_4.2.4.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_4.2.4.pdf)

<sup>11</sup> PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UE. (9 de marzo de 2016). *Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen)*. Obtenido de EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32016R0399>

- El Sistema de Entradas y Salidas (SES)<sup>12</sup>

El SES será un sistema informático automatizado y centralizado para el registro de las entradas y salidas de los viajeros de terceros países en las fronteras exteriores. Se aplicará a las personas que necesiten un visado de estancia de corta duración y a las de países terceros exentos de la obligación de visado. El SES sustituye el sellado manual de los pasaportes en la frontera por el registro electrónico en la base de datos.

- La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex)<sup>13</sup>

Frontex, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, se constituyó en virtud del Reglamento (UE) 2016/1624, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas (DO L 251 de 16.9.2016, p. 1), hoy en día derogada por el Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

Realmente, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas reemplaza a la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea (2004). En 2016, esta última acuña el nombre con el que se le conoce en la actualidad (Frontex), el cual se ha mantenido con la Agencia que la sustituía y está hoy vigente.

En 2016, la Agencia se amplió y modernizó para convertirse en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, y se ampliaron sus competencias del control de las migraciones a la gestión de las fronteras, además de asumir una mayor responsabilidad en la lucha contra la delincuencia transfronteriza. Actualmente, Frontex disfruta de reconocimiento como una de las piedras angulares del espacio de libertad, seguridad y justicia de la UE. La búsqueda y el salvamento también pasaron oficialmente a formar parte de su mandato, siempre que tales situaciones se produzcan en el contexto de la vigilancia de las fronteras marítimas. Frontex no solo vigila atentamente las fronteras exteriores de la Unión, sino que también colabora con los Estados miembros en la pronta detección y resolución de cualquier posible amenaza para la seguridad de las fronteras exteriores,

---

<sup>12</sup> PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UE. (30 de noviembre de 2017). *Reglamento (UE) 2017/2226 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2017*. Obtenido de EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32017R2226>

<sup>13</sup> PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UE. (13 de noviembre de 2019). *Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) 2016/1624*. Obtenido de EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A32019R1896>

intercambiando información, compartiendo análisis de riesgos, estableciendo relaciones exteriores y dando apoyo sobre el terreno.

## **2.2. ARTÍCULO 78 TFUE<sup>14</sup>. LA POLÍTICA DE ASILO.**

En el TFUE encontramos reseñas de la política de asilo no solo en el art. 78, sino también en el 67.2 y el 80, referidos a la política común en materia migratoria y al principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros (incluido el aspecto financiero), respectivamente.

El derecho de asilo es un derecho fundamental garantizado por el artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE<sup>15</sup>. Como podemos observar, en ambas disposiciones se hace referencia tanto a las normas de la Convención de Ginebra de 1951 como al Protocolo de 1967 relativo al Estatuto de los Refugiados.

La Convención de Ginebra de 1951 es un marco jurídico de referencia a nivel internacional que nació a raíz de las masas migratorias causadas por los estragos de la Segunda Guerra Mundial. La migración es un hecho social con necesarios elementos de extranjería, por lo que el Derecho Internacional Público debía dar una respuesta lo más uniforme posible. De aquella necesidad, esta Convención. Ya en 1946, la ONU creó la Organización Internacional para los Refugiados (OIR), la cual pasó a denominarse “Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados” (ACNUR), empero, no era suficiente un organismo para abordar el problema de los refugiados, sino que se requería de un instrumento jurídico a nivel internacional que protegiese y diese cobertura legal a los refugiados a nivel mundial. Finalmente, el Convenio de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, fue adoptado en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951<sup>16</sup>. Actualmente, son 142 los Estados Parte de este instrumento. Las principales aportaciones del texto fueron la definición de persona refugiada y la garantía del principio de no devolución. En sus comienzos, el texto jurídico solo acogía a los refugiados que hubiesen obtenido tal condición con anterioridad a enero de 1951 y únicamente de Europa. Conscientes de sus limitaciones, en 1967 se aprueba en

---

<sup>14</sup> Artículo 78.1 TFUE: “La Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como a los demás tratados pertinentes.”

<sup>15</sup> Artículo 18 CDFUE: “Se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea”.

<sup>16</sup> El Convenio fue adoptado por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950.

Nueva York el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, el cual acabaría con dichos límites. Cinco años más tarde, el Protocolo entraría en vigor<sup>17</sup>.

En lo que respecta a la Unión Europea, esta incorporó por primera vez la materia de asilo al marco institucional de la Unión en el Tratado de Maastricht (1993). En 1999, en la cumbre de Tampere (Finlandia), se expresó el apoyo a la Convención de Ginebra sobre los Refugiados y se aseguró que todas las medidas que se adoptaran se medirían en función de ellas. El Tratado de Ámsterdam concedió a las instituciones de la UE nuevas competencias para elaborar legislación en materia de asilo. La consecuencia de todo esto fue la primera fase del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), entre 1999 y 2004, que establece los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de solicitudes de asilo. Asimismo, se establecieron las normas mínimas comunes que los Estados miembros tenían que respetar en materia de acogida de los solicitantes de asilo, de los requisitos para la protección internacional y la naturaleza de la protección otorgada, y de los procedimientos para la concesión o retirada de la condición de refugiado. La protección temporal en caso de afluencia masiva fue abordada en otra normativa, la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001<sup>18</sup>.

El Tratado de Lisboa supuso la creación de un procedimiento común de asilo sobre la base de un estatuto de protección uniforme, intentando así eliminar el “fórum shopping” por parte de los solicitantes de asilo<sup>19</sup>. Esta es conocida como la segunda fase del SECA. El Tratado de Lisboa permitió que el procedimiento legislativo ordinario se aplique a las políticas en materia de inmigración tanto legal como irregular, por lo que el Parlamento “colegisla” en pie de igualdad con el Consejo. Sin embargo, el Consejo adopta en solitario, previa consulta al Parlamento, las medidas provisionales necesarias en caso de afluencia repentina de nacionales de terceros países en un Estado miembro<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> UNIR. *Ciencias Sociales. Revista. Convención de Ginebra de 1951: fundamental para la protección de los refugiados*. (10 de febrero de 2022). Obtenido de Universidad Internacional de La Rioja (UNIR): <https://www.unir.net/ciencias-sociales/revista/convencion-ginebra-1951-estatuto-refugiado/>

<sup>18</sup> SANDU, G. (junio de 2022). *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*. Obtenido de Parlamento Europeo: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_4.2.2.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_4.2.2.pdf)

<sup>19</sup> ROSAS, A., & ARMATI, L. (2018). *EU Constitutional Law*. Hart Publishing.

<sup>20</sup> Véase el artículo 78 apartado segundo y tercero del TFUE: “2. *A efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a un sistema europeo común de asilo que incluya: [...]*

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

Desde entonces se han sucedido normas jurídicas que han tratado de abordar los objetivos de la política de asilo europea. Si bien es cierto que hemos vivido ciertos avances, todos ellos han sido lentos y no han supuesto el éxito que se pretendía con el ideario del Programa de la Haya (2004-2010) o el posterior Programa de Estocolmo (2010-2014). Dentro del conglomerado jurídico al efecto, destacan<sup>21</sup>:

- La Directiva sobre reconocimiento (2011/95/UE): normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida).
- El Reglamento Eurodac (603/2013): Eurodac es una base de datos biométricos de toda la UE que contiene las impresiones dactilares de los solicitantes de asilo y nacionales de fuera de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo (EEE) para su comparación entre los Estados miembros de la UE.
- El Reglamento de Dublín III (604/2013): gracias a la cual se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida.
- La Directiva sobre condiciones de acogida (2013/33/UE): se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.
- La Directiva sobre procedimientos de asilo (2013/32/UE): procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.
- La creación en 2010 de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), sustituida desde 2022 por la Agencia de Asilo de la Unión Europea: se creó con el objetivo de reforzar la cooperación práctica en materia de asilo y asistir a los Estados miembros en el cumplimiento de la obligación a nivel europeo e internacional de otorgar protección a la población afectada. Además, brinda apoyo a los Estados miembros cuyos sistemas de recepción y de asilo están sometidos a especiales presiones<sup>22</sup>.

Ulteriormente, la Unión volvió a protagonizar un fracaso legislativo al frustrarse la mayoría de los objetivos fijados por la Agenda Europea de Migración (2015). Bien es cierto que sí

---

<sup>21</sup> JIMÉNEZ CARRERO, J. A. (2022). *La complicada refroma del SECA. Un camino todavía por transitar en la Unión Europea*. A Coruña: Colex.

<sup>22</sup> *European Asylum Support Office (EASO)*. (febrero de 2013). Obtenido de European Union Agency for Asylum (EUAA): <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0213822ESC.pdf>

ha dado pie a un conjunto de iniciativas legislativas que tienen por objeto mejorar, entre otras cuestiones, el SECA, para lo cual propone reglamentos de aplicación directa en vez de directivas, o la facilitación de la aplicación de los mecanismos de reubicación de emergencia<sup>23</sup>.

El 23 de septiembre de 2020, la Comisión publicó el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, con el fin de dar un nuevo impulso a la estancada reforma del SECA. El Pacto pretende alcanzar un nuevo equilibrio entre responsabilidad y solidaridad.

### **2.3. ARTÍCULO 79 TFUE<sup>24</sup>. LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN IRREGULAR.**

El artículo 79 del TFUE permite la adopción de políticas de inmigración común. En ese sentido, se identifican cuatro áreas de acción legislativa<sup>25</sup>:

- Las condiciones de entrada y residencia, y las normas sobre la expedición por parte de los Estados miembros de visados de larga duración y permisos de residencia.
- La definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro.
- La inmigración ilegal y la residencia no autorizada.
- La lucha contra la trata de personas.

Este ámbito también está íntimamente ligado a los derechos humanos y los límites que por ello se imponen a la expulsión y otras formas de retorno de nacionales de terceros países. A este respecto, debe tenerse en cuenta, por ejemplo, el artículo 19 de la Carta de los Derechos Fundamentales<sup>26</sup>.

Este vínculo entre la política de asilo e inmigración y los derechos fundamentales se ve a lo largo de la jurisprudencia del TJUE (necesidad de aplicar e interpretar las leyes de

---

<sup>23</sup> SANDU, G. (junio de 2022). *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*. Obtenido de Parlamento Europeo: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_4.2.2.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_4.2.2.pdf)

<sup>24</sup> Artículo 79.1 TFUE: “1. La Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas”.

<sup>25</sup> ROSAS, A., & ARMATI, L. (2018). *EU Constitutional Law*. Hart Publishing.

<sup>26</sup> Artículo 19 CDFUE: “1. Se prohíben las expulsiones colectivas. 2. Nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradante”.

conformidad con los derechos fundamentales) y del TEDH (necesidad de garantizar la protección mínima de los derechos dispuestos por el CEDH).

En lo referente a la inmigración irregular, la Unión ha adoptado importantes actos legislativos para luchar contra ella. De un lado, se han desarrollado números instrumentos jurídicos de carácter penal (delito de trata, delito de favorecimiento de estancia irregular<sup>27</sup> o medidas de protección de las víctimas).

De otra parte, en mayo de 2015, la Comisión aprobó el Plan de Acción de la UE Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (2015-2020). Una de las cuestiones más importantes que nacieron de este plan es la aseveración de que no se puede tipificar como delito el cumplimiento de la obligación legal de rescatar personas en situaciones de dificultad en el mar, pero sin llegar a exigir esfuerzos adicionales, dejando las actividades de búsqueda y salvamento en manos de ONG y buques privados. Mas recientemente, la Comisión ha adoptado un Plan de Acción renovado (2021-2025) que prevé la intensificación de los esfuerzos para prevenir la criminalización de la ayuda humanitaria<sup>28</sup>.

En el campo legislativo, la Directiva sobre retorno (2008/115/CE) contempla normas y procedimientos comunes de la UE para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. A día de hoy, la Comisión avanza hacia un sistema común de la Unión para la gestión de los retornos, con un mayor apoyo operativo a los Estados miembros, y con Frontex como brazo operativo de la política de retorno de la UE, además de la designación de un coordinador de retornos respaldado por una nueva Red de Alto Nivel para el Retorno. La propuesta de Reglamento sobre la gestión del asilo y de la migración también propone el patrocinio del retorno como medida de solidaridad mediante la que los Estados miembros pueden asistir a otros Estados miembros en situación de presión migratoria<sup>29</sup>.

Como ya advertimos anteriormente, uno de los objetivos del ELSJ era el reconocimiento mutuo de resoluciones. En base a ello, desde 2001 los Estados miembros reconocen mutuamente sus respectivas decisiones de expulsión (Directiva 2001/40/CE)<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> GARCÍA ANDRADE, P. (2014). *La acción exterior de la Unión Europea en materia migratoria*. Tirant lo Blanch.

<sup>28</sup> PORRAS RAMÍREZ, J. (2020). *Migraciones y asilo en la Unión Europea*. Aranzadi.

<sup>29</sup> SANDU, G. (junio de 2022). *Fichas técnicas de la Unión Europea. La política de inmigración*. Obtenido de Parlamento europeo: [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_4.2.3.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_4.2.3.pdf)

<sup>30</sup> GARCÍA ANDRADE, P. (2014). *La acción exterior de la Unión Europea en materia migratoria*. Tirant lo Blanch.

Por último, la Unión está negociando y celebrando acuerdos de readmisión con los países de origen y de tránsito para el retorno de los migrantes irregulares y coopera con estos países en la lucha contra la trata de seres humanos<sup>31</sup>.

Todo lo desarrollado con anterioridad encuentra su razón de ser en los siguientes planes sucesivos acordados por las diferentes instituciones de la UE<sup>32</sup>:

- Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (2011):

Establece un marco general para las relaciones de la Unión con terceros países en el ámbito de la migración.

- Orientaciones estratégicas (2014):

Se trata de directrices orientadas hacia la transposición, aplicación y consolidación de los instrumentos jurídicos y medidas existentes en el ESJL. Estas orientaciones hacen hincapié en la necesidad de adoptar un planteamiento general ante la migración que optimice los beneficios de la migración legal y ofrezca protección a quienes la necesitan, combatiendo al mismo tiempo la migración irregular y gestionando de modo eficiente las fronteras.

- Agenda Europea de Migración (2015):

En esta Agenda se proponen tanto medidas inmediatas para hacer frente a la crisis en el Mediterráneo como acciones que se han de emprender a lo largo de los próximos años al objeto de gestionar más efectivamente todos los aspectos de la inmigración (revisar la Directiva sobre la tarjeta azul, fortalecer la cooperación con los países de origen clave...).

- Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo (2020):

Su objetivo es integrar el procedimiento de asilo en la gestión general de la migración, vinculándolo al control previo a la entrada y al retorno, y abordando, asimismo, la gestión de las fronteras exteriores, el refuerzo de la previsión, la preparación y la respuesta ante las crisis, que se acompañan de un mecanismo de solidaridad, así como las relaciones exteriores con los principales terceros países de origen y tránsito.

---

<sup>31</sup> PORRAS RAMÍREZ, J. (2020). *Migraciones y asilo en la Unión Europea*. Aranzadi.

<sup>32</sup> SANDU, G. (junio de 2022). *Fichas técnicas de la Unión Europea. La política de inmigración*. Obtenido de Parlamento europeo: [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_4.2.3.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_4.2.3.pdf)

### **3. CRISIS MIGRATORIA DE 2015**

En la primavera de 2011, en Siria estalló una guerra civil cuyas repercusiones sobrepasaron las fronteras de Oriente Medio. Europa se vio inmersa en una crisis social y política como nunca antes debido al incesante flujo migratorio de refugiados sirios. Las dispares respuestas de los diferentes países ante dicha situación, y la división y confrontación política de Europa, fue una de las mayores muestras de debilidad de la historia de la Unión Europea.

#### **3.1. LA GUERRA CIVIL SIRIA**

Para poder comprender las dimensiones del conflicto, hemos de llevar a cabo, previamente, un repaso histórico del nacimiento de la guerra civil siria.

El 15 de marzo de 2011, una ola de protestas juvenil bastante inofensivas nacidas en la ciudad de Daraa, al sur de Damasco, inundó las principales ciudades del país. Esta ola no fue más que una parte del tsunami revolucionario conocido como la “Primavera Árabe”. Desde Túnez y Egipto se extendieron las revueltas sociales de carácter mayoritariamente pacífico a aquellos países de Oriente Medio y norte africano donde existían gobiernos autoritarios.

En Siria, el régimen reaccionó de manera desproporcionada a estas protestas, deteniendo y maltratando a los manifestantes. Unos días después, las unidades especiales de la policía dispararon a quienes se manifestaban contra el uso excesivo de la fuerza por parte del Estado en la protesta anterior. En los meses siguientes, las manifestaciones y la violencia se extendieron a casi todo el país. A ojos de la actualidad, fueron episodios similares a los acaecidos recientemente en Irán.

Al igual que otras guerras civiles, la siria tuvo causas sociales y económicas muy arraigadas, como la elevada tasa de natalidad, el aumento del desempleo, la creciente brecha entre ricos y pobres y la clamorosa corrupción del régimen sirio; sin embargo, el estallido de la guerra civil en Siria es atribuible a un auténtico conflicto político, en concreto a la incapacidad del Gobierno de Assad para gestionar la crítica, las protestas y la escalada de violencia<sup>33</sup>.

Como cualquier otra guerra, países externos se involucraron en la contienda, tomando parte en uno u otro bando, con el objetivo de perseguir sus intereses particulares. La guerra civil en Siria se convirtió en una guerra indirecta entre el Irán chií, junto con sus aliados

---

<sup>33</sup> THER, P. (2022). *Extranjeros: refugiados en Europa desde 1492*. Prensas de la Universidad de Zaragoza.

regionales, y los estados suníes del golf, sobre todo Arabia Saudí. Ambos bandos enviaron armas, mientras que el Líbano e Irán ofrecieron servicios de asesoría militar y soldados que protegieron al régimen. Estados Unidos se mantuvo al margen debido a sus malos recuerdos de Irak, aprovechando Rusia esta debilidad o vacío de poder para asentar su oposición frente a Occidente.

La guerra siria ha costado más de 500.000 vidas, y casi el 60% de la población (unos doce millones de personas) se ha visto obligada a huir los países vecinos de Siria y a la Unión Europea. Líbano y Jordania, los dos países que absorben a la mayor parte de los refugiados sirios en proporción a su población total, sufrieron el colapso. Comparativamente la UE no vivió esa oleada masiva de refugiados, empero, el problema lo constituyeron los conflictos internos en cuanto a su política migratoria<sup>34</sup>. La presión migratoria sobre Unión Europea no tuvo parangón con aquella que existió sobre otros países geográficamente más cercanos al conflicto. A pesar esta realidad, las peticiones de protección internacional se dispararon entre 2015 y 2016 en nuestro continente. En total, Europa ha recibido 935.000 peticiones de protección entre abril de 2011 y enero de 2016. De todas ellas, 616.462 se presentaron ante países miembros de la Unión Europea<sup>35</sup>. No solo estas peticiones internacionales han desbordado a los gobiernos, sino que la llegada física de grupos masivos de personas ya sea por vía terrestre ya sea por vía marítima desestabilizó las fronteras europeas<sup>36</sup>.

Si bien el conflicto bélico fue el factor más relevante del éxodo sirio, este no fue el único. El autodenominado estado islámico (ISIS, cuya abreviatura en árabe es Daesh) reclutó combatientes cada vez más radicalizados aprovechando el caos derivado de la contienda. El ISIS logró ocupar amplias zonas de Siria e Irak, donde persiguió con extrema brutalidad a minorías religiosas. Para intimidar a la población, la organización terrorista escenificó y celebró ejecuciones públicas multitudinarias y decapitaciones. A puerta cerrada, las mujeres fueron esclavizadas y violadas. Como respuesta, las tropas gubernamentales combatieron a los rebeldes suníes con barriles bomba y gas venenoso. Esta escala de violencia sin precedentes en el país condujo a la escalada migratoria que terminó por llegar hasta las puertas de Europa<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> THER, P. (2022). *Extranjeros: refugiados en Europa desde 1492*. Prensas de la Universidad de Zaragoza.

<sup>35</sup> UNHCR *Mid-Year Trends 2015*. (23 de diciembre de 2015). Obtenido de UNHCR: <https://data.unhcr.org/en/documents/download/44405>

<sup>36</sup> MORAES, N., ROMERO RAMOS, H., & COORDS. (2016). *La crisis de los refugiados y los deberes de Europa*. Catarata.

<sup>37</sup> THER, P. (2022). *Extranjeros: refugiados en Europa desde 1492*. Prensas de la Universidad de Zaragoza.

A comienzos de la guerra civil, los sirios huyeron hacia los países vecinos. A medida que las hostilidades se extendían y el ISIS ganaba terreno, el número de personas que huían al extranjero se duplicaba, y ello año tras año. Según datos de ACNUR, 2,1 millones de sirios fueron registrados<sup>38</sup> como refugiados en Egipto, Irak, Jordania y Líbano; 1,9 millones en Turquía y más de 28.000 en los países del norte de África.

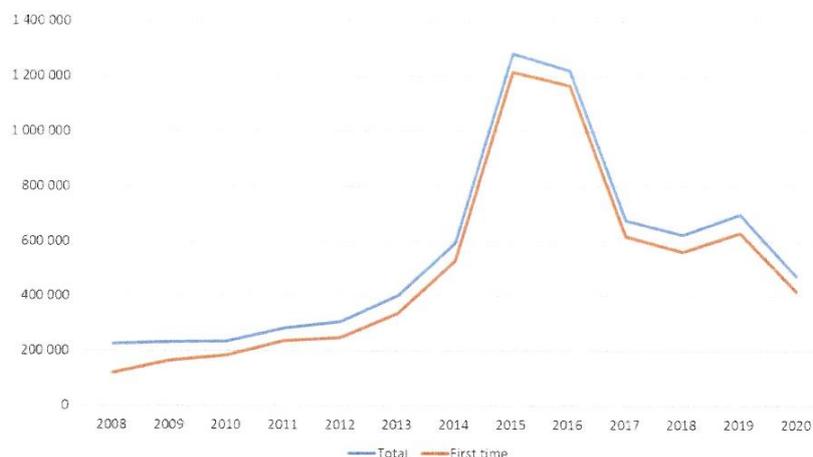


Gráfico 1: Evolución de las solicitudes de asilo en la UE-27. Fuente: Eurostat.

### 3.2. LA RUTA DE LOS REFUGIADOS SIRIOS HACIA EUROPA

Hasta 2015, nadie en Europa esperaba que cientos de miles de personas se abrieran camino hacia la Unión Europea por sus propios medios. Siria parecía muy lejana y los acontecimientos bélicos en Oriente Medio rara vez afectaron a Europa en el pasado. No obstante, las voces de las principales organizaciones internacionales ya auguraban el gran éxodo hacia Europa en el otoño de 2015, el cual consideraban totalmente previsible partiendo de la base de la absoluta angustia y falta de provisiones y atenciones que se encontraba la población siria en las fronteras con sus países vecinos. La realidad fue que desde el estallido de la guerra civil alrededor de un millón de sirios han huido a Europa, de los cuales más de la mitad han ido a Alemania, 110.000 a Suecia y 50.000 a Austria; aproximadamente, 32.000 fueron acogidos en la Unión Europea en el marco de los reasentamientos internacionales, según datos de ACNUR<sup>39</sup>.

En Turquía, en un principio, los sirios fueron alojados en campos de acogida en el sudeste del país, donde se encontraba su frontera con Siria. Con el paso del tiempo, dichos asentamientos se sobrepoblaron y Turquía se vio desbordada ante la cantidad de

<sup>38</sup> Los datos de personas sirias estimadas que llegaron a países vecinos supera al doble de las registradas.

<sup>39</sup> UNHCR *Mid-Year Trends 2015*. (23 de diciembre de 2015). Obtenido de UNHCR: <https://data.unhcr.org/en/documents/download/44405>

inmigrantes sirios que no cesaban de llegar. En este sentido, se han confirmado por parte de organizaciones como Amnistía Internacional<sup>40</sup> o Human Rights Watch, las condiciones precarias en las que malvivieron y malviven los refugiados sirios en Turquía. Ante esta situación de precariedad, vulnerabilidad y desesperación, muchos refugiados se dirigieron al oeste, en busca de ciudades más prósperas y cercanas a Europa, como Estambul o Esmirna.

La frontera terrestre entre Turquía y los países europeos, Bulgaria y Grecia, ha estado durante mucho tiempo muy vigilada debido a las históricas tensas relaciones entre Turquía y Grecia, socios de la OTAN. No obstante, debido a la presión migratoria que tenía Turquía, este país no mostró interés en aplicar un mayor control que antes sobre sus costas, incluso podríamos decir, que despreocupó su tradicional vigilancia sobre la frontera con Grecia.

La costa turca se convirtió en un puente hacia Europa para los refugiados, quienes llegados a las costas griegas se abrían camino hacia el resto de los países circundantes europeos. Cerca de 137.000 refugiados de Oriente Medio y otros migrantes llegaron a la Unión Europea por mar en el primer semestre de 2015<sup>41</sup>. Turquía fue utilizado por los refugiados como un país de tránsito para llegar a Grecia en la denominada “ruta del Egeo”. Esta especial situación geográfica del país ha provocado que se convierta en los últimos años en un socio clave para la UE.

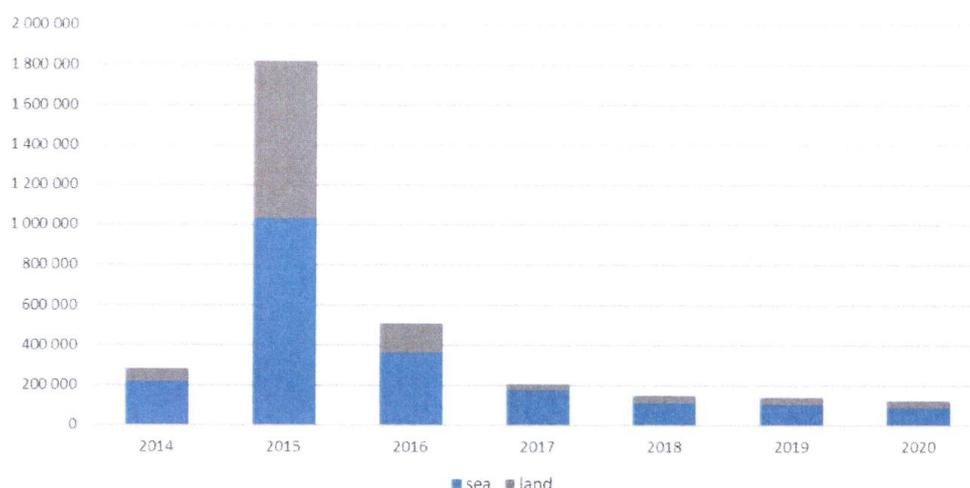


Gráfico 2: Cruces ilegales de fronteras entre puntos fronterizos por tipo de frontera. Fuente: Frontex.

<sup>40</sup> *Penalidades, esperanza y reasentamiento. Personas refugiadas de Siria cuentan sus casos.* (febrero de 2015). Obtenido de Amnistía Internacional: <https://doc.es.amnesty.org/ms-opac/recordmedia/1@000012126/object/33181/raw>

<sup>41</sup> DG MIGRATION AND HOME AFFAIRS. (January 2022). *Statistical Compilation. 2021 edition.*

### **3.3. MEDIDAS TOMADAS POR LA UE**

Al comienzo de esta crisis, la UE trató de afrontar las primeras tensiones mediante numerosos consejos de ministros de Justicia y de Interior, y a través de sucesivas reuniones del Consejo Europeo. Las posturas tan alejadas de los diferentes gobiernos europeos motivaron que la Comisión Europea interviniese, buscando incansablemente poner de acuerdo a los estados en la respuesta migratoria común. No obstante, antes de cualquier respuesta común, las primeras medidas que se tomaron fueron adoptadas por Estados miembros de manera unilateral, ya que ninguno de ellos quería desprenderse de la facultad de decidir unilateralmente quien debe entrar en su territorio, una cuestión íntimamente ligada al concepto de soberanía nacional.

#### **3.3.1. La actitud de Europa: conflictos con los países de Visegrado**

La ruta del Egeo desbordó al gobierno griego y búlgaro. Una vez llegados los sirios a estos Estados, no encontraban obstáculos a la hora de continuar su camino por el resto del continente. Pronto, la literatura apodó esta ruta como la ruta de los Balcanes. Países fronterizos con Grecia y Bulgaria rechazaron una respuesta unánime por parte de la UE, apostando por políticas migratorias individuales de carácter muy restrictivo. La UE tardó en reaccionar y mientras tanto, países como Hungría, Polonia o Macedonia cerraron sus fronteras. Los países de Visegrado<sup>42</sup> tomaron la iniciativa en contra de la incesante inmigración.

Según el reglamento de Dublín (desde 2013 ya estaban en vigor Dublín III), Grecia y Bulgaria tenían la obligación de registrar a todos aquellos solicitantes de asilo sirios. Empero, todos aquellos que consiguieron introducirse en un tercer país europeo sin haber sido previamente registrados allí, serían responsabilidad (responsables de la acogida inicial, el alojamiento y los procedimientos de asilo) del Estado en el que pretendían su entrada. Indirectamente, esto funcionó como un incentivo para que Grecia se abstuviera de registrar a los refugiados, tarea a la que los griegos estuvieron más que dispuestos a renunciar, por el enorme coste que les conllevaba.

La mayoría de los refugiados sirios tenían la intención de llegar a Alemania, para lo cual debían atravesar los países de Visegrado y Austria. Por este motivo, en Hungría, por

---

<sup>42</sup> Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia conforman el Grupo de Visegrado o V4, una alianza política y cultural dentro de la Unión Europea, forjada en el momento de la caída de los regímenes comunistas en estos países, como forma de tejer alianzas en su estrategia de incorporarse a la UE, manteniéndose hoy como un bloque relativamente homogéneo.

ejemplo, se agolpaban más y más refugiados en sus estaciones de tren<sup>43</sup>. Hungría no dejaba de enviar trenes repletos de refugiados a Alemania y Austria<sup>44</sup>. El Gobierno de Viena se vio obligado a actuar. El cierre de la frontera era una opción que iba en contra de la tradición de apertura del país y a lo dispuesto en el tratado de Schengen, y la manera de frenar aquella oleada de refugiados requería una respuesta militar extrema que no estaban dispuestos a dar. En esta delicada situación, el canciller austriaco Werner Faymann hizo una llamada a Angela Merkel para pedir consejo y actuar conjuntamente. Ambos presidentes decidieron no cerrar las fronteras<sup>45</sup>. Cada día a lo largo de la semana siguiente entraron en Alemania entre 6.000 y 10.000 refugiados procedentes de Austria.

El país que más se benefició de esta decisión fue Hungría, ya que se alivió de una enorme carga humanitaria y económica que no estaba dispuesto a soportar. El primer ministro húngaro, Viktor Orbán, no suficientemente contento con la solidaridad del pueblo alemán y austriaco, decidió seguir con su particular cruzada contra los que él consideraba como inmigrantes ilegales. Como reacción a la decisión de Merkel y Faymann, Orbán anunció que a partir de entonces los refugiados serían un problema alemán, incumpliendo descaradamente el Reglamento de Dublín III. Por si no fuese suficiente, en verano de 2015, mandó levantar una barrera de 4 metros de altura, reforzada con alambre de espino, a lo largo de la frontera de Hungría con Serbia. Más tarde, haría lo mismo con la frontera húngaro-croata<sup>46</sup>. Una vez terminada su obra en septiembre de ese mismo año, dispersó mediante cañones de agua a presión a diferentes inmigrantes que intentaban cruzar la frontera. De este modo Orbán lanzaba un claro mensaje a Europa: los refugiados no eran bienvenidos en Hungría<sup>47</sup>.

Pero Hungría no estaba sola. El 6 de agosto de 2015 el PIS ganó las elecciones generales de Polonia, marcando a partir de ese momento una política migratoria que ha ido en contra de

---

<sup>43</sup> La autoridad de los ferrocarriles estatales húngaros llegó a cancelar el tráfico de trenes en dirección a Austria y Alemania, incluso, posteriormente, bloqueó por completo el acceso a la estación principal de Budapest. Acto seguido, se anunció que se permitiría la circulación de un único tren en dirección a Austria y Alemania. Los refugiados se precipitaron a la estación, pero el tren al que subieron cambio de dirección pasados los primeros 40 km y se dirigió a un campo provisional. Los refugiados terminaron bloqueando la autopista entre Budapest y Viena, debido a la ingente cantidad de sirios que huyeron de aquello a pie o mediante taxis. En Austria, la noticia del camión frigorífico abandonado lleno de sirios fallecidos en su interior sacudió al país entero.

<sup>44</sup> THER, P. (2022). *Extranjeros: refugiados en Europa desde 1492*. Prensas de la Universidad de Zaragoza.

<sup>45</sup> Atendiendo a la narrativa histórica, Alemania dejó de aquella época dos lecciones muy importantes que convendría no olvidar nunca: la wilkommenskultur (cultura de la bienvenida) y el “nos las arreglaremos”.

<sup>46</sup> THER, P. (2022). *Extranjeros: refugiados en Europa desde 1492*. Prensas de la Universidad de Zaragoza.

<sup>47</sup> Desde 2018, prestar ayuda a los migrantes constituye un delito penal en Hungría.

los principios de la UE. Polonia se negó a acoger a un solo refugiado más desde entonces. Por su parte el Gobierno de Praga, al igual que su homólogo polaco, abogó por la línea dura. Eslovaquia siguió el mismo camino<sup>48</sup>.

El Gobierno alemán realizó varios intentos de convencer a la Unión Europea de que se aplicara una fórmula fija para distribuir a los refugiados por todo el territorio europeo. Esta uniforme regulación de la política migratoria y de asilo fue rechazada con la mayor contundencia por los países del grupo de Visegrado, pero también por países como Dinamarca, aunque a pesar de ello, la Comisión presentó una propuesta<sup>49</sup> de Reglamento estableciendo un mecanismo de reubicación que rápidamente se recondujo a la adopción de dos Decisiones<sup>50</sup> finalistas: la Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, y la Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo de 22 de septiembre de 2015, por las que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia. Hungría y Eslovaquia interpusieron dos recursos de anulación<sup>51</sup> a estas Decisiones de reubicación del Consejo, los cuales fueron desestimados por el Tribunal de Luxemburgo.

Si bien en apariencia el debate trataba sobre los refugiados, el verdadero conflicto tenía que ver con la soberanía nacional, y remitía a la cuestión fundamental de cuánto poder estaban dispuestos a ceder los estados nacionales a Bruselas (es decir, a la UE) y a Berlín (primera potencia europea y principal defensor<sup>52</sup> de la política de fronteras abiertas en esta crisis). Precisamente, los países de Visegrado consideraban este preceptivo reparto como un

---

<sup>48</sup> THER, P. (2022). *Extranjeros: refugiados en Europa desde 1492*. Prensas de la Universidad de Zaragoza.

<sup>49</sup> COMISIÓN EUROPEA. (9 de septiembre de 2015). *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un mecanismo de reubicación de crisis y se modifica el Reglamento (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013*. Obtenido de EUR-Lex. Comisión Europea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015PC0450&from=RO>

<sup>50</sup> CONSEJO DE LA UE. (14 de septiembre de 2015). *Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia*. Obtenido de EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX%3A32015D1523>

CONSEJO DE LA UE. (22 de septiembre de 2015). *Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia*. Obtenido de EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=ES#:~:text=La%20presente%20Decisi%C3%B3n%20establece%20medidas,de%20terceros%20pa%C3%ADses%20a%20esos>

<sup>51</sup> Recurso interpuesto el 2 de diciembre de 2015. República de Eslovaquia/Consejo de la Unión, Asunto C-643/15. 2016/C 038/55 (TJUE 2 de diciembre de 2015).

Recurso interpuesto el 3 de diciembre de 2015. Hungría/Consejo de la Unión Europea, Asunto C-647/15. 2016/C 038/56 (TJUE 3 de diciembre de 2015).

<sup>52</sup> Sin embargo, tampoco Berlín podía alzarse como abanderado de la solidaridad cuando en 2013, precisamente votó en contra del sistema de reparto fijo (cuando se aprobó el reglamento de Dublín III), cupo que tanto defendió dos años después.

atentado a su soberanía nacional y rechazaron en bloque esta política. De lo que se olvidaban era de que, como argumentó el TJUE<sup>53</sup>, el TFUE sostiene el principio de solidaridad, en base al cual, los países miembros debieron proceder al reparto de carga. El Tribunal sostuvo que debía preponderar el orden constitucional de la Unión. El TJUE subrayó el hecho de que las personas a reubicar eran solicitantes de asilo y, por lo tanto, la defensa de sus derechos fundamentales y su protección va más allá de cualquier política específica sobre migración, bien sea nacional o supranacional. En base a estos motivos, la Comisión en junio de 2017 decidió abrir un procedimiento de infracción<sup>54</sup> contra la República Checa, Hungría y Polonia en vista de su supuesta falta<sup>55</sup> de ejecución de las decisiones de reubicación.

Dejando a un lado las acciones y actitudes de los países del este, el resto de los países europeos (pertenecientes a la UE o no) tampoco estuvieron a la altura de las circunstancias, y la solidaridad que debiera caracterizar a Europa brilló por su ausencia. Los países nórdicos con una cultura y tradición de acogida, y un historial escrupuloso en el cumplimiento de la Convención de Ginebra, también pusieron de manifiesto ciertas reticencias a la hora de acoger refugiados sirios. En la frontera con Rusia por el Ártico, Noruega estableció una política de devoluciones en caliente a Rusia. Precisamente, en este país se llevaron a cabo duros cambios en las políticas migratorias nacionales, endureciendo, por ejemplo, los requisitos para la reagrupación familiar, recortar las ayudas públicas a los refugiados y aumentar los incentivos económicos al retorno. Políticas similares se adoptaron en esos mismos en Dinamarca, país que firmó antes que ningún otro la Convención de Ginebra en 1951, pero que ha decidido no comprometerse con el acuerdo de reubicación de la Unión Europea. El gobierno danés autorizó a la policía a requisar los bienes de los refugiados que poseyesen más de 1.340€ para contribuir al coste de su presencia en su estado. Incluso, llegó a financiar publicidad de estas políticas y medidas restrictivas de la migración en la prensa del Líbano buscando un efecto disuasorio. Suecia,

---

<sup>53</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 6 de septiembre de 2017, ECLI:EU:C:2017:631 (Gran Sala del Tribunal de Justicia de la UE 6 de septiembre de 2017).

<sup>54</sup> Procedimiento de infracción que se estudiará minuciosamente más en adelante: Recurso interpuesto el 20 de diciembre de 2022. Comisión Europea / República Eslovaca, Asunto C-773/22. 2023/C 54/20 (TJUE 20 de diciembre de 2022). Recurso interpuesto el 19 de diciembre de 2022. Comisión Europea / Hungría, Asunto C-769/22. 2023/C 54/19 (TJUE 19 de diciembre de 2022).

<sup>55</sup> En respuesta a la política de “cuotas”, el 5 de julio de 2016 el gobierno húngaro anunció la convocatoria de un referéndum, que se celebraría el 2 de octubre de ese mismo año, para decidir sobre la aceptación o el rechazo de la cuota de refugiados que imponía la UE. El “no” ganó con creces, aunque de nada sirvió pues no se llegó al *quorum*.

por su parte, contempló restringir temporalmente la política de asilo debido a las enormes dificultades materiales y logísticas que les planteaba el volumen de refugiados que ya habían acogido (163.000 durante 2015, el 1,63% de la población sueca). Incluso, España no cumplió con las cuotas acordadas<sup>56</sup>.

Este panorama general de actitud antimigratoria propugnó la inevitable proliferación de campamentos de refugiados, llegando a la situación de campamentos desbordados y saturados de personas, que vivían en ocasiones en condiciones infrahumanas. Conscientes del drama y de la incapacidad o nula voluntad política de los diferentes estados europeos, numerosas ONGs tomaron la iniciativa, construyendo y ayudando en dignos campos; y no descansaron en su intento por hacer respetar el derecho internacional y comunitario.

Muchos politólogos, juristas y demás profesionales, opinaron que la UE dio fe de sus limitaciones como Comunidad de Naciones. En ocasiones anteriores, países europeos habían llegado a acuerdos sobre políticas migratorias de igual calado que la crisis de 2015, sin necesidad de que existiese en dicho momento una UE como la que conocemos hoy en día. Quizás, la diferencia es que, en aquel entonces, las líneas comunes de actuación se basaban en compromisos voluntarios, y no en cuotas fijas establecidas por una autoridad central, aparentemente dominante, que lleva por nombre Alemania. Otra de las debilidades que demostró la Unión Europea fue su carencia de solidaridad religioso y confesional<sup>57</sup>. Los diferentes ataques terroristas por parte del ISIS en ciudades europeas apoyaron la equivocada idea (porque los terroristas eran ciudadanos europeos) de que la apertura de fronteras permitía la entrada de perturbadores de la paz y la seguridad europeas. Todo ello, fue un caldo de cultivo para la proliferación de la xenofobia y el populismo.

La actitud favorable hacia los refugiados sirios en la mayoría de los países europeos tan solo vivió un breve momento de solidaridad y esperanza en verano de 2015, cuando se publicó aquella foto del niño sirio ahogado en el mar que llegó sin vida a las costas europeas. Los límites del humanitarismo, la sobrecarga de los estados inmediatamente colindantes con Siria y el intento de aislamiento del mundo occidental hicieron de las víctimas de la guerra civil Siria personas extremadamente vulnerables, una situación que aprovecharon las mafias para hacer de ellos sus preferentes víctimas de trata y tráfico de seres humanos.

---

<sup>56</sup> MORAES, N., ROMERO RAMOS, H., & COORDS. (2016). *La crisis de los refugiados y los deberes de Europa*. Catarata.

<sup>57</sup> THER, P. (2022). *Extranjeros: refugiados en Europa desde 1492*. Prensas de la Universidad de Zaragoza.

### 3.3.1.1. *El TJUE y el grupo de Visegrado*

En su reunión del Consejo de los días 25 y 26 de junio de 2015, habida cuenta de la situación de emergencia relacionada con la llegada de nacionales de países terceros en Grecia e Italia, el Consejo Europeo decidió, entre otras cosas, que se avanzaría en paralelo en tres dimensiones esenciales:

- reubicación/reasentamiento;
- retorno/readmisión/reintegración y;
- cooperación con países de origen y tránsito.

El Consejo Europeo acordó en particular, en vista de la actual situación de emergencia y del compromiso de reforzar la solidaridad y la responsabilidad, la reubicación temporal y excepcional durante dos años, desde Italia y Grecia, a otros Estados miembros de 40 000 personas que tienen una necesidad manifiesta de protección internacional, reubicación en la que participarían todos los Estados miembros.

El 20 de julio de 2015, se adoptó por consenso una Resolución de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo Europeo acerca de la reubicación desde Grecia e Italia de 40 000 personas con una necesidad manifiesta de protección internacional. Durante un período de dos años se reubicará a 24 000 personas desde Italia y a 16 000 desde Grecia. El 14 de septiembre de 2015, el Consejo de la Unión Europea adoptó la Decisión 2015/1523, por la que se establece un mecanismo de reubicación temporal y excepcional, desde Italia y Grecia a otros Estados miembros, de personas que tienen una necesidad manifiesta de protección internacional. Días más tarde, el 22 de septiembre de 2015, se adoptó la Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia. Dichas Decisiones se adoptaron de conformidad con el artículo 78, apartado 3, del TFUE, y en base al artículo 80 TFUE.

El 16 de diciembre de 2015, la República de Polonia comunicó que podía reubicar rápidamente en su territorio a 100 solicitantes de protección internacional, 65 de ellos desde Grecia y 35 desde Italia. A resultas de esta comunicación, la República Helénica y la República Italiana señalaron, respectivamente, a 73 y 36 personas a efectos de que fueran reubicadas en la República de Polonia. Este último Estado miembro no dio curso a estas solicitudes y no se reubicó en su territorio a ningún solicitante de protección internacional en virtud de las Decisiones 2015/1523 y 2015/1601. Tras ello, la República de Polonia no volvió a asumir ningún compromiso de reubicación.

Por su parte, Hungría, que no participó en la medida de reubicación voluntaria prevista en la Decisión 2015/1523, no comunicó en ningún momento un número de solicitantes de protección internacional que podían ser reubicados rápidamente en su territorio y que, en consecuencia, no se reubicó a ningún solicitante de protección internacional en su territorio en virtud de esta Decisión.

El 5 de febrero y el 13 de mayo de 2016, la República Checa comunicó que podía reubicar rápidamente en su territorio a un número, respectivamente, de 30 y 20 solicitantes de protección internacional, a saber, 20 y posteriormente 10 desde Grecia y 10 desde Italia. La República Helénica y la República Italiana señalaron, respectivamente, a 30 y 10 personas a efectos de que fueran reubicados en la República Checa. Este último Estado miembro aceptó reubicar a 15 personas desde Grecia, de las cuales 12 llegaron a ser reubicadas. La República Checa no aceptó a ninguna de las personas señaladas por la República Italiana y no se efectuó ninguna reubicación desde Italia en la República Checa. Por lo tanto, un total de 12 solicitantes de protección internacional, todos ellos procedentes de Grecia, fueron reubicados en el territorio de la República Checa en virtud de las Decisiones 2015/1523 y 2015/1601. Con posterioridad al 13 de mayo de 2016, la República Checa no volvió a asumir ningún compromiso de reubicación.

Mediante escritos de 10 de febrero de 2016, 5 de agosto de 2016, 28 de febrero de 2017, la Comisión invitó a la República de Polonia, a Hungría y a la República Checa, en particular, y a todos los Estados miembros, en general, a que reubicasen solicitantes en intervalos regulares para cumplir sus obligaciones legales y recordó a todos los Estados las obligaciones de reubicación que les incumbían en virtud de las Decisiones mencionadas. En un escrito dirigido conjuntamente por la Comisión y por la Presidencia del Consejo de la Unión Europea se llamó a los ministros de interior para su cumplimiento de forma inmediata.

El 5 de junio de 2017, la República Checa adoptó la Resolución n.º 439, por la que decidió suspender la ejecución de las obligaciones que había asumido mediante la Decisión 2015/1523 y la Decisión 2015/1601, *“en vista del deterioro significativo de la situación en materia de seguridad en la Unión y habida cuenta de la manifiesta disfunción del sistema de reubicación”*.

Hasta en 8 comunicaciones la Comisión señaló que se reservaba el derecho a utilizar las prerrogativas que los Tratados le atribuyen si los Estados en cuestión no adoptaban las medidas necesarias para cumplir sus obligaciones de reubicación establecidas. Mas en adelante, en numerosas comunicaciones la Comisión exigió específicamente que la

República de Polonia, Hungría y la República Checa reubicasen solicitantes de protección internacional y asumieran compromisos de reubicación. La Comisión señaló que se reservaba la posibilidad de incoar procedimientos por incumplimiento contra estos Estados miembros si no cumplían sus obligaciones a la mayor brevedad. En el Duodécimo informe sobre reubicación y reasentamiento, la Comisión les dio un ultimátum a los países que aun no hubiesen reubicado a solicitantes de asilo, dándoles un plazo máximo de un mes para hacerlo.

La Comisión abrió un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 258.1 TFUE a estos tres Estados miembros. La Comisión sostenía que no habían observado las obligaciones que les incumbían en virtud del artículo 5.2, de la Decisión 2015/1523 o del artículo 5.2, de la Decisión 2015/1601 ni, por consiguiente, las obligaciones correspondientes de reubicación. La República Checa, mediante escrito de 22 de agosto de 2017, y la República de Polonia y Hungría, mediante sendos escritos de 23 de agosto del mismo año, contestaron a los dictámenes motivados. La Comisión, por su parte, decidió interponer recursos ante el TJUE frente a las alegaciones interpuestas por estos Estados, buscando el pronunciamiento del TJUE sobre la legalidad o ilegalidad de las actuaciones, o mejor dicho, omisiones, de estos Estados miembros.

Los tres Estados miembros sostenían, en esencia, que el recurso que se dirigía contra cada uno de ellos era inadmisibile por cuanto, si el Tribunal de Justicia declaraba que se había producido el incumplimiento de las obligaciones dimanantes de la Decisión 2015/1523 o de la Decisión 2015/1601 que se les imputaba, sería imposible en cualquier caso que pudieran subsanarlo ejecutando las referidas obligaciones, dado que el período de aplicación de las Decisiones y, por consiguiente, las obligaciones que imponían habían expirado de manera definitiva, respectivamente, el 17 de septiembre y el 26 de septiembre de 2017.

Estimaban, además, que, la Comisión no podía invocar un interés suficiente en solicitar que el Tribunal de Justicia declarase que se habían producido tales incumplimientos, pues el objeto de ello era conseguir que cesara tal incumplimiento, y no podía tener como único objetivo que se dictase una sentencia meramente declarativa mediante la que se constatará la existencia del incumplimiento.

El TJUE explicó<sup>58</sup> que el recurso por incumplimiento era admisible ya que, a la vista de la jurisprudencia del tribunal, el objeto del recurso de la Comisión era que el Tribunal de Justicia declarase de manera objetiva la inobservancia por un Estado miembro de las obligaciones que le imponía un acto de Derecho derivado, lo que permitía determinar si un Estado miembro había infringido el Derecho de la Unión en un caso concreto. Todo ello respondía plenamente al objetivo que perseguía el procedimiento establecido en el artículo 258 TFUE. A lo sumo, el TJUE recordó el principio, consagrado por reiterada jurisprudencia, según el cual la Comisión no necesita demostrar la existencia de un interés en ejercitar la acción ni indicar los motivos que la han llevado a interponer un recurso por incumplimiento.

Asimismo, respecto de la expiración del periodo de aplicación de las Decisiones mencionadas, y la consecuente imposibilidad de subsanación del incumplimiento de los tres Estados miembros, el TJUE alegó que se les ofreció la posibilidad de poner fin al incumplimiento que se les imputaba antes de la expiración del plazo fijado en los dictámenes motivados. Además de que la Comisión estaba legitimada, pese a la expiración ulterior del período de aplicación de dichas Decisiones, para interponer los referidos recursos. Para más inri, no habría tenido sentido aceptar las reflexiones aportadas por los tres estados implicados, pues ello habría supuesto que los Estados miembros se hubiesen beneficiado de su propia falta. Además, la declaración de que se había producido el incumplimiento seguía teniendo interés material, en particular con objeto de establecer las bases de la responsabilidad en que el Estado miembro podría incurrir en relación con otros Estados miembros, la Unión o los particulares como consecuencia de su incumplimiento.

Hungría y Polonia sostenían que los recursos por incumplimiento eran inadmisibles por cuanto la Comisión había violado el principio de igualdad de trato, al limitarse a interponer recurso exclusivamente contra estos tres Estados miembros, cuando la gran mayoría de los Estados miembros no cumplió plenamente las obligaciones que les incumbían en virtud de las Decisiones.

De reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprendió que la Comisión disponía de una facultad de apreciación para decidir sobre la oportunidad de actuar contra un Estado, especificar las disposiciones que este hubiera podido infringir y elegir el momento en que inicia contra él el procedimiento por incumplimiento, sin que ello afectara a la

---

<sup>58</sup> Sentencia en los asuntos acumulados C-715/17 Comisión/Polonia, C-718/17 Comisión/Hungría y C-719/17 Comisión/República Checa, ECLI:EU:C:2020:257 (Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Tercera) 2 de abril de 2020).

admisibilidad del recurso. Para más énfasis, el TJUE trajo a colación que en el Decimotercer informe sobre reubicación y reasentamiento, la Comisión dejó constancia de que, tras el llamamiento realizado en el Duodécimo informe sobre reubicación y reasentamiento, todos los Estados miembros, salvo la República de Polonia, Hungría y la República Checa, habían comenzado a asumir con regularidad compromisos con arreglo a las Decisiones 2015/1523 y 2015/1601, e indicó que, en consecuencia, había decidido incoar un procedimiento por incumplimiento contra estos tres Estados miembros. Este hecho demostró que la acción de la Comisión se fundaba en la gravedad y la persistencia de los incumplimientos que se imputan a la República de Polonia, Hungría y la República Checa.

Por su parte, el país húngaro reprochó a la Comisión, en primer lugar, no haber decidido hasta junio de 2017, y por lo tanto en una fecha relativamente cercana a la de expiración del período de aplicación de las Decisiones 2015/1523 y 2015/1601, incoar los procedimientos por incumplimiento contra los tres Estados miembros, siendo ella misma la causante de la urgencia que invocaba. Hungría aludía, en otro orden de cosas, al hecho de que la Comisión se refirió en varias ocasiones a la infracción tanto de la Decisión 2015/1523 como de la Decisión 2015/1601, cuando, al no haber asumido un compromiso voluntario, no estaba obligada a reubicar solicitantes de protección internacional con arreglo a la primera de estas dos Decisiones.

El TJUE aclaró que la decisión de incoar el procedimiento por incumplimiento en un estadio relativamente avanzado del período de aplicación de dos años de las Decisiones 2015/1523 y 2015/1601 resultaba justificada habida cuenta de que la reubicación de un número importante de solicitantes de protección internacional era una operación inédita y compleja que requería de un cierto tiempo de preparación y de ejecución, en particular en lo que se refiere a la coordinación entre las administraciones de los Estados miembros, para que produjese efectos concretos. Por lo tanto, si, a la vista de las fechas de expiración relativamente cercanas al período de aplicación de las Decisiones 2015/1523 y 2015/1601, finalmente resultó urgente, en mayo de 2017, plantearse apremiar a los tres Estados miembros, mediante un procedimiento por incumplimiento, a que observaran sus obligaciones de reubicación impuestas por estas Decisiones, la razón de esta urgencia radicaba en la negativa persistente de estos tres Estados miembros a atenerse a los llamamientos reiterados de la Comisión con el objeto de que cumplieran sus obligaciones, y no a ningún tipo de inercia o de actuación tardía de la Comisión. El TJUE remataba defendiendo la legitimidad de la actuación de la Comisión, agotando primero todas las

posibilidades para convencer a los tres Estados miembros de que efectuaran reubicaciones y asumieran compromisos formales para contribuir adecuadamente.

El TJUE, siguiendo su análisis, hizo constar que los tres Estados miembros no negaron en ningún momento la existencia de sus incumplimientos de las obligaciones que les incumbían, de modo que, si aún no hubiese sido suficientemente probado la existencia de estos incumplimientos, esta era la prueba definitiva. Los incumplimientos alegados por la Comisión no eran cuestionables.

Las defensas de los Estados miembros implicados adujeron que decidieron, al amparo del artículo 72 TFUE<sup>59</sup>, dejar inaplicadas la Decisión 2015/1523 o la Decisión 2015/1601. Apreciaban ciertos riesgos en la eventual reubicación en su territorio de personas extremistas y peligrosas que podrían llevar a cabo actos violentos, incluso de naturaleza terrorista. Según ellos, el mecanismo de reubicación y la forma en que lo aplicaban las autoridades griegas e italianas, no les permitía garantizar plenamente el mantenimiento del orden público y la salvaguardia de su seguridad interior.

La República de Polonia defendió la interpretación del artículo 72 TFUE como una norma de conflicto en virtud de la cual las prerrogativas de los Estados miembros en materia de mantenimiento del orden público y de salvaguardia de la seguridad interior prevalecían sobre sus obligaciones de Derecho derivado. En su opinión, cualquier Estado miembro podía invocar el artículo 72 TFUE para no ejecutar un acto adoptado en el marco del título V del TFUE cuando considerase que existía un riesgo para el mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior (cuya responsabilidad le incumbe a cada Estado). En base a esta reflexión, entendía que los Estados miembros disponían de un margen de apreciación muy amplio, y que meramente debían demostrar la plausibilidad de un riesgo potencial para el mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior, para poder invocar el artículo 72 TFUE.

Siguiendo esta línea discursiva y en alusión también al artículo 72 TFUE, la defensa checa sostenía, por su parte, que las amenazas para la seguridad pública que implicaba la reubicación venía del “coladero” de personas vinculadas al extremismo religioso. La salvaguardia de la seguridad interior no se garantizaba por la falta de información suficiente sobre las personas en cuestión y la imposibilidad de entrevistarse con ellas.

---

<sup>59</sup> Artículo 72 TFUE: “El presente título se entenderá sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior”.

El TJUE acudió a la reiterada jurisprudencia del Tribunal para responder a estas alegaciones de la defensa: *“Si bien corresponde a los Estados miembros establecer las medidas adecuadas para garantizar el orden público en su territorio y su seguridad interior y exterior, no por ello cabe deducir que tales medidas se sustraen totalmente a la aplicación del Derecho de la Unión”*. Según señaló el TJUE, el Tratado establecía excepciones expresas aplicables en caso de situaciones que pudieran poner en peligro el orden o la seguridad públicos en su articulado, refiriéndose a unos supuestos excepcionales claramente delimitados. No podía de ningún modo deducirse de ello que existía una reserva general, inherente al Tratado, que excluía del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión cualquier medida adoptada por motivos de orden público o de seguridad pública. Asimismo, el artículo 72 TFUE no cabe interpretarlo como si atribuyera a los Estados miembros la facultad de establecer excepciones a las disposiciones del Tratado mediante la mera invocación de dichas responsabilidades de seguridad interior. El alcance de las exigencias correspondientes al mantenimiento del orden público o de la seguridad nacional no puede ser determinado unilateralmente por cada Estado miembro, sin control de las instituciones de la Unión.

El TJUE subraya que, en el marco del procedimiento de reubicación, en los artículos 5.4 y 5.7 de ambas Decisiones, solamente autorizaba a las autoridades competentes del Estado miembro de reubicación a invocar motivos fundados o razonables relativos al mantenimiento de la seguridad nacional o del orden público en su territorio tras haber examinado caso por caso el peligro actual o potencial que el solicitante de protección internacional en cuestión constituía para esos intereses. Se oponía, por tanto, a que en el marco de este procedimiento un Estado miembro invocara el artículo 72 TFUE, a los solos fines de prevención general y sin demostrar la relación directa con un caso individual, para justificar la suspensión, o incluso el cese, del cumplimiento de las obligaciones que le incumbían en virtud de la Decisión 2015/1523 o de la Decisión 2015/1601.

A lo sumo, recordó que los Estados miembros de reubicación pudieron efectivamente realizar, con determinadas condiciones, controles de seguridad adicionales, incluso sistemáticos, en particular mediante entrevistas, y, por lo que respecta a las reubicaciones desde Italia, tuvieron la posibilidad de solicitar la asistencia de la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) para realizar estas entrevistas. Por lo que respecta a las reubicaciones desde Grecia, los Estados miembros de reubicación tuvieron la posibilidad de exigir que sus propios agentes de policía realizaran entrevistas de seguridad antes de la reubicación. Estas medidas se añadían al dispositivo que ya estaba previsto en el

texto de las Decisiones que obligaba a tomar impresiones dactilares antes y después de su traslado y a transmitir las al Sistema Central de Eurodac.

Por último, La República Checa sostuvo que su decisión de dejar inaplicadas las Decisiones 2015/1523 y 2015/1601 se justificaba por el hecho de que el mecanismo de reubicación previsto resultó ser disfuncional e ineficaz, debido, en particular, a la sistemática falta de cooperación de las autoridades griegas e italianas o a la ausencia efectiva en Grecia o en Italia, en el momento de la asunción de los compromisos de reubicación, de solicitantes de protección internacional susceptibles de ser reubicados. La República Checa, en consecuencia, prefirió concentrar sus esfuerzos en medidas de apoyo más eficaces, a su juicio, que una medida de reubicación, proporcionando, tanto de manera bilateral como en el marco de la Unión, asistencia financiera, técnica o de personal a los países terceros más afectados y a los Estados miembros situados en la primera línea de la afluencia masiva de personas manifiestamente necesitadas de protección internacional.

Su apreciación unilateral de la falta de eficacia alegada, o de la supuesta disfunción del mecanismo de reubicación no convenció al tribunal, quien argumentó que estas excusas no negaban el carácter obligatorio de estos actos. Es más, el TJUE asumió que, de llegar a admitirse, se estaría permitiendo un menoscabo del objetivo de solidaridad inherente a las Decisiones y, que un Estado miembro pudiera amparar su incumplimiento sin ninguna base jurídica. Además, aludió a otros estados miembros de la UE, quienes pese a la presunta ineficacia o la supuesta disfunción del mecanismo de reubicación, asumieron compromisos de reubicación y efectuaron reubicaciones de solicitantes de protección internacional durante la totalidad de los respectivos períodos de aplicación de las Decisiones 2015/1523 y 2015/1601, y, de manera aún más pronunciada, hacia el final de esos períodos, en respuesta al llamamiento que hizo la Comisión en sus informes mensuales sobre reubicación y reasentamiento a que se intensificara el ritmo de las reubicaciones antes de que expirasen.

El TJUE insistió una vez más en el carácter obligatorio de las Decisiones 2015/1523 y 2015/1601. En base a ello, todo Estado miembro estaba obligado a cumplir las obligaciones de reubicación que le imponían con independencia de que prestase otros tipos de ayudas a la República Helénica y a la República Italiana, y ello incluso si tales ayudas también tenían por objeto aliviar la presión sobre los sistemas de asilo de estos dos Estados miembros que se hallaban en primera línea. Tales ayudas no podían en ningún caso y bajo

ningún concepto sustituir a la ejecución de las obligaciones dimanantes de las Decisiones 2015/1523 y 2015/1601.

Para finalizar su argumentario y echar por tierra las alegaciones de los países implicados, el Tribunal de Luxemburgo reiteró que las medidas provisionales establecidas en las Decisiones 2015/1523 y 2015/1601 se adoptaron en virtud del artículo 78.3 TFUE, para ayudar a la República Helénica y a la República Italiana a que pudieran hacer frente de mejor manera a una situación de emergencia caracterizada por una afluencia repentina de nacionales de países terceros en su territorio. De conformidad con el artículo 80 TFUE, el principio rector de la política de asilo de la Unión, los demás Estados miembros con arreglo al principio de solidaridad y de reparto equitativo de responsabilidades entre los Estados miembros debían arrimar el hombro.

El TJUE, en su sentencia de 2 de abril de 2020, falló que, al negarse a atenerse al mecanismo temporal de reubicación de solicitantes de protección internacional, Polonia, Hungría y la República Checa habían incumplido sus obligaciones derivadas del Derecho de la Unión.

### **3.3.2. Acuerdo Turquía-UE**

La política común más relevante que tomó la UE en aquel momento fue el acuerdo convenido con Turquía.

El 15 de octubre de 2015 tuvo lugar una reunión del Consejo Europeo en la que se habló abiertamente de cooperar con terceros países para detener los flujos migratorios. A colación de ello, esta institución europea respaldó la adopción de un plan de acción conjunta con Turquía, alegando que formaba parte de un programa global de cooperación fundamentado en una responsabilidad común.

Posteriormente, el 12 de noviembre de 2015, los jefes de gobierno europeo se reunieron informalmente para debatir, entre otras cosas, sobre el desarrollo concreto de la ya mencionada cooperación con Turquía en asuntos migratorios. Siguiendo este orden cronológico, el 29 de noviembre de 2015 se reunieron en Bruselas los 28 jefes de gobierno con representantes de Turquía. En esencia, en esta reunión se acordó la activación del plan de acción conjunto en línea con lo establecido el 15 de octubre de 2015<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> JIMÉNEZ CARRERO, J. A. (2022). *La complicada reforma del SECA (Sistema Europeo Común de Asilo). Un camino todavía por transitar para la Unión Europea*. Colex.

El objetivo principal de este plan de acción conjunto no era otro que el de afrontar la crisis migratoria que estaba provocando el conflicto sirio. Los políticos de la UE perseguían el objetivo de reducir la presión migratoria de un país griego que ya estaba ahogado económicamente desde hace años, y que tenía una deuda todavía por saldar con el resto de Europa, principalmente con el estado alemán (debido al rescate económico de 2010).

El 7 de marzo de 2016, los líderes de la UE se volvieron a reunir con representantes turcos para debatir sobre la aplicación del plan de acción conjunto activado en noviembre, y finalmente el 18 de marzo de 2016, vio la luz el famoso y polémico acuerdo con Turquía, o como se llamó, declaración UE-Turquía<sup>61</sup>. Entre los puntos más destacados de este acuerdo, podemos mencionar:

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

---

<sup>61</sup> CONSEJO EUROPEO. (18 de marzo de 2016). *Declaración UE-Turquía*. Obtenido de Consejo Europeo: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>

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

Con este acuerdo, la Unión Europea pretendía externalizar la política migratoria, siendo el centro de todas las decisiones Bruselas, pero no el brazo ejecutor. Por su parte, Turquía aceptaba dicho plan con la idea de que la Unión Europea daría pasos en dirección a la incorporación de Turquía a la misma.

A efectos migratorios, el acuerdo introdujo muchos cambios prácticos que afectaron a los miles de refugiados de los campos de asentamiento turcos. Los nuevos migrantes que llegasen a Grecia procedentes de Turquía serían devueltos a Turquía a partir del 20 de marzo de 2016. En base a las cláusulas del convenio, esas devoluciones se harían de conformidad con el derecho internacional y con el derecho de la Unión, es decir, por ende, se debían evitar las expulsiones colectivas, y siempre respetar el principio de no devolución. La propia Comisión Europea tildó esta política, de “medida temporal y extraordinaria para poner término al sufrimiento humano y restablecer el orden público”<sup>62</sup>.

Detalladamente, los nacionales de terceros estados serán registrados en Grecia tendrían la opción de solicitar asilo de acuerdo con la Directiva sobre procedimientos de 2013. Si los migrantes no solicitan asilo, o habiéndolo solicitado, se entiende que dicha solicitud es infundada o inadmisibile, serían devueltos a Turquía. El coste de dicha devolución lo sufragaría la UE.

<sup>63</sup>Habiéndose establecido previos programas multilaterales de reasentamiento, con sus pertinentes cupos, ya se habían ocupado 2.000 plazas de las 20.000 personas necesitadas de protección internacional que la UE se comprometió a acoger. Por ende, en virtud de ello

---

<sup>62</sup> JIMÉNEZ CARRERO, J. A. (2022). *La complicada reforma del SECA (Sistema Europeo Común de Asilo). Un camino todavía por transitar para la Unión Europea*. Colex.

<sup>63</sup> MORAES, N., ROMERO RAMOS, H., & COORDS. (2016). *La crisis de los refugiados y los deberes de Europa*. Catarata.

quedaban alrededor de 18.000 plazas de reasentamiento. Para evitar que este mecanismo de reparto fracasase por cuestiones de saturación, se puso una cifra máxima que en ningún caso se podría sobrepasar, pues en dicho caso se interrumpiría la aplicación del mecanismo; esta cifra era de 54.000 personas<sup>64</sup>.

Como contrapartida, por cada migrante sirio que se devolviese a Turquía desde Grecia, otra persona de nacionalidad siria sería reasentada desde Turquía hacia la UE, teniendo en consideración los criterios de vulnerabilidad establecidos por las Naciones Unidas. Además, Turquía se comprometía a hacer todo lo que estuviera en sus manos para evitar que se abriesen nuevas rutas marítimas o terrestres de inmigración ilegal. Una vez comenzase a decrecer el flujo irregular de refugiados e inmigrantes entre Turquía y la UE, se acordó establecer un programa voluntario de admisión humanitaria.

### 3.3.2.1. *Polémicas suscitadas y críticas al acuerdo*

La primera de las críticas que se vertieron sobre este acuerdo fue la de su naturaleza, es decir, su carácter formal<sup>65</sup>.

La doctrina afirma que, analizando la finalidad del acuerdo y dada la voluntad manifiesta por las partes de asumir ciertas obligaciones, resulta claro que estamos ante un tratado internacional. Por la vocación de aplicabilidad jurídica que tiene (la cual se deduce en virtud de los términos en los que está redactada disponiendo obligaciones para ambas partes), la declaración UE-Turquía es un verdadero tratado internacional vinculante. El problema viene cuando caemos en la cuenta de que dicho convenio ha sido alcanzado al margen de los cauces previstos legalmente por los tratados de la Unión Europea (sin seguir el procedimiento del artículo 218 TFUE), y negociado y firmado por una institución que jurídicamente no dispone de competencia para realizar este tipo de actos, el Consejo Europeo. Estas dos características suponen un hándicap a la hora de afirmar la existencia del acuerdo<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Aquellas personas que llegaron a Grecia desde Turquía una vez superada el cupo de reasentamiento o que llegaron a Grecia antes de que el acuerdo entrase en vigor, pudieron solicitar en Grecia protección internacional.

<sup>65</sup> LISA, P. (8 de abril de 2016). *The EU-Turkey Agreement: a turning point in the EU's policy approach to the refugee crisis but with the devil lurking in the detail*. Obtenido de Elcano Royal Institute. Expert Comment 15/2016: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/12/commentary-lisa-eu-turkey-agreement-turning-point-eu-policy-approach-refugee-crisis.pdf>

<sup>66</sup> JIMÉNEZ CARRERO, J. A. (2022). *La complicada reforma del SECA (Sistema Europeo Común de Asilo). Un camino todavía por transitar para la Unión Europea*. Colex.

El TJUE<sup>67</sup> tuvo que pronunciarse de manera inevitable sobre este asunto, cuando tres demandantes interpusieron sendos recursos de anulación del acuerdo. Todos los demandantes se encontraban en Grecia y, en aplicación de la declaración, fueron devueltos a Turquía. En estos recursos se plantearon las cuestiones que acabamos de mencionar. El Tribunal de Luxemburgo esclareció contundentemente que *“con independencia de la cuestión de si la Declaración UE-Turquía constituye, como sostienen el Consejo Europeo, el Consejo y la Comisión, una declaración de carácter político o, por el contrario, como sostiene el demandante, un acto que produce efectos jurídicos obligatorios, dicha Declaración, tal y como fue difundida mediante el comunicado de prensa n.º 144/16, no puede considerarse un acto adoptado por el Consejo Europeo (ni por ninguna otra institución, órgano u organismo de la Unión) ni un indicio de la existencia de un acto de tales características que se corresponda con el acto impugnado. A mayor abundamiento, habida cuenta de la referencia, en la Declaración UE-Turquía, al hecho de que la UE y [la República de] Turquía habían «acordado las siguientes líneas de actuación adicionales», el Tribunal considera que, aun suponiendo que se hubiera concluido informalmente un acuerdo internacional en la reunión de 18 de marzo de 2016, dicho acuerdo habría sido alcanzado por los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión y el Primer Ministro turco. Pues bien, en el marco de un recurso interpuesto con arreglo al artículo 263 TFUE, el Tribunal no es competente para pronunciarse sobre la legalidad de un acuerdo internacional celebrado por los Estados miembros.”*

Ahora bien, su formalidad no fue el aspecto más controvertido. Su contenido ha sido denunciado incansablemente por diferentes motivos. El contenido del acuerdo puede resultar sospechoso de ser incompatible con los principios, valores y normativa jurídica internacional, en general, y comunitaria, en particular.

Las devoluciones desde Grecia hacia Turquía solo podrían entenderse como garantes de la normativa internacional y europea si, y solo si, a Turquía le fuera aplicable alguno de los siguientes conceptos de la Directiva<sup>68</sup> de Procedimientos: primer país de asilo (art. 35), tercer país seguro (art. 38) o tercer país seguro europeo (art. 39). Dicho de otro modo, si

---

<sup>67</sup>Auto del Tribunal General (Sala Primera ampliada) de 28 de febrero de 2017 en el asunto T 192/16, ECLI:EU:T:2017:128 (TJUE 28 de febrero de 2017).

<sup>68</sup> PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UE. (26 de junio de 2013). *Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional*. Obtenido de EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex:32013L0032>

Turquía no pudiera encajar a en alguno de estos conceptos, las devoluciones acordadas constituirían una violación del principio de no devolución<sup>69</sup>.

El artículo 35 establece dos situaciones en las que un país puede ser considerado primer país de asilo:

- i. cuando el solicitante haya sido reconocido como refugiado en dicho país y puede aún acogerse a dicha protección.

Turquía tiene una restricción geográfica<sup>70</sup> en lo que se refiere a la Convención de Ginebra de 1951, de tal suerte que en virtud del derecho internacional solamente está obligada a examinar una solicitud de asilo si el solicitante procede de Europa<sup>71</sup>. Por todo ello, las personas sirias quedarían excluidas de este supuesto.

- ii. cuando el solicitante goce de protección suficiente en dicho país, e incluso se acoge al principio de no devolución.

Una de las claves de esta segunda vertiente, es el concepto de protección suficiente y la no devolución. En este sentido, se han documentado por parte de organizaciones como Amnistía Internacional o Human Rights Watch<sup>72</sup>, casos de devoluciones colectivas (con las consecuencias que conllevan) y se han denunciado las condiciones de vida paupérrimas de sus asentamientos fronterizos. Teniendo esto en cuenta, habríamos de concluir que esta segunda vertiente tampoco sería aplicable para Turquía.

Ahora nos toca analizar si Turquía puede ser definido como un tercer país seguro. Para que un Estado pueda ser considerado como tal, según el art. 38, deben darse las siguientes condiciones:

- a) que su vida o su libertad no estén amenazadas por razón de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opinión política;

---

<sup>69</sup> JIMÉNEZ CARRERO, J. A. (2022). *La complicada reforma del SECA (Sistema Europeo Común de Asilo). Un camino todavía por transitar para la Unión Europea*. Colex.

<sup>70</sup> CEAR. (s.f.). *Informe relativo al acuerdo Unión Europea-Turquía adoptado el 18 de marzo de 2016 y las consecuencias de su aplicación en los derechos de las personas migrantes y refugiadas*. Obtenido de Comisión Española de Ayuda al Refugiado: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/05/INFORME-COMISARIO-EUROPEO-DDHH.pdf>

<sup>71</sup> CHOUNTIS, N. (1 de marzo de 2011). *Pregunta parlamentaria para el turno de preguntas H-000125/2011 al Consejo*. Obtenido de Parlamento europeo: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/H-7-2011-000125\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/H-7-2011-000125_ES.html)

<sup>72</sup> HUMAN RIGHTS WATCH. (14 de noviembre de 2016). *Q&A: Why the EU-Turkey Migration Deal is No Blueprint*. Obtenido de Human Rights Watch: <https://www.hrw.org/news/2016/11/14/qa-why-eu-turkey-migration-deal-no-blueprint>

- b) que no haya riesgo de daños graves tal como se definen en la Directiva 2011/95/UE;
- c) que se respete el principio de no devolución<sup>73</sup> de conformidad con la Convención de Ginebra;
- d) que se respete la prohibición de expulsión en caso de violación del derecho de no ser sometido a torturas ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes, establecido en el Derecho internacional;
- e) que exista la posibilidad de solicitar el estatuto de refugiado y, en caso de ser refugiado, recibir protección con arreglo a la Convención de Ginebra.

Para proceder a dicho examen, hemos de constatar los hechos acaecidos y corroborados sobre el terreno. Por parte de las organizaciones antes mencionadas se ha documentado situaciones que nos harían descartar a Turquía como un tercer estado seguro para los refugiados. El 1 de abril de 2016, Amnistía Internacional<sup>74</sup>, en un comunicado de prensa, afirmaba tajantemente que las devoluciones forzadas a Siria eran ilegales en virtud de las leyes turcas, la legislación de la UE y el derecho internacional. El principio de *non-refoulement* se trata de un principio propio del derecho internacional, consagrado en el artículo 33.1<sup>75</sup> de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, que de modo progresivo ha trascendido de ese ámbito para proyectarse sobre el Derecho Internacional de Derechos Humanos. Todas las ONG<sup>76</sup> en el terreno revelaban situaciones que violaban, incluso, los derechos fundamentales de todo ser humano, debido al incumplimiento sistemático de los derechos de hombres, mujeres y niños. Y por supuesto, del refugiado.

---

<sup>73</sup> Podemos decir que una norma de derecho internacional general de “*ius cogens*” obliga a los Estados a no devolver a una persona a un país cuando esa devolución puede exponerla a una violación grave de sus derechos humanos.

<sup>74</sup> AMNISTÍA INTERNACIONAL. (1 de abril de 2016). *Turquía: Las devoluciones ilegales y en masa de personas refugiadas sirias ponen de manifiesto los fatídicos defectos del acuerdo entre la UE y Turquía*. Obtenido de Amnistía Internacional: <https://www.amnesty.org/es/latest/press-release/2016/04/turkey-illegal-mass-returns-of-syrian-refugees-expose-fatal-flaws-in-eu-turkey-deal/>

<sup>75</sup> Artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951). Prohibición de expulsión y de devolución (“*refoulement*”) 1. *Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligran por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.*

<sup>76</sup> CEAR. (16 de junio de 2016). *Informe 2016: Las personas refugiadas en España y en Europa*. Obtenido de Comisión Española de Ayuda al Refugiado: [https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/12/informe\\_cear\\_2016\\_ok.pdf](https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/12/informe_cear_2016_ok.pdf)

CEAR. (1 de junio de 2017). *Informe 2017: Las personas refugiadas en España y en Europa*. Obtenido de Comisión Española de Ayuda al Refugiado: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/06/Informe-Anual-CEAR-2017.pdf>

Además, si tomamos en consideración las estadísticas<sup>77</sup> del año 2017 del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con las violaciones del Convenio Europeo de Derechos Humanos por parte de los estados del Consejo de Europa, observamos que Turquía ocupa la segunda plaza en cuanto a país más litigios en los que se documentó al menos una violación del CEDH (en armonía con la deriva autoritaria del Gobierno de Erdogan y solo por detrás de Rusia).

Asimismo, debe garantizarse un mecanismo que permita un estudio individualizado de cada solicitud presentada y normas que permitan al solicitante impugnar el concepto de tercer país seguro para su caso concreto, de tal suerte que le permita desvirtuar la presunción de seguridad en función de sus circunstancias personales. Lo cierto es que esta obligación de llevar a cabo un estudio individualizado del solicitante se vio seriamente comprometida teniendo en cuenta la celeridad con la que estas devoluciones fueron realizadas<sup>78</sup>.

En base a los datos y documentación propuesta, pueden surgir dudas razonables sobre si Turquía puede ser considerado como un tercer país seguro.

El último concepto de necesario estudio es el de tercer país seguro europeo. Se tienen que dar tres circunstancias para poder confirmarlo como tal (art. 39 de la Directiva de Procedimientos):

- a) que haya ratificado la Convención de Ginebra sin restricciones geográficas y observa sus disposiciones;
- b) que cuente con un procedimiento de asilo prescrito por la ley, y
- c) que haya ratificado el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales y cumple sus disposiciones, incluidas las normas relativas al recurso efectivo.

Turquía encontraría dificultades al definirse como un tercer país seguro europeo ya que, por una parte, contiene una limitación geográfica en relación con la Convención de 1951, y además, no se puede decir que sea muy cumplidora con el CEDH, en la medida en que es el segundo país del Consejo de Europa que más ha infringido esta normativa en el año 2017. Ciertas voces en Bruselas insistían en que, sin cambios en la legislación turca, que en su reglamentación del derecho de asilo excluye a los nacionales de países que no sean de la

---

<sup>77</sup> EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. (s.f.). *Violations by Article and by State-2017*. Obtenido de ECHR-COE: [https://www.echr.coe.int/documents/stats\\_violation\\_2017\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/stats_violation_2017_eng.pdf)

<sup>78</sup> JIMÉNEZ CARRERO, J. A. (2022). *La complicada reforma del SECA (Sistema Europeo Común de Asilo). Un camino todavía por transitar para la Unión Europea*. Colex.

Unión Europea, y sin ratificar el Convenio Europeo de Derechos Humanos, no se puede garantizar que Turquía proteja a los retornados.

A colación de lo expuesto, el TEDH ha deducido que los Estados miembros violarían las obligaciones que han asumido en virtud del CEDH si devuelven o impiden la llegada de personas que buscan asilo a, o desde, un país que no cabe considerar seguro. Incluso si la medida se adopta extraterritorialmente (por ejemplo, en alta mar) deberá respetarse el derecho individual a solicitar asilo<sup>79</sup>. Lo contrario constituiría una expulsión colectiva prohibida por el Convenio.

En este orden de ideas, la organización española CEAR ha sido una de las más persistentes a la hora de denunciar la irregularidad del acuerdo con Turquía. Así, en abril de 2016 presentó una denuncia<sup>80</sup> ante la Comisión Europea en la que alegaba la conculcación de una serie de preceptos recogidos en el derecho de la UE, y otros plasmados en normativa internacional. En esta línea, también elevó un informe<sup>81</sup> al Comisario Europeo de Derechos Humanos y una reclamación<sup>82</sup> al Defensor del Pueblo Europeo.

Pero no solo se ha incumplido la Directiva de procedimiento, sino también algunos preceptos del CEDH, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y otras Directivas europeas aplicables a tal efecto.

El artículo cuarto del Protocolo Número 4 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales prohíbe las expulsiones colectivas de extranjeros<sup>83</sup>. Como se ha señalado antes, la celeridad de procedimiento en las devoluciones

---

<sup>79</sup> Sentencia sobre el asunto HIRSI JAMAA Y OTROS C. ITALIA, Demanda no. 27765/09 (TEDH 23 de febrero de 2012).

<sup>80</sup> CEAR. (abril de 2016). *Denuncia ante la Comisión Europea*. Obtenido de Comisión Española de Ayuda al Refugiado: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/05/DENUNCIA-COMISION-.pdf>

<sup>81</sup> CEAR. (s.f.). *Informe relativo al acuerdo Unión Europea-Turquía adoptado el 18 de marzo de 2016 y las consecuencias de su aplicación en los derechos de las personas migrantes y refugiadas*. Obtenido de Comisión Española de Ayuda al Refugiado: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/05/INFORME-COMISARIO-EUROPEO-DDHH.pdf>

<sup>82</sup> CEAR. (21 de abril de 2016). *Carta al Defensora Pueblo UE*. Obtenido de Comisión Española de Ayuda al Refugiado: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/05/Carta-Defensora-Pueblo-UE.pdf>

<sup>83</sup> A este respecto cabe mencionar la STEDH. ASUNTO N.D. Y N.T. contra ESPAÑA (Demandas nº 8675/15 y 8697/15), ECLI:CE:ECHR:2020:0213JUD000867515 (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, febrero 13, 2020).

La sentencia del Tribunal, en línea con su jurisprudencia, estableció ciertas consideraciones de interés en lo referente al principio de “no devolución” y “expulsiones colectivas” o “en caliente”. En esta sentencia la Gran Sala determinó que España no vulneró la prohibición de expulsiones colectivas del artículo 4 del Protocolo 4º.

El Tribunal recuerda su jurisprudencia en relación con el artículo 4 del Protocolo nº 4, tal como se expone, con respecto a los migrantes y los demandantes de asilo, en las sentencias en Hirsi Jamaa y otros, Sharifi y

hizo muy difícil (por no decir imposible) que se vieran protegidas las garantías de un examen individualizado de cada caso concreto, lo que nos llevó a casos de expulsiones colectivas.

También se verían incumplidos los artículos 18 y 19 de la Carta Europea de Derechos Humanos que sería lo equivalente, respectivamente, al derecho a asilo en el marco de la Convención de 1951 como derecho fundamental en el ordenamiento jurídico comunitario, y la ya mencionada prohibición a la expulsión colectiva, además del principio de no devolución.

<sup>84</sup>Por si no fuese poco, se denunció, a lo sumo, la conculcación de artículos 12 y 13 de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativo a las normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (Directiva de retorno). Estos preceptos tienen que ver con la distinción (inmigrantes económicos, solicitantes de asilo y otras categorías de inmigrantes) y el trato específico que ha de darse a las personas merecedoras de protección internacional. De nuevo, entraríamos en la idea de que existe un

---

otros y Khlaïfia y otros. De acuerdo con dicha jurisprudencia, se considera que una expulsión es “colectiva” a los efectos del artículo 4 del Protocolo nº 4 si obliga a los extranjeros, como grupo, a abandonar un país, “salvo que esa medida se adopte sobre la base de un análisis razonable y objetivo del caso concreto de cada uno de los extranjeros del grupo”. En otras palabras, el TEDH sumió la tesis de irrelevancia del número de personas expulsadas, es decir, para considerar una expulsión como colectiva tan solo se ha de valorar el hecho de que no hayan podido acceder tales personas a una individualización de sus casos, salvo que ello sea atribuible a su conducta.

En primer lugar, el cruce de una frontera terrestre sin autorización, aprovechándose deliberadamente de su gran número y utilizando la fuerza, creando una situación claramente perturbadora, difícil de controlar y que pone en peligro la seguridad pública, constituye una conducta de ilegalidad (partiendo de la base anterior: no utilizar las existentes vías de acceso establecidas por la ley).

En segundo lugar, el Tribunal defiende que siempre que el Estado demandado haya facilitado el acceso a protección internacional pero un demandante no lo utilice, el Estado receptor, en consecuencia, puede denegar la entrada en su territorio a los extranjeros, incluidos los posibles solicitantes de asilo, que, sin razones de peso, hayan incumplido dichos mecanismos de acceso (asimismo, según el Código de Fronteras Schengen, los Estados contratantes pueden, en principio, establecer en sus fronteras disposiciones destinadas a permitir el acceso a su territorio únicamente a aquellas personas que cumplan los requisitos legales pertinentes). La Gran Sala indica que la legislación española ofrecía a los demandantes varias posibilidades para solicitar la admisión en el territorio nacional (solicitud de un visado o solicitud de protección internacional en el puesto fronterizo de Beni Enzar, o en las representaciones diplomáticas y consulares de España en sus países de origen o tránsito, o incluso en Marruecos). El Tribunal considera que, en este caso, fueron los demandantes quienes actuaron ilegalmente, no haciendo uso de los procedimientos legales existentes para obtener la entrada legal en territorio español. En consecuencia, de conformidad con su jurisprudencia reiterada, el TEDH considera que la ausencia de resoluciones individuales de expulsión puede deberse al hecho de que los demandantes, si efectivamente deseaban hacer valer sus derechos en virtud del Convenio, no hicieron uso de los procedimientos formales de entrada existentes a tal efecto, lo que por tanto fue consecuencia de su propia conducta. Por consiguiente, no hubo vulneración alguna del artículo 4 del Protocolo nº 4.

<sup>84</sup> JIMÉNEZ CARRERO, J. A. (2022). *La complicada reforma del SECA (Sistema Europeo Común de Asilo). Un camino todavía por transitar para la Unión Europea*. Colex.

conflicto de intereses claro entre la rapidez de un proceso y la salvaguardia de ciertas garantías inherentes a dicho proceso.

El problema del éxodo masivo provocado por un conflicto armado o una situación de violación generalizada de derechos humanos, como fue el caso sirio, es que los estados no tienen la capacidad de gestión de los denominados flujos mixtos, que han sido definidos por la Organización Internacional para las Migraciones como movimientos de población complejos, normalmente irregulares, que incluyen a refugiados, solicitantes de asilo, migrantes económicos y otros migrantes. Si, en primer lugar, los estados no son capaces de poner en marcha mecanismos ágiles de recepción o acogida humanitaria de grandes corrientes migratorias, es imposible que, posteriormente, sean capaces de identificarlos correctamente según su estatus migratorio, siendo definitivamente imposible proporcionar la protección debida a cada uno de estos colectivos<sup>85</sup>.

Por último, los artículos 17, 19, 23.2, 24.1 y 25.1 de la Directiva 2013/33/UE, sobre condiciones de acogida, también fueron puestos en tela de juicio. El artículo 17, asegura la proporción de unas condiciones materiales de acogida que se traduzcan en un nivel de vida adecuado para los solicitantes y que les permita garantizar su subsistencia y la salvaguardia de su salud física y psíquica. Por su parte, el artículo 19 asegura la atención sanitaria básica para estas personas, que deberá incluir, cuando menos, cuidados de urgencia y tratamiento de enfermedades o trastornos psíquicos graves. El artículo 23 de la Directiva hace referencia al interés superior del menor que deberá ser tenido en cuenta por los Estados, haciendo una mención específica al tratamiento de los menores no acompañados. Por último, el art. 25 se refiere a las víctimas de tortura violación o de la violencia otorgándoles el derecho a recibir el tratamiento psicológico adecuado. Las ONGs sobre el terreno, alegaron que estas condiciones de acogida no se han visto respetadas<sup>86</sup>.

Pese a las apariencias de legalidad que querían publicar la mayoría de los políticos europeos, la realidad fueron las continuas devoluciones en caliente de refugiados sirios en la frontera y las frecuentes muertes por disparos en los controles fronterizos.

Un principio general de derecho internacional reconoce a los estados la capacidad de decidir sobre la entrada, salida y permanencia de los extranjeros en su territorio. Este principio, ha sido reconocido por las Naciones Unidas, por la jurisprudencia del Tribunal

---

<sup>85</sup> MORAES, N., ROMERO RAMOS, H., & COORDS. (2016). *La crisis de los refugiados y los deberes de Europa*. Catarata.

<sup>86</sup> JIMÉNEZ CARRERO, J. A. (2022). *La complicada reforma del SECA (Sistema Europeo Común de Asilo). Un camino todavía por transitar para la Unión Europea*. Colex.

Internacional de Justicia e, incluso, por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Se trataría de un principio cuyo origen se vincula a la aparición del Estado como sujeto político, y que trae causa del intento de afianzar el ejercicio de sus poderes soberanos sobre el territorio<sup>87</sup>.

A pesar de que aún no se ha positivizado el derecho individual a migrar<sup>88</sup> en el derecho internacional, el derecho internacional le ha ido ganando terreno paulatinamente a los estados a través de la conformación de un conjunto de obligaciones que aquellos deben respetar cuando toman una decisión sobre la permanencia o la expulsión de un extranjero de su territorio, o sobre el Estatuto de derechos que debe serle garantizado.

#### **4. CRISIS MIGRATORIA DEL MEDITERRÁNEO**

Como se puede deducir de lo expuestos sobre la crisis de refugiados sirios, la principal puerta de entrada hacia Europa hoy se encuentra en sus costas. En frente de ellas, encontramos países como Turquía, Libia, Túnez, Argelia, Marruecos, El Sáhara occidental..., estados desde los que, sus propios nacionales o bien población proveniente de terceros países, con motivo de las condiciones de vida de sus países de origen, han huido miles de personas hacia Europa. Estos migrantes, se embarcaban en paupérrimas barcas y lanchas impulsados por las mafias, quienes aprovechaban sus desesperación y especial vulnerabilidad para aprovecharse de ellos, y avocarlos a una muerte casi segura.

La respuesta europea en muchas ocasiones ha sido inexistente, y cuando la ha habido ha sido a todas luces insuficiente. Ello ha provocado que los países costeros, responsable de la vigilancia de las fronteras de la UE, se hayan visto desbordados e incapaces de hacer frente a la crisis migratoria, donde se han visto solos, desde el punto de vista político y económico. Los reproches y el enfrentamiento político fue la tónica común para hacer frente a estas situaciones, provocando que las soluciones no llegasen a tiempo, y que los más vulnerables de la situación, los refugiados, fuesen las principales víctimas. Además, en este ámbito concreto de migración marítima existe una ambigüedad legal que ha traído conflictos de envergadura a nivel europeo e internacional.

---

<sup>87</sup> MORAES, N., ROMERO RAMOS, H., & COORDS. (2016). *La crisis de los refugiados y los deberes de Europa*. Catarata.

<sup>88</sup> La definición que podemos dar sobre este derecho a migrar sería aquel derecho que tiene una persona a elegir como país de residencia un país distinto del de su nacionalidad.

## 4.1. PRINCIPALES RUTAS

Para comprender y analizar mejor las diferentes rutas migratorias que existen en el Mediterráneo es conveniente subdividir el mar Mediterráneo en tres zonas, puesto que cada una de ellas conformará una ruta diferente.

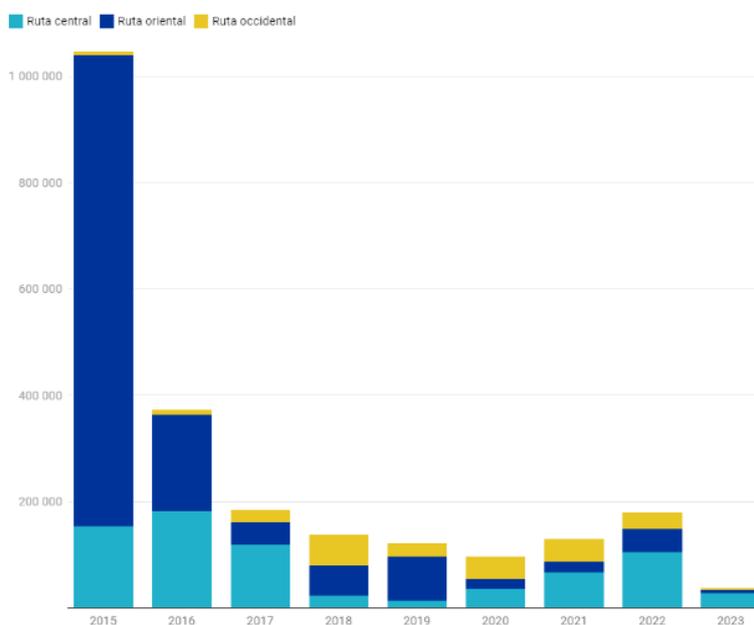


Gráfico 3: Llegadas irregulares anuales (2015-2023). Fuente: Consejo Europeo y Consejo de la UE.

### 4.1.1. La ruta del Mediterráneo oriental

BORDER TYPE, NATIONALITY	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Jan-Oct 2021
Afghanistan	212 286	41 775	3 713	9 597	28 273	3 473	612
Syria	489 011	81 570	13 957	8 173	16 707	2 665	479
Somalia	4 470	449	243	737	2 630	898	314
DR Congo	756	358	71	1 677	3 014	669	144
Iraq	90 130	26 573	6 417	6 029	3 741	470	218
Other	76 526	23 880	10 331	7 801	11 598	2 256	1 872
<b>Sea</b>	<b>873 179</b>	<b>174 605</b>	<b>34 732</b>	<b>34 014</b>	<b>65 963</b>	<b>10 431</b>	<b>3 639</b>
Turkey	69	190	2 220	7 468	6 619	3 486	2 329
Syria	7 329	3 015	2 438	5 733	2 897	2 031	3 245
Pakistan	319	893	901	1 823	1 556	771	850
Cameroon	16	59	99	471	1 124	609	534
Bangladesh	38	41	122	686	1 181	600	551
Other	4 436	3 474	1 807	6 365	3 993	2 352	4 651
<b>Land</b>	<b>12 207</b>	<b>7 672</b>	<b>7 587</b>	<b>22 546</b>	<b>17 370</b>	<b>9 849</b>	<b>12 160</b>
<b>Total</b>	<b>885 386</b>	<b>182 277</b>	<b>42 319</b>	<b>56 560</b>	<b>83 333</b>	<b>20 280</b>	<b>15 799</b>

Tabla 1: Cruce ilegal de fronteras entre pasos fronterizos por ruta, tipo de frontera y nacionalidad. Ruta del Mediterráneo oriental. Fuente: Frontex.

Con ruta del Mediterráneo oriental se hace referencia a las llegadas irregulares a Grecia, Chipre y Bulgaria. Esta ruta es conocida como la ruta del Egeo, por el mar que atraviesa. Entre las principales rutas que transitan los refugiados hacia Europa está la que lleva de Turquía hasta Grecia o Bulgaria (principalmente, la primera). Una vez en Grecia, el recorrido sigue la llamada ruta de los Balcanes, con destino principalmente a Alemania, o bien, a los países del norte de Europa, como Suecia y Noruega.

En 2015, llegó a la UE por esta ruta un gran número de refugiados que huían de la guerra civil siria. Como ya se ha explicado anteriormente, el conflicto provocó una oleada de refugiados que llegaban a las costas griegas. Muchos llegaron, pero otros muchos no corrieron la misma suerte. Los naufragios eran el día a día de las islas griegas, como Lesbos, que si eran incapaces de acoger a todos los sirios, menos aún lo eran de salvarles en el mar. De las incontables tragedias, la que más repercusión tuvo a nivel europeo, fue la foto de aquel menor sirio ahogado en una playa de Turquía, una imagen que estremece hasta al más impasible.

#### 4.1.2. La ruta del Mediterráneo central

NATIONALITY	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Jan-Oct 2021
Tunisia	880	1 207	6 415	5 182	2 690	12 985	15 628
Bangladesh	5 028	8 131	9 009	583	750	4 447	6 457
Egypt	2 609	4 226	988	276	267	1 124	6 117
Côte d'Ivoire	3 756	12 399	9 509	1 191	1 304	2 065	3 285
Iran	119	255	439	151	311	888	3 257
Other	141 554	155 158	92 602	16 092	8 681	14 164	21 313
<b>Total</b>	<b>153 946</b>	<b>181 376</b>	<b>118 962</b>	<b>23 485</b>	<b>14 003</b>	<b>35 673</b>	<b>56 057</b>

Tabla 2: Cruce ilegal de fronteras entre pasos fronterizos por ruta, tipo de frontera y nacionalidad. Ruta del Mediterráneo central. Fuente: Frontex.

Otra principal ruta es la que lleva desde las costas de Libia hasta Italia a través de las islas de Lampedusa<sup>89</sup> y Sicilia. Se embarcan en travesías largas y peligrosas desde el norte de África y Turquía, cruzando el Mediterráneo para alcanzar Italia, y en menor medida también Malta.

La inmensa mayoría de esos migrantes pasan por Libia en su viaje hacia Europa. Esto ha contribuido al desarrollo en Libia de redes bien asentadas y resilientes de tráfico y trata de personas.

<sup>89</sup> La situación estratégica de Lampedusa, a 205 km de distancia de la costa sur de Sicilia y a 113 del norte de África, la convierten en la puerta de Europa para todos aquellos que huyen de la pobreza, la guerra y la persecución por motivos políticos, étnicos, sexuales o de conciencia.

Es un paso por mar mucho más peligroso que el de Grecia, pero se ha visto convertido en alternativo de este según los países atravesados por la ruta de los Balcanes iban cerrando sus fronteras. Además, el paso por Italia lleva los refugiados hasta el noroeste de Francia, donde muchos esperan, en los campamentos construidos en las localidades próximas al canal de la Mancha, continuar su viaje hacia el Reino Unido.

La crisis más sonada fue la de aquel el 3 de octubre de 2013, cuando se produjo frente a la isla de Lampedusa el naufragio que hizo despertar la conciencia europea. Docenas de millones de personas habían muerto ahogadas en el canal de Sicilia hasta entonces y desde los primeros años de la década de 1990. Las llegadas, los naufragios y el rescate en el mar de los vivos y los muertos formaba parte de la cotidianidad del paso por el mar Mediterráneo entre las costas de Libia e Italia. Sin embargo, en aquella ocasión el final de la travesía fue trágico. Con más de medio millar de personas a bordo y tras cuatro días de navegación, las personas hacinadas, tras ver pasar tres pesqueros que ignoraron sus señales de socorro, decidieron encender un pequeño fuego en cubierta. La cubierta, manchada de gasolina, se incendió en cuestión de segundos<sup>90</sup>. La tragedia de Lampedusa marcó un hito en la historia de los naufragios de inmigrantes en el Mediterráneo.

Dos años más tarde, el 12 de abril de 2015 murieron 400 migrantes a 60 millas de la costa Libia y a 120 millas de la isla italiana de Lampedusa, cuando un barco sobrecargado volcó como consecuencia de la excitación de sus pasajeros al ver que se acercaba un remolcador a rescatarlos. Solo una semana después, en la madrugada del 19 de abril de 2015 tuvo lugar un incidente similar en el canal de Sicilia, en el que, según fuentes de ACNUR, aproximadamente 800 personas murieron ahogadas en el mar cuando un barco pesquero volcó después de colisionar con un buque de carga que se acercaba para llevar a cabo una operación de rescate<sup>91</sup>.

Entre 2014 y 2020, más de 20.000 personas murieron en el Mediterráneo central tratando de cruzarlo.

El problema era de tal calado que la UE llegó a pedir ayuda a la ONU, quien, en noviembre de 2017, creó y lideró un grupo de trabajo mixto en materia de migración con la Unión Africana y la UE, con objeto de aunar esfuerzos y reforzar la cooperación para hacer frente a los retos que plantea la migración en África, y en particular en Libia. En 2022, los datos

---

<sup>90</sup> MORAES, N., ROMERO RAMOS, H., & COORDS. (2016). *La crisis de los refugiados y los deberes de Europa*. Catarata.

<sup>91</sup> ABRISKETA URIARTE, J. (2021). *Rescate en el mar y asilo en la Unión Europea. Límites del Reglamento de Dublín III*. Aranzadi.

de migraciones por esta ruta se volvieron a disparar y, consecuentemente, en noviembre de 2022, la Comisión Europea presentó un Plan de Acción de la UE sobre el Mediterráneo Central para hacer frente a los numerosos retos a lo largo de dicha ruta.

#### 4.1.3. La ruta del Mediterráneo occidental

BORDER TYPE, NATIONALITY	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Jan-Oct 2021
Morocco	673	816	4 810	12 783	7 285	15 280	9 890
Algeria	1 060	1 694	4 295	4 343	4 007	11 502	10 731
Mali	68	92	619	10 542	162	294	4
Côte d'Ivoire	646	1 741	3 390	4 000	105	113	0
Senegal	32	14	310	1 996	117	95	0
Other	4 135	4 955	8 549	22 479	14 599	12 877	11 912
<b>Sea</b>	<b>6 614</b>	<b>9 312</b>	<b>21 973</b>	<b>56 143</b>	<b>25 275</b>	<b>40 161</b>	<b>32 537</b>
Mali	43	33	6	216	102	62	332
Burkina Faso	79	146	109	245	34	8	95
Morocco	53	0	0	0	0	7	124
Guinea	496	604	636	779	76	5	103
Côte d'Ivoire	99	99	144	45	9	5	33
Other	494	467	616	140	191	9	318
<b>Land</b>	<b>1 264</b>	<b>1 349</b>	<b>1 511</b>	<b>1 425</b>	<b>412</b>	<b>96</b>	<b>1 005</b>
<b>Total</b>	<b>7 878</b>	<b>10 661</b>	<b>23 484</b>	<b>57 568</b>	<b>26 687</b>	<b>40 257</b>	<b>33 542</b>

Tabla 3: Cruce ilegal de fronteras entre pasos fronterizos por ruta, tipo de frontera y nacionalidad. Ruta del Mediterráneo occidental. Fuente: Frontex.

La última ruta en el Mediterráneo para llegar a Europa pasa por España,<sup>92</sup> cruzando el Estrecho de Gibraltar. Además, también cabe la posibilidad de llegar a nuestro país desembarcando en las Islas Canarias. Los migrantes parten principalmente de Marruecos, el Sáhara Occidental, Mauritania, Senegal y Gambia y emprenden peligrosos viajes a lo largo de la costa de África Occidental para llegar a las islas Canarias. La distancia recorrida abarca desde menos de 100 kilómetros desde el punto más próximo de la costa africana, hasta los más de 1.600 kilómetros desde Gambia.

En 2018, la ruta del Mediterráneo occidental fue la vía de acceso a Europa utilizada con mayor frecuencia.

De esta ruta destaca la crisis de los cayucos<sup>93</sup> que tuvo lugar entre los años 2006 y 2008, periodo en el que llegaron a las Islas Canarias cerca de 31.000 subsaharianos anualmente. A principios de 2006, comienzan a arribar cayucos a Fuerteventura y, poco a poco, el tráfico

<sup>92</sup> A España también se puede llegar a través de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Para llegar a estos destinos los migrantes pasan por Marruecos y Argelia. No obstante, esta ruta no la incluimos en el análisis puesto que se trata de una vía terrestre.

<sup>93</sup> Esta crisis tomó este nombre (crisis de los cayucos) debido al tipo de embarcaciones que utilizaban las mafias para enviar a los migrantes a las costas españolas; cayucos, barcas de pesca local llamadas cayucos casi diez veces más grandes que una patera.

de estas embarcaciones va creciendo, llegando a su cénit en el verano de 2006. Desde mayo, aprovechando el buen tiempo y las mareas, estos navíos llegaban cada vez con más frecuencia, hasta hacerlo a diario y, finalmente, varios el mismo día. Es aquí donde comienza la llamada crisis de los cayucos, terminando a mediados de 2008, cuando el flujo migratorio empieza a disminuir, hasta desaparecer casi por completo poco después<sup>94</sup>.

En julio de 2005 se firmaba por fin el acuerdo entre la Unión Europea y Marruecos en materia política que incluye el control de las migraciones. Las relaciones entre la U.E. y Marruecos sobre este tema se iban afianzando hasta la adopción de un Estatuto Avanzado firmado en octubre de 2008. El acuerdo provocó que el flujo migratorio cambiase su destino. Los subsaharianos fueron expulsados de Marruecos y tuvieron que volver a sus países de origen, lo cual no detuvo las migraciones. Al contrario, muchos percibieron esta coyuntura como una forma mucho menos peligrosa y más fácil para llegar a Europa. Las mafias se desplazaron a la costa de Mauritania y pronto descubrieron que las embarcaciones que iban a utilizar en estas nuevas travesías barcas de pesca local llamadas cayucos (más grandes que las pateras). El negocio estaba en marcha. El destino también cambiaría: ya no sería la costa gaditana, sino el Archipiélago Canario, sobre todo las islas más occidentales<sup>95</sup>.

La costa andaluza había sido punto de desembarco tradicional de pateras desde el año 1994. En 2004, en pleno auge del fenómeno, el Estrecho de Gibraltar es lugar de tráfico de flujos migratorios provenientes de Marruecos. Casi a diario llegaban a las costas gaditanas pateras, embarcaciones con capacidad para unos 15 a 25 pasajeros. Ciudadanos de origen subsahariano recorrían todo el desierto hasta llegar a Marruecos, donde las mafias tenían preparada estas embarcaciones para pasarlos a la península Ibérica y, por ende, a Europa. Sin embargo, todo ello cambió con la crisis de los cayucos durante dos años (2006-2008). A

---

<sup>94</sup> DOMÍNGUEZ PÉREZ, E. (2022). *Tesis doctoral: La crisis de los cayucos en Canarias (2006-2008), contexto y análisis cualitativo de mensajes mediáticos y políticos desde una experiencia personal periodística en Tenerife*. Obtenido de Facultad de Comunicación. Universidad de Sevilla: <https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/141023/Dom%C3%ADnguez%20P%C3%A9rez%2c%20Eva%20TESIS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>95</sup> DOMÍNGUEZ PÉREZ, E. (2022). *Tesis doctoral: La crisis de los cayucos en Canarias (2006-2008), contexto y análisis cualitativo de mensajes mediáticos y políticos desde una experiencia personal periodística en Tenerife*. Obtenido de Facultad de Comunicación. Universidad de Sevilla: <https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/141023/Dom%C3%ADnguez%20P%C3%A9rez%2c%20Eva%20TESIS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

pesar de este paréntesis, una vez acabada con la ruta canaria, Cádiz y Huelva, principalmente, volvieron a presenciarse como las pateras llegaban a sus playas de nuevo<sup>96</sup>.

## 4.2. MEDIDAS TOMADAS POR LA UE

La aceleración de la tragedia humanitaria en el Mediterráneo provocó que, desde el punto de vista operativo, los estados afectados (principalmente España, Italia y Grecia) se vieron en la obligación de dar respuesta a un problema para el que no existían mecanismos. No se había previsto con carácter previo un modo de responder a la migración marítima. De manera que se fueron constituyendo sucesivas operaciones “*ad hoc*” con objetivos precisos y duración determinada. La UE respondió de manera insolidaria e insuficiente en opinión de los principales estados afectados por las oleadas migratorias. El choque de posturas provocó que aún hoy en día se echen de menos políticas de calado comunitario.

### 4.2.1. La operación de Italia Mare Nostrum

El 18 de octubre de 2013 Italia lanzó la operación Mare Nostrum, el primer conjunto de acciones navales y aéreas enfocadas a la búsqueda e identificación de los barcos en peligro en el mar, y a su rescate.

La operación se desplegó tras el naufragio de 368<sup>97</sup> migrantes frente a las costas de Lampedusa el 3 de octubre de 2013. Durante 14 meses, el conjunto de fuerzas y cuerpos de seguridad del estado y de la armada italiana rescataron alrededor de 150.000<sup>98</sup> personas, a lo largo de todas sus extensas costas.

Se trataba de una operación especialmente humanitaria, creada con el único fin de rescatar a cuántos migrantes fuera posible. Italia asumía, además del rescate, la recepción y acogida

---

<sup>96</sup> DOMÍNGUEZ PÉREZ, E. (2022). *Tesis doctoral: La crisis de los cayucos en Canarias (2006-2008), contexto y análisis cualitativo de mensajes mediáticos y políticos desde una experiencia personal periodística en Tenerife*. Obtenido de Facultad de Comunicación. Universidad de Sevilla: <https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/141023/Dom%C3%ADnguez%20P%C3%A9rez%2c%20Eva%20TESIS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>97</sup> OIM. (3 de octubre de 2014). *Tragedia en el mar en Lampedusa: un año más tarde*. Obtenido de Organización Internacional para las Migraciones: <https://www.iom.int/es/news/tragedia-en-el-mar-en-lampedusa-un-ano-mas-tarde>

<sup>98</sup> OIM. (27 de marzo de 2015). *La OIM elogia la operación de salvamento Mare Nostrum de Italia: “No es un factor de atracción para los migrantes”*. Obtenido de Organización Internacional para las Migraciones: <https://www.iom.int/es/news/la-oim-elogia-la-operacion-de-salvamento-mare-nostrum-de-italia-no-es-un-factor-de-atraccion-para-los-migrantes>

de los migrantes (en términos legales, económicos y sociales), y la gestión de sus solicitudes de protección internacional o asilo<sup>99</sup>.

Como consecuencia, aumentaron los flujos migratorios desde Libia y el tamaño de las embarcaciones se redujo. Aquello fue el caldo de cultivo para que la peligrosidad de los naufragios se elevase exponencialmente. Las mafias aprovecharon la desesperanza de aquellas que salían con el objetivo de que uno de los barcos italianos les socorriese una vez cruzado el mar territorial libio.

El aumento de la presión migratoria provocó el atisigamiento de las instituciones italianas. Gobierno italiano solicitó apoyo financiero a la Unión Europea, con el fin de poder continuar con la operación. Su petición fue rechazada, y el 1 de noviembre de 2014 la UE reemplazó la operación Mare Nostrum<sup>100</sup> por la operación Tritón, la cual dejaría de estar liderada por Italia y pasaría a ser dirigida por FRONTEX.

En octubre de 2014, se creó el teléfono de alarma mediante el cual las embarcaciones podrían enviar su llamada de auxilio.

#### **4.2.2. Las operaciones de la UE Tritón y Sophia**

A diferencia de su predecesora, la operación Mare Nostrum, el objetivo principal de la operación Tritón<sup>101</sup>, no era la búsqueda y rescate marítimo de inmigrantes, sino el control de fronteras.

Paralelamente, en mayo de 2015 se desplegó la operación militar Sophia, una misión naval para combatir el tráfico de personas. La Operación Sophia fue una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional para luchar contra las redes de tráfico de personas, prevenir flujos de migración irregular y evitar que muera más gente en el mar. Actuaría en el Mediterráneo central y proveería equipamiento técnico y guardias

---

<sup>99</sup> ABRISKETA URIARTE, J. (2021). *Rescate en el mar y asilo en la Unión Europea. Límites del Reglamento de Dublín III*. Aranzadi.

<sup>100</sup> Con la caída de Mare Nostrum, se intensificó la presencia de organizaciones humanitarias en el mar, las cuales iniciaban tareas de búsqueda y rescate de los migrantes que cruzaban el Mediterráneo central para llegar a suelo europeo.

<sup>101</sup> A la operación Tritón, le siguió la operación Themis, dirigida, de igual manera, por FRONTEX, y desplegada en febrero de 2018. Esta última serviría para apoyar a Italia en las labores de vigilancia en el Mediterráneo central.

fronterizos a los estados miembros que afrontaban el aumento de la llegada de inmigrantes (Italia y Grecia)<sup>102</sup>.

La operación Sophia resultó ser controvertida por dos principales motivos:

- ❖ Su carácter militar en detrimento del tradicionalmente humanitario o civil.
- ❖ Alemania decidió suspender su participación en la operación dada la negativa de Italia a admitir el desembarco en sus puertos de los migrantes rescatados<sup>103</sup>.

Los obstáculos políticos, jurídicos y operativos asociados al desembarco de los rescatados por las ONG, unidos a las profundas divisiones entre los gobiernos de los Estados miembros sobre la reforma del SECA (Sistema Europeo Común de Asilo) y el Reglamento de Dublín III, provocaron la “crisis del desembarco” en el Mediterráneo central a partir de 2017. Esta crisis se desencadenó concretamente por la negativa de Italia, Malta y España a aceptar el desembarco de las ONG que conducían operaciones de búsqueda y rescate y solicitaba la entrada en sus puertos para desembarcar a los inmigrantes rescatados<sup>104</sup>.

La tensión de las negociaciones entre los distintos ministros de interior de los estados miembros sobre este asunto afectó directamente al debate sobre la renovación de la operación Sophia, llegando al punto de que en 2019<sup>105</sup> los países de la Unión Europea acordaron suspender temporalmente el despliegue naval por falta de acuerdo sobre el desembarco de los inmigrantes rescatados. La operación Sophia se convirtió así, en una operación naval sin barcos.

Un año más tarde, volvieron a reunirse todos los ministros de exteriores, junto con el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, acordando recuperar los recursos navales para la operación, cuyo único objetivo sería el de mantener el embargo de armas impuesto a Libia (dejando totalmente de lado cuestiones

---

<sup>102</sup> ABRISKETA URIARTE, J. (2021). *Rescate en el mar y asilo en la Unión Europea. Límites del Reglamento de Dublín III*. Aranzadi.

<sup>103</sup> La prueba definitiva que revelaba la intención de poner fin a las operaciones de rescate de las ONG en el Mediterráneo central, fue la orden dictada por el gobierno italiano de no aceptar el desembarco de buques (con inmigrantes dentro) que previamente se negaran a desembarcar en Libia.

<sup>104</sup> ABRISKETA URIARTE, J. (2021). *Rescate en el mar y asilo en la Unión Europea. Límites del Reglamento de Dublín III*. Aranzadi.

<sup>105</sup> MINISTERIO DE DEFENSA. (s.f.). *EUNAVFORMED Sophia*. Obtenido de Ministerio de Defensa. Gobierno de España: [https://www.defensa.gob.es/misiones/en\\_exterior/historico/listado/eunavformed.html#:~:text=En%20su%20reuni%C3%B3n%20del%2027,desembarco%20de%20los%20inmigrantes%20rescatados](https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/historico/listado/eunavformed.html#:~:text=En%20su%20reuni%C3%B3n%20del%2027,desembarco%20de%20los%20inmigrantes%20rescatados).

tales como la búsqueda, salvamento, rescate o la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de personas).

### 4.2.3. Acuerdos intergubernamentales

Tras el choque frontal de posturas entre Alemania y los países costeros del Mediterráneo, y la insuficiencia de los esfuerzos de la UE para solucionar el problema, a partir del año 2017 se sucedieron una serie de acuerdos entre diferentes estados que perseguían objetivos comunes sobre control de la inmigración marítima.

El 2 de febrero de 2017 se firmó un memorando de entendimiento mediante el cual Italia y Libia acordaron que la Guardia Costera libia sería la responsable de interceptar las embarcaciones y devolverlas a Libia. Para ello, Italia donaría barcos, entrenaría a los agentes e incluso se reconocería una zona libia<sup>106</sup> de búsqueda y salvamento marítimo. La SAR<sup>107</sup> (“*Search and Rescue*”) libia fue reconocida por la OMI (Organización Marítima Internacional) en 2017, siendo esta también reconocida por la UE<sup>108</sup>.

Dos años más tarde, en respuesta al fracaso de la operación Sophia con motivo de las tensiones políticas, el 23 de septiembre de 2019, los ministros de interior de Alemania, Francia, Italia y Malta anunciaban el acuerdo alcanzado en La Valeta ante la presidencia del Consejo de la Unión Europea y el entonces responsable de inmigración de la Comisión Europea. Se trataba de una declaración de intenciones sobre la adopción de un mecanismo provisional para desembarcar a las personas rescatadas en el Mediterráneo central. El acuerdo tan solo tenía un carácter político, puesto que no recogía ninguna obligación vinculante para las partes, pero desahogó un problema que parecía empezar a enquistarse.<sup>109</sup>

También, con ocasión de la Cumbre de La Valeta, se puso en marcha oficialmente el Fondo Fiduciario de Emergencia para África de la UE destinado a generar estabilidad y a

---

<sup>106</sup> De igual modo que sucedió con el acuerdo con Turquía, se cuestionaron el cumplimiento de los requisitos exigidos, los medios e infraestructuras demandadas, y el respeto a los diferentes convenios internacionales, por parte de Libia, poniendo en tela de juicio la eficacia y la legalidad de la medida.

<sup>107</sup> Tras la adopción del Convenio SAR (1979), el Comité de seguridad marítima dividió los océanos del mundo en 13 zonas de búsqueda y salvamento, en cada una de las cuales los países firmantes correspondientes tienen una zona de búsqueda y salvamento delimitada de la cual son responsables.

<sup>108</sup> ABRISKETA URIARTE, J. (2021). *Rescate en el mar y asilo en la Unión Europea. Límites del Reglamento de Dublín III*. Aranzadi.

<sup>109</sup> MELGUIZO, S. (23 de septiembre de 2019). *Francia, Italia, Alemania y Malta llegan a un acuerdo para gestionar los rescates en el Mediterráneo central*. El Mundo.

abordar las causas profundas de la migración irregular y de los desplazamientos de personas en África.

A partir de ese momento, la respuesta de los estados frente a las situaciones de llegadas de embarcaciones por el Mediterráneo con decenas de migrantes a bordo fue la de alcanzar acuerdos “*ad hoc*”. Este mecanismo pretendía agilizar la reubicación temporal de solicitantes de asilo, a través de planes voluntarios que solo vinculaban a los estados que desearan acoger a los refugiados. El fin último y más importante de este tipo de acuerdos, era que los barcos con refugiados a bordo que llevaran días o semanas en el mar, pudieran desembarcar en el puerto europeo acordado, habiendo sido previamente acordada la reubicación de estos inmigrantes<sup>110</sup>.

La gran ventaja de estos acuerdos intergubernamentales es que se les atribuye el potencial de crear derecho, en tanto en cuanto son calificados como “*soft law*”. Esto quiere decir que pueden constituir un punto de partida esencial para más adelante devenir en un tratado.

La gran desventaja, en contrapartida, es que precisamente su carácter intergubernamental, demuestra la fragmentación en el tratamiento de un problema que se supone común (dichos acuerdos se hallan fuera del TUE, y por supuesto, del SECA). Este panorama pone en cuestión la consistencia del acervo comunitario, y es por este motivo, por el que muchos políticos y juristas reclaman la negociación de un nuevo instrumento jurídico específico al efecto<sup>111</sup>.

### 4.3. PROBLEMÁTICA JURÍDICA

El problema se ha ido intensificado a lo largo de todo el siglo XXI, hasta devenir en las crisis que acabamos de enunciar. Primero, porque los migrantes recurren con mayor frecuencia a las rutas marítimas impulsados por los traficantes; segundo, porque los estados de la propia Unión Europea junto a otros actores implicados, como las ONG, pujan por medidas de interceptación<sup>112</sup>, rescate y salvamento en el mar. Por último, pero no menos importante, porque para muchos inmigrantes la ruta marítima es su única opción para llegar al continente europeo en busca de mejores condiciones de vida. Además, no todos los

---

<sup>110</sup> ABRISKETA URIARTE, J. (2021). *Rescate en el mar y asilo en la Unión Europea. Límites del Reglamento de Dublín III*. Aranzadi.

<sup>111</sup> MARTÍNEZ ALARCÓN, M. L. (2018). *La política europea de protección internacional. Sistema europeo común de asilo*. Aranzadi.

<sup>112</sup> El término interceptación se emplea para aludir a la detención física de los buques extranjeros en alta mar en su trayecto hacia los países europeos.

estados europeos se ven afectados, y la solidaridad y empatía no siempre guían las políticas migratorias, haciendo muy difícil el entendimiento.

Pese a lo que aparentemente pudiese parecer, la respuesta jurídica a este tipo de migración resulta extremadamente compleja, porque se entremezclan diferentes conjuntos de normas que no responden de manera eficaz a los numerosos problemas que surgen relacionados con el marco legal del rescate, con el hecho del desembarco de migrantes en un puerto seguro y con el posterior tratamiento de las eventuales solicitudes de protección internacional<sup>113</sup>.

Legislativamente, hay una pluralidad de regímenes jurídicos tanto nacionales como internacionales, en este ámbito geográfico del mar que hace muy difícil la aplicación práctica de todos ellos de una manera compatible. Además, entran en juego diferentes esferas del derecho y diferentes intereses jurídicos protegidos por cada uno de ellos.

La Convención<sup>114</sup> de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 es el marco normativo más importante dentro del derecho del mar a nivel internacional. Esta convención reconoce la potestad legislativa y ejecutiva del Estado ribereño respecto de los buques extranjeros que navegan por su mar territorial. Esta legislación es de obligada observancia por todos los buques extranjeros que ejercen el derecho de paso inocente. Además, dentro de su mar territorial, el estado ribereño ostenta las competencias para determinar el modo legal en que se han de desarrollar las operaciones de rescate.

La CNUDM obliga a los estados a exigir a los capitanes de los buques que enarboles su pabellón a que, siempre que estén en el mar en condiciones de prestar ayuda, salvo que consideren que es irrazonable o innecesario hacerlo, acudan al auxilio de las personas que se encuentren en peligro en el mar<sup>115</sup>. Otros convenios internacionales también aluden a esta idea<sup>116</sup>.

---

<sup>113</sup> ABRISKETA URIARTE, J. (2021). *Rescate en el mar y asilo en la Unión Europea. Límites del Reglamento de Dublín III*. Aranzadi.

<sup>114</sup> NACIONES UNIDAS. (10 de diciembre de 1982). *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*. Obtenido de UN: [https://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/convemar\\_es.pdf](https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf)

<sup>115</sup> Artículo 98. Deber de prestar auxilio. 1. *Todo Estado exigirá al capitán de un buque que enarbole su pabellón que, siempre que pueda hacerlo sin grave peligro para el buque, su tripulación o sus pasajeros:*  
a) *Preste auxilio a toda persona que se encuentre en peligro de desaparecer en el mar;*  
b) *Se dirija a toda la velocidad posible a prestar auxilio a las personas que estén en peligro, en cuanto sepa que necesitan socorro y siempre que tenga una posibilidad razonable de hacerlo;*  
c) *Caso de abordaje, preste auxilio al otro buque, a su tripulación y a sus pasajeros y, cuando sea posible, comunique al otro buque el nombre del suyo, su puerto de registro y el puerto más próximo en que hará escala.*

Es una norma de “*ius cogens*”, con aplicabilidad general (para firmantes y no firmantes del tratado). Se trata de una positivización de una norma consuetudinaria, que no tiene ponderación posible con otros intereses jurídicos (es decir, prácticamente absoluta), y que confía primordialmente a los poderes públicos el encargo de proteger la vida en el mar (lo que no quita la obligación individual que también ostentan los capitanes<sup>117</sup> de los buques). Tiene un carácter universal, vinculado tanto a un derecho (el derecho a la vida), como a un deber (el deber de protección internacional de los derechos humanos, en particular, del derecho a la vida)<sup>118</sup>.

Cada Estado cuenta con su zona SAR<sup>119</sup>, una a zona de responsabilidad de búsqueda y salvamento marítimo asignada a los estados por la OMI. Dentro de ella, el estado ribereño ejerce la responsabilidad de coordinar las llamadas de auxilio y de poner en funcionamiento un servicio efectivo de búsqueda y salvamento marítimo en su zona. Concretamente, el centro coordinador de salvamento del estado responsable de la región SAR ha de determinar el lugar o los lugares más apropiados para el desembarco de personas encontradas en peligro en el mar.

El problema del Mediterráneo es que, en muchos casos, las zonas SAR de países europeos y no europeos se superponen. Esta situación impide determinar a cuál de los estados corresponde el rescate de los refugiados y migrantes.

Una vez, una determinada zona SAR impone el desembarque del buque rescatador en un puerto concreto, el segundo escollo legislativo se halla en la indeterminación jurídica de la

---

*2. Todo Estado ribereño fomentará la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de un servicio de búsqueda y salvamento adecuado y eficaz para garantizar la seguridad marítima y aérea y, cuando las circunstancias lo exijan, cooperará para ello con los Estados vecinos mediante acuerdos mutuos regionales.*

<sup>116</sup> Convenio internacional sobre salvamento marítimo. Artículo 10. Obligación de prestar auxilio. *1. Todo capitán tiene el deber de prestar auxilio a cualquier persona que se halle en peligro de desaparecer en la mar, siempre que ello no entrañe grave peligro para su buque y para las personas que se encuentren a bordo.*

*2. Los Estados Parte adoptarán las medidas necesarias para dar efectividad al deber enunciado en el párrafo 1.*

*3. El propietario del buque no incurrirá en responsabilidad en caso de incumplimiento por el capitán del deber estipulado en el párrafo 1.*

*Convenio Internacional sobre Salvamento Marítimo, 1989, hecho en Londres el 28 de abril de 1989. (28 de abril de 1989). Obtenido de Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Gobierno de España: [https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/marima\\_mercante/normativa-maritima/convenios/16\\_Salvage\\_1989.pdf](https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/marima_mercante/normativa-maritima/convenios/16_Salvage_1989.pdf)*

<sup>117</sup> Reino Unido y Alemania imponen responsabilidad penal al capitán del buque que no lleve a cabo este rescate.

<sup>118</sup> ABRISKETA URIARTE, J. (2021). *Rescate en el mar y asilo en la Unión Europea. Límites del Reglamento de Dublín III*. Aranzadi.

<sup>119</sup> OMI. (27 de abril de 1979). *Convenio internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos (Convenio SAR)*. Obtenido de UN: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201405/volume-1405-I-23489-Other.pdf>

obligación de aceptar dicho desembarco. La norma tan solo establece que el estado responsable de la zona SAR asume la responsabilidad de coordinar el desembarco, pero no le obliga a ejecutarlo en sus costas, ni puede obligar a ningún otro estado a aceptarlo. De lo que se deduce del texto legal es que existe una obligación de comportamiento, pero no de resultado, es decir, los estados han de coordinarse y colaborar entre sí, pero no tienen la obligación de aceptar y asegurar el desembarco<sup>120</sup>.

Esta ambigüedad legal provoca que los estados se desentiendan del rescate y del desembarco, provocando que dicha tarea recaiga sobre buques privados y ONG cuyo régimen jurídico aplicable es, de igual manera, incierto. Empero, ante la ausencia de un sistema de asilo eficiente en los países del norte de África, el desembarco de las personas rescatadas en alta mar o en la zona SAR de Libia han de tener lugar en los estados miembros. A colación de ello, la Comisión Europea recuerda que la ayuda prestada en el mar a una persona en situación de peligro es una obligación impuesta por el derecho internacional, que es vinculante para la UE y todos sus estados miembros, y que se encuentra plenamente traspuesta a los marcos legales nacionales y de la UE<sup>121</sup>.

Ante este plano de inacción por parte de los diferentes países, el 15 de mayo de 2014, la UE aprueba el Reglamento (UE) n° 656/2014<sup>122</sup>, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. En ella se regular una serie de normas relativas a las cuestiones de búsqueda, rescate y desembarco, concretamente, impuso el deber de prestar auxilio a cualquier persona que se encuentre en peligro de desaparecer en el mar. Además, incluye la obligación de garantizar el desembarco de las personas rescatadas en un lugar seguro. Precisamente, el concepto de “lugar o puerto seguro” ya se introdujo en el Convenio SAR.

---

<sup>120</sup> Un problema capital para la UE es que Malta, responsable de la zona SAR que cubre las aguas que circundan las islas de Lampedusa y Lampedusa, no aceptó la enmienda al Convenio SAR. De esta manera, hay un vacío legal que solo lleva a la omisión de rescate y desembarco.

<sup>121</sup> ABRISKETA URIARTE, J. (2021). *Rescate en el mar y asilo en la Unión Europea. Límites del Reglamento de Dublín III*. Aranzadi.

<sup>122</sup> Durante la negociación del texto, seis estados con fronteras en el Mediterráneo (Grecia, España, Francia, Italia, Chipre y Malta) alegaron que no se podría incluir el rescate y desembarco en dicho instrumento jurídico dado que aquello constituía una competencia exclusiva de los estados miembros. No obstante, el Reglamento negó esta exclusividad y les fue vinculante.

Y no ha dejado de ser polémico desde entonces, ya que ningún tratado internacional aporta una definición definitiva al respecto<sup>123</sup>.

La determinación del lugar seguro se basa en las indicaciones dadas por la OMI y el derecho derivado de la UE. Según estos, los estados deben evitar las acciones o inacciones que desemboquen en el desembarco de rescatados en lugares en los que su vida se vea amenazada, o que corran el peligro de ser sometidos a torturas, tratos inhumanos o degradantes<sup>124</sup>. Un lugar seguro sería aquel en el que los supervivientes no vean amenazada su vida y puedan satisfacerse sus necesidades básicas. Asimismo, también ha sido aplicable al concepto de “lugar o puerto seguro” la definición de “tercer país seguro” que provee la Directiva de Procedimientos, la cual ya ha sido extensamente tratada en el apartado anterior.

#### 4.3.1. Jurisprudencia del TEDH

El conjunto de cuerpos legales aplicables a los rescates en el mar resulta insatisfactorio. Prueba de ello son las numerosas lagunas legales y contradicciones que a menudo intentan paliar los tribunales internacionales. Ante la falta de voluntad política y acuerdos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sido el gran orientador de la política migratoria de la Unión Europea, en cuanto sus decisiones afectan a la conducta que deben seguir los estados. Las decisiones unilaterales de los estados mediterráneos han sido, en su mayoría, debatidas en la Gran Sala de este Tribunal ante las incesantes demandas por parte de actores civiles.

El TEDH ha rechazado en todo momento que el Estado pueda descartar la obligación de respetar los derechos fundamentales por tratarse del contexto especial del medio marítimo. Según la cláusula jurisdiccional de todos los convenios de derechos humanos, el individuo ha de hallarse bajo la jurisdicción del Estado para poder invocar la aplicación de los derechos contenidos en dichos tratados. En su argumentario, el TEDH esclarece que la jurisdicción incluye el ámbito terrestre, aéreo y, por supuesto, marítimo<sup>125</sup>.

---

<sup>123</sup> ABRISKETA URIARTE, J. (2021). *Rescate en el mar y asilo en la Unión Europea. Límites del Reglamento de Dublín III*. Aranzadi.

<sup>124</sup> Reiterada jurisprudencia del TEDH alude a esta definición. Como ejemplo, podemos tomar la STEDH sobre el asunto HIRSI JAMAA Y OTROS C. ITALIA, demanda no. 27765/09 (TEDH 23 de febrero de 2012).

<sup>125</sup> STEDH sobre el asunto HIRSI JAMAA Y OTROS C. ITALIA, demanda no. 27765/09 (TEDH 23 de febrero de 2012).

A colación de lo anterior, el TEDH, en numerosas ocasiones, ha proclamado que el derecho a la vida implica una obligación positiva de todos los estados de adoptar las medidas necesarias para proteger la vida de las personas bajo su jurisdicción. La omisión, por tanto, sería una forma de violar este derecho fundamental. Este principio quedó manifestado en las medidas provisionales adoptadas por el TEDH el 25 de junio de 2019<sup>126</sup>, en el marco del caso “*Sea Watch 3*”<sup>127</sup>. Si bien el tribunal no accedió a la petición de los demandantes de desembarcar en Italia, sí requirió al gobierno italiano a que tomara todas las medidas necesarias lo antes posible para proveer a los solicitantes de los cuidados médicos, alimentos, agua y tanta asistencia como fuera necesaria.

En otro orden de cosas, el TEDH también se ha pronunciado sobre la aplicación del principio de *non-refoulement* respecto de la inmigración marítima. En palabras de este tribunal<sup>128</sup>, el estado ribereño que deniega el desembarco en su territorio viola este principio, solo en el caso de que pueda probarse que, efectivamente, la alternativa del migrante sería volver a un territorio en el que su vida o su libertad podrían verse amenazadas. En su sentencia también aludió al principio de no devolución de la Convención de Ginebra de 1951 para definir el concepto de país seguro.

Un caso concreto donde el TEDH tuvo que pronunciarse acerca de este principio fue su sentencia *Hirsi Jamaa v. Italia*. En ella, el TEDH declaró por unanimidad que la expulsión en alta mar de los solicitantes de asilo procedentes de Eritrea y de Somalia, y su posterior envío a Libia en barcos militares italianos, tras ser interceptados en alta mar por la guardia italiana, implicaba la violación por parte de Italia de su obligación de *non-refoulement*, al estar estos migrantes bajo el control *de iure* y *de facto* de las autoridades italianas, es decir, bajo su jurisdicción.

En definitiva, existen tres regímenes aplicables a estas situaciones de salvamento en el mar de potenciales solicitantes de asilo. Por un lado, contamos con el derecho internacional del mar, cuya aportación más importante es la tradicional norma consuetudinaria de deber de rescate de aquellos buques o personas que están en una situación de peligro en el mar, codificada, como ya se ha dicho, en el CNUDM. Por el otro lado, el derecho internacional

---

<sup>126</sup> *Rackete and Others v. Italy* (application no. 32969/19), ECHR 240 (2019) (Tribunal Europeo de Derechos Humanos 25 de junio de 2019).

<sup>127</sup> “*Sea-Watch 3*” es un barco de la ONG “*Sea-Watch*” (con sede en Berlín), usado para el rescate marítimo en el Mediterráneo.

<sup>128</sup> STEDH sobre el asunto *HIRSI JAMAA Y OTROS C. ITALIA*, demanda no. 27765/09 (TEDH 23 de febrero de 2012).

de los derechos humanos no deja de ser aplicable en este ámbito geográfico, propugnando que el derecho a la vida implica una obligación de acción, es decir, que incluso la inacción sería considerada como una violación de este derecho fundamental. Por último, el derecho internacional de los refugiados garantiza el derecho de los inmigrantes a solicitar asilo o protección internacional, imponiendo la obligación de no devolución de estas personas. Los tres, por separado, aportan respuestas limitadas a estas situaciones de rescate en el mar, y conjuntamente, ofrecen una solución de difícil convergencia y compatibilidad. Pero el TEDH, en su función de armonizar el derecho, intenta dar una salida satisfactoria a estos conflictos jurídicos.

## 5. NUEVO PACTO EUROPEO SOBRE MIGRACIÓN Y ASILO

No han sido pocas las voces que se han alzado en los últimos años exigiendo un nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo. Parece haber unanimidad en cuanto a su inminente e imperiosa necesidad, empero, curiosidades de la vida, ya hace 3 años desde la primera propuesta al respecto.

La Comisión Europea propuso el 23 de septiembre de 2020 un nuevo Pacto sobre Migración y Asilo<sup>129</sup> que abarcara todos los diferentes niveles necesarios para un planteamiento europeo integral en materia de migración. En líneas generales, pretendía conglomerar en un único instrumento legislativo europeo el conjunto de principios y objetivos perseguidos por los principales artículos del TFUE relativos a la migración (arts. 78, 79 y 80).

En los últimos años y tras las sucesivas crisis migratorias que han azotado la UE, la Comisión considera crucial restablecer la confianza entre los Estados miembros y, especialmente, en la capacidad de la Unión Europea para gestionar la migración. Para garantizar que las políticas nacionales y de la UE estén alineadas, se propondrá una gobernanza común en esta materia, en general, abordada de manera estratégica y eficiente.

Dicha confianza, como primer pilar fundamental, debe ser secundado inevitablemente por el reparto equitativo de la responsabilidad y la solidaridad<sup>130</sup>, dando contenido a los

---

<sup>129</sup> COMISIÓN EUROPEA. (23 de septiembre de 2020). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo (COM (2020) 609 final)*. Obtenido de EUR-Lex: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0012.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF)

<sup>130</sup> *Un nuevo comienzo en materia de inmigración: Crear confianza y encontrar un nuevo equilibrio entre responsabilidad y solidaridad* (23 de septiembre de 2020). Obtenido de Comunicado de Prensa. Comisión Europea. Representación en España:

principios del art. 80 TFUE, y en aras de la eficiencia de nuestra verdadera unión. Los Estados miembros tendrán la obligación de ser responsables y solidarios entre sí, aceptando cierta flexibilidad en sus contribuciones. Con este nuevo Plan se pretende implantar procedimientos mejorados y más rápidos para todo el sistema de asilo y migración, y establecer un equilibrio entre los principios de reparto equitativo de la responsabilidad y la solidaridad.

Los positivos resultados obtenidos de la reciente tendencia a convenir acuerdos sobre control migratorio (nacida a todas luces con el Acuerdo entre Turquía y la UE), han demostrado que se ha de continuar por esta senda. Para ello, es necesario un cambio de paradigma en la cooperación con los países de fuera de la UE, actuando en unidad y fomentando asociaciones a medida que sean mutuamente beneficiosas con los terceros países.

Asimismo, la migración y el asilo deben ser tratados desde una perspectiva o planteamiento global, esto es, contemplando un sistema común para los retornos<sup>131</sup>. Esto conllevará un coordinador de la UE en materia de retorno con una red de representantes nacionales para garantizar la coherencia en toda la UE.

Al ser un asunto que se entrelaza con el Código de Fronteras de Schengen es vital mejorar la gestión de las fronteras exteriores, por lo que se debe reforzar el papel del cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

Debido a las insuficiencias de Europa en materia laboral y social (carestía de mano de obra no cualificada, y desequilibrios en los sistemas de Seguridad Social) la mano de obra que supone la inmigración es necesaria para la UE. En ese sentido, la Comisión pondrá en marcha asociaciones en materia de talento con países clave no pertenecientes a la UE que se ajusten a las necesidades de mano de obra y competencias en la UE.

Los actuales problemas que muchos países de la Unión viven en relación con la integración de los migrantes ha puesto de manifiesto de la urgencia de adoptar un nuevo plan de acción global sobre integración e inclusión.

---

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/es/ip\\_20\\_1706/IP\\_20\\_1706\\_ES.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/es/ip_20_1706/IP_20_1706_ES.pdf)

<sup>131</sup> *Retorno y readmisión: mejorar la cooperación dentro de la UE y con los socios externos* (11 de febrero de 2021). Obtenido de Comunicado de prensa. Comisión Europea. Representación en España: <https://europedirect.udg.edu/Portals/0/Documents/CP%20Retorno%20y%20readmisi%C3%B3n.%20Mejorar%20la%20cooperaci%C3%B3n%20dentro%20de%20la%20UE%20y%20con%20los%20socios%20exter-nos.pdf>

Habiendo ya explicado las causas que han llevado a la Comunicación del pretendido nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, nos centraremos ahora en sus cuestiones más concretas y específicas<sup>132</sup> para poder realizar un análisis más detallado y exhaustivo de esta propuesta de la Comisión. La Comisión presenta un Pacto que incluye un paquete de 9 instrumentos<sup>133</sup>:

- ✚ Una gestión sólida y justa de las fronteras exteriores, incluidos los controles de identidad, salud y seguridad: un nuevo Reglamento de Detección.
- ✚ Unas normas de asilo justas y eficientes, racionalizando los procedimientos de asilo y retorno: modificaciones legislativas y revisión del Reglamento sobre procedimientos de asilo, en particular la introducción de nuevos procedimientos fronterizos, la tramitación de solicitudes y los procedimientos de recurso.
- ✚ Modificaciones legislativas del Reglamento Eurodac, con el fin de corregir sus lagunas y transformar Eurodac en una sólida base de datos sobre asilo y migración.
- ✚ Una gobernanza global a escala de la UE para una mejor gestión y aplicación de las políticas de asilo y migración: un nuevo Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración, por el que se establezca un marco común para la gestión migratoria en toda la UE, un mecanismo determinante de solidaridad y féroes criterios para el examen de las solicitudes de asilo.
- ✚ Un nuevo mecanismo de solidaridad para situaciones de presión y crisis: un nuevo Reglamento de Crisis y Fuerza Mayor, por el que se establezca un mecanismo especial de solidaridad en dichos casos, excepciones específicas en casos de fuerza mayor y un estatuto de protección inmediata para esta suerte de situaciones.
- ✚ Una mayor previsión, preparación y respuesta ante las crisis: un nuevo Plan de Preparación para la migración y sus consecuentes crisis. Recomendación por la que se establece un marco europeo para anticipar y abordar situaciones de crisis.
- ✚ El apoyo a unas políticas de integración eficaces y el desarrollo de vías legales sostenibles para quienes necesitan protección y para atraer talento a la UE: una nueva Recomendación sobre el reasentamiento y sus complementarias vías, en aras

---

<sup>132</sup> COMISIÓN EUROPEA. (23 de septiembre de 2020). *Anexo de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. COM(2020) 609 final*. Obtenido de EUR-Lex: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0012.02/DOC\\_2&format=PDF#:~:text=COMISI%C3%93N%20EUROPEA%20Bruselas%2C%2023.9.2020%20COM%282020%29%20609%20final%20ANNEX,Nuevo%20Pacto%20sobre%20Migraci%C3%B3n%20y%20A](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_2&format=PDF#:~:text=COMISI%C3%93N%20EUROPEA%20Bruselas%2C%2023.9.2020%20COM%282020%29%20609%20final%20ANNEX,Nuevo%20Pacto%20sobre%20Migraci%C3%B3n%20y%20A)

<sup>133</sup> *New Pact on Migration and Asylum, setting out a fairer, more European approach*. (23 de september de 2020). Obtenido de Migration and Home Affairs. European Commission: [https://home-affairs.ec.europa.eu/news/new-pact-migration-and-asylum-setting-out-fairer-more-european-approach-2020-09-23\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/news/new-pact-migration-and-asylum-setting-out-fairer-more-european-approach-2020-09-23_en)

de formalizar el actual régimen *ad hoc* de reasentamiento, el cual aborda vías complementarias de protección.

- ✚ Un nuevo mecanismo de solidaridad para situaciones de búsqueda y salvamento: una nueva Recomendación sobre las operaciones de búsqueda y salvamento realizadas por buques y demás embarcaciones privadas, para garantizar la seguridad de la navegación y la coordinación entre embarcaciones estatales y privadas.
- ✚ Nuevas orientaciones y aclaraciones sobre la Directiva de “Facilitadores”, esto es, sobre la no penalización de las actividades humanitarias de ayuda, asistencia, protección y rescate al inmigrante.

Además de estas novedosas nueve propuestas, también forman parte del Pacto las reformas en materia de asilo y retorno propuestas por la Comisión en 2016 y 2018 (sobre muchas de las cuales los legisladores ya han alcanzado un acuerdo político, aunque no definitivo pues aun actualmente continúan las negociaciones):

- Reglamento de la Agencia de Asilo de la UE
- Directiva sobre las condiciones de acogida
- Directiva de reconocimiento
- El marco de reasentamiento de la Unión
- Directiva sobre el retorno

La Comisión reitera su intención de sustituir el vigente Reglamento de Dublín por un nuevo Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración, que establezca un sistema de gobernanza mucho más eficaz y exhaustivo, con el fin de asentar una más compacta solidaridad entre países en la práctica.

Con todas estas reformas e innovaciones legislativas, la Comisión busca la consecución de 6 objetivos fundamentales:

- ✓ Menor disparidad en las tasas de reconocimiento.  
Unos criterios armonizados de protección garantizarán que los solicitantes tengan las mismas posibilidades de obtener asilo en las mismas condiciones dondequiera que lo soliciten dentro de la UE. Esto dará lugar a una mayor convergencia de las tasas de reconocimiento, que siguen variando mucho entre los Estados miembros.
- ✓ Protección cuando y mientras sea necesaria.  
Los Estados miembros estarán obligados a retirar el estatuto de protección cuando la protección ya no sea necesaria. Antes de decidir sobre una solicitud de asilo,

habrá que evaluar posibles alternativas de protección interna en los países de origen.

- ✓ Normas más estrictas que sancionen los movimientos irregulares.

Las nuevas normas desalentarán los movimientos no autorizados dentro de la UE mediante la introducción de sanciones.

- ✓ Mayores incentivos a la integración.

Las nuevas normas contribuirán a reforzar las perspectivas de integración al aclarar las normas sobre seguridad y asistencia sociales y permitirán a los Estados miembros vincular determinadas prestaciones sociales a medidas obligatorias de integración.

- ✓ Mejor protección para las familias y los menores.

Las familias formadas en los países de tránsito ahora también podrán beneficiarse del derecho a la unidad familiar y se reforzará el interés superior de los menores en las decisiones relativas a las solicitudes de asilo y los derechos de unidad familiar.

- ✓ Mejora de la seguridad interna.

Las nuevas normas introducen la obligación de retirar el estatuto de refugiado en los casos en que una persona cometa actos delictivos o suponga una amenaza para la seguridad nacional.

Desde el año en el que se emprendió esta iniciativa no han sido pocos los logros conseguidos. En la última presidencia del Consejo de la UE liderada por Suecia, se lograron grandes avances en el marco de las negociaciones necesarias para la consecución del conjunto de medidas que implica el Nuevo Pacto de Migración y Asilo. La nueva regulación del Eurodac, los avances en el Reglamento marco de acogida en materia de reasentamiento y en el examen de las enmiendas de la nueva regulación de detección, son algunos de los ejemplos de los pasos dados por esta presidencia en materia de asilo.

Tomando el relevo sueco y por quinta vez desde su entrada en la Unión, España ejercerá la Presidencia del Consejo de la Unión Europea en el segundo semestre de 2023, entre el 1 de julio y el 31 de diciembre. El lunes 3 de julio el Gobierno español recibió en Madrid al Colegio de Comisarios de la Unión Europea. Aquella mañana fue el Presidente de España, Pedro Sánchez, quien afirmó que la Presidencia española tiene el trascendente reto del Pacto de Migración y Asilo. En palabras del presidente del Gobierno español, “la Presidencia sueca ha hecho un gran trabajo y nuestra voluntad es construir sobre lo ya conseguido y forjar los compromisos que nos permitan alcanzar un acuerdo equilibrado en el que todos nos sintamos cómodos”. Pedro Sánchez añadió que “España tiene un

particular interés, como también lo tienen otros países de primera entrada en ese asunto” y confirmó que buscará durante la Presidencia rotatoria construir puentes para superar las diferencias entre países europeos, remarcando que trabajarán desde España para que ese acuerdo sea equilibrado entre lo que representa la responsabilidad y la solidaridad. Por su parte, Von der Leyen, Presidenta de la Comisión, indicó que ya se habían resuelto las dos terceras partes del paquete legislativo del Nuevo Pacto de Migración y Asilo: “tenemos que dar el sprint final para que se pueda adoptar antes del final de este mandato”<sup>134</sup>.

Los más relevantes retos que tiene por delante la presidencia española del Consejo de la UE van desde la conclusión definitiva de la regulación del procedimiento de asilo hasta la regulación del Reglamento de control del asilo y la migración (con el objetivo de armonizar tanto los procesos como las solicitudes, y por supuesto, la unificación de criterios en cuanto a la determinación del Estado miembro responsable de estudiar tales solicitudes), pasando por la labor de finalizar la Directiva regulatoria del retorno la cual depende, a su vez, de las negociaciones en materia de procedimiento de asilo, y en menor medida de las negociaciones en las disposiciones sobre el procedimiento fronterizo. Pormenorizadamente, otras cuestiones donde la presidencia española ha de tomar la iniciativa son, por ejemplo, la revisión del código de Schengen, el reemplazo del Reglamento de Dublín III por el ya mencionado Reglamento de gestión de migración y asilo, la digitalización del procedimiento de expedición de visas y la revisión de la Directiva sobre permisos únicos y de la Directiva sobre permisos de larga duración.

Con anterioridad al inicio de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea, el 8 de junio de 2023 se reunieron en Luxemburgo todos los ministros del Interior de la Unión Europea con el fin de avanzar en lograr un consenso en materia migratoria y que debiera permitir a la presidencia española cerrar definitivamente estos acuerdos. En particular, en aquella reunión el Consejo dio un paso decisivo para modernizar el código normativo de la UE en materia de asilo y migración al acordar una posición negociadora acerca del Reglamento sobre los Procedimientos de Asilo y del Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración. Esta posición constituirá la base de las negociaciones de la Presidencia del

---

<sup>134</sup> *La Presidencia española impulsará los cambios y decisiones necesarios para afrontar los grandes desafíos de la UE.* (3 de julio de 2023). Obtenido de Presidencia española del Consejo de la UE: <https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/es/noticias/comision-europea-madrid-presidencia-espanola-consejo-ue/>

Consejo con el Parlamento Europeo<sup>135</sup>. Los puntos fundamentales sobre los que versa el acuerdo son los siguientes<sup>136</sup>:

- Racionalización del procedimiento de asilo: el Reglamento sobre los Procedimientos de Asilo establece un procedimiento común en toda la UE que los Estados miembros han de seguir cuando alguien pide protección internacional.
- Procedimientos fronterizos: el Reglamento sobre los procedimientos de asilo introduce unos procedimientos fronterizos obligatorios, con el fin de evaluar rápidamente en las fronteras exteriores de la UE si las solicitudes son infundadas o inadmisibles.
- Capacidad adecuada: a fin de llevar a cabo los procedimientos fronterizos, los Estados miembros deben dotarse de la capacidad adecuada de acogida y recursos humanos que se precisa para examinar en cualquier momento un número determinado de solicitudes y ejecutar las resoluciones de retorno.
- Modificación de las normas de Dublín: el Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración debe sustituir, una vez acordado, al Reglamento de Dublín vigente, que establece normas para determinar el Estado miembro que es responsable del examen de una solicitud de asilo.
- Nuevo mecanismo de solidaridad: para equilibrar el sistema actual por el que unos pocos Estados miembros son responsables de la gran mayoría de las solicitudes de asilo, se propone un nuevo mecanismo de solidaridad sencillo, predecible y viable. Habrá un número mínimo anual de reubicaciones, un número mínimo anual de contribuciones financieras y compensaciones de responsabilidad.
- Prevenir los abusos y los movimientos secundarios el Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración también contiene medidas destinadas a prevenir abusos por parte del solicitante de asilo y evitar movimientos secundarios<sup>137</sup>.

---

<sup>135</sup> Política de migración: el Consejo alcanza un acuerdo sobre normas de asilo y migración fundamentales. (8 de junio de 2023). Obtenido de Comunicado de prensa. Consejo de la UE: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/06/08/migration-policy-council-reaches-agreement-on-key-asylum-and-migration-laws/>

<sup>136</sup> CONSEJO DE LA UE. (14 de junio de 2023). *Expediente interinstitucional: 2016/0224(COD). Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE*. Obtenido de Consejo de la UE: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10444-2023-INIT/es/pdf>

CONSEJO DE LA UE. (13 de junio de 2023). *Expediente interinstitucional: 2020/0279(COD). Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión del asilo y la migración y por el que se modifican la Directiva 2003/109/CE del Consejo y la propuesta de Reglamento (UE)*. Obtenido de Consejo de la UE: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10443-2023-INIT/es/pdf>

El Nuevo Pacto, con todos sus paquetes legislativos, espera ser completado durante la vigente Presidencia española del Consejo. Dicha intención es inánime en la UE y ello constituiría, no solo un gran logro político y legislativo para la UE, sino también conllevaría esa seguridad jurídica tan ansiada por todos: países miembros, refugiados, migrantes, ONGs, tribunales etc. Un nuevo paradigma está por abrirse en los próximos meses.

## **6. GUERRA DE UCRANIA: LA NUEVA CRISIS DE REFUGIADOS**

El 24 de febrero de 2022 el presidente de Rusia, Vladímir Putin anunció el inicio de una operación militar especial en Ucrania, alegando una amenaza ucraniana que hacía sentir insegura a Rusia. Años atrás, el conflicto entre ambos países ya era una realidad que preocupaba a Europa. En 2014, la Federación de Rusia anexionó la península de Crimea a su territorio nacional como respuesta al reclamo de rusófilos ucranianos de incorporar las regiones de Donetsk y Lugansk, los cuales declararon su independencia de Ucrania tras una serie de manifestaciones y disturbios de índole europeísta y nacionalista ucraniana a lo largo de toda la nación.

Sin querer entrar en más detalles, la guerra ruso-ucraniana de 2022 ha supuesto un antes y un después en la historia reciente de Europa, afectando a nivel internacional por las repercusiones del conflicto. La seguridad y el mantenimiento de la paz se pusieron en la cuerda floja.

Esta vez, el conflicto era cercano y provocado por un antagonista que conocía bien la UE. La respuesta europea al conflicto fue tajante, radical e inmediata. En menos de 48 horas, la UE fue capaz de lanzar medidas restrictivas con el fin de ahogar la economía rusa y presionar al Kremlin para que cesase su agresión. Un año y medio después, el conflicto bélico sigue vigente, y el mundo sigue funcionando con relativa normalidad bajo una nebulosa de incertidumbre y nerviosismo.

### **6.1. FLUJOS DE REFUGIADOS UCRANIANOS**

Como en cualquier otra guerra, muchos ucranianos decidieron abandonar su país en busca de seguridad. La sociedad europea tuvo que hacer frente a una oleada de refugiados que huían del horror de su país. Miles y miles de ucranianos se agolparon en cuestión de semanas a las puertas de las fronteras de sus principales países vecinos europeos. Los

---

<sup>137</sup> Cuando un migrante se traslada del país por el que entró para buscar protección o reasentamiento permanente en otro país.

refugiados huían en coches particulares, buses, trenes, o incluso, a pie. Los cientos de kilómetros de retenciones en las fronteras ucranianas con Europa provocaron el caos por momentos. Caos que también se vivió en las principales estaciones de trenes de Polonia, Moldavia, Rumanía...

La guerra en Ucrania ha obligado a más de ocho millones de refugiados a salir del país y buscar protección sobre todo en otros estados europeos, según los últimos datos difundidos por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). De todos ellos, más de 5 millones cuentan con protección temporal o un estatus similar en los lugares de acogida. En total, hemos asistido a más de 18 millones de cruces de fronteras.

Por Polonia ha habido más de ocho millones de cruces de la frontera desde Ucrania. Varsovia habilitó ocho centros de acogida a refugiados a lo largo de su frontera, donde se les facilitaba orientación y alojamiento temporal si era necesario. De forma natural se produjo una distribución de los refugiados desde los países fronterizos de Europa del Este hacia Europa Occidental en función de la cercanía, de los recursos ofrecidos y del tamaño de las comunidades ucranianas en cada país.

Igual de significativo y llamativo son los datos aportados por ACNUR según los cuales existen algo más de dos millones de refugiados ucranianos en Rusia, aunque es bien sabido que muchos de ellos lo son de manera forzada.

A estos desplazados y refugiados hay que añadir todos aquellos heridos que han tenido que ser desplazados a los países vecinos para poder acceder a equipamiento y asistencia médica apropiada. En el caso de Rumanía hay ya cerca de cien mil personas que han cruzado la frontera por este motivo<sup>138</sup>.

En la siguiente tabla, se muestran los datos de inmigración ucraniana, a fecha más reciente, en los países vecinos del país:

---

<sup>138</sup> ALDECOA, F., & GONZÁLEZ, L. (2022). *La Unión Europea frente a la agresión a Ucrania*. Catarata.

## Countries featured in the Refugee Response Plan

Country	Data Date	Refugees from Ukraine registered for Temporary Protection or similar national protection schemes	Refugees from Ukraine recorded in country	Border crossings from Ukraine*
Bulgaria	02/05/2023	156.693	49.185	Not applicable
Czech Republic	02/04/2023	504.107	504.352	Not applicable
Estonia	10/04/2023	44.739	69.616	Data not available
Hungary	02/05/2023	35.030	35.030	2.603.998
Latvia	11/04/2023	47.080	32.380	Data not available
Lithuania	11/04/2023	76.540	76.540	Not applicable
Poland	27/04/2023	1.583.563	1.583.563	8.959.627
Republic of Moldova	30/04/2023	Not applicable	107.645	814.622
Romania	30/04/2023	129.438	99.027	2.310.350
Slovakia	30/04/2023	114.628	114.628	1.348.535
<b>Total</b>		<b>2.691.818</b>	<b>2.671.966</b>	<b>16.037.132</b>

Tabla 4: Datos actualizados de inmigración de refugiados ucranianos en los países fronterizos con Ucrania. Fuente: ACNUR.

Dentro del resto de países europeos que más refugiados han acogido se encuentran:

### Other European countries

Country	Data Date	Refugees from Ukraine registered for Temporary Protection or similar national protection schemes	Refugees from Ukraine recorded in country
Belgium	02/05/2023	70.686	71.446
Finland	10/04/2023	53.318	47.067
France	31/10/2022	118.994	118.994
Germany	19/04/2023	934.420	1.061.623
Ireland	21/04/2023	80.803	81.769
Italy	21/04/2023	175.107	175.107
Netherlands	10/02/2023	89.730	89.730
Portugal	26/02/2023	58.242	58.242
Spain	24/04/2023	174.673	174.673
Sweden	05/04/2023	53.957	53.957
Switzerland	28/04/2023	83.428	65.655
United Kingdom	11/04/2023	202.800	202.800
<b>Total</b>		<b>2.096.158</b>	<b>2.201.063</b>

Tabla 5: Datos actualizados de inmigración de refugiados ucranianos en los principales países europeos. Fuente: ACNUR.

## 6.2. RESPUESTAS ACORDADAS POR LA UE

Si las respuestas institucionales, políticas, legales y económicas fueron inminentes, no lo fue menos la respuesta social. A diferencia de la inmigración del Mediterráneo o de aquella derivada de la guerra siria, el pueblo europeo no dudó en actuar y ayudar en la medida de lo posible a sus vecinos europeos. Ese ambiente generalizado de solidaridad europea fue de la mano de la decisión tomada por la UE de activar el mecanismo de protección temporal para las personas desplazadas. Esta vez sí, políticos y ciudadanos de la UE, hablaron al unísono y acogieron de buen grado a todos los refugiados ucranianos. La UE y sus estados miembros han proporcionado ayuda de emergencia a los desplazados y apoyo a los países fronterizos con Ucrania.

### 6.2.1. Medidas económicas y gestión de fronteras

El 24 de marzo, el Parlamento Europeo aprobó la propuesta de la Comisión sobre la Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa (CARE, por sus siglas en inglés) para redirigir los fondos disponibles a los países de la UE que acogen a las personas que huyen de la agresión rusa. Además, el Parlamento amplió un año más, hasta mediados de 2024, el Fondo de Asilo, Migración e Integración y el Fondo de Seguridad Interior. La prórroga permite a los países de la UE redirigir urgentemente los fondos no utilizados para hacer frente a la afluencia de refugiados procedentes de Ucrania<sup>139</sup>.

A lo sumo, se ha canalizado más ayuda, como suministros médicos, tiendas de campaña y generadores de energía, a los países vecinos y a Ucrania a través del Mecanismo de Protección Civil de la UE<sup>140</sup> y de las reservas médicas de RescEU<sup>141</sup>.

Haciendo alarde de solidaridad, en marzo del año pasado, los eurodiputados acordaron apoyar a Moldavia financieramente para ayudar al país con la recepción de refugiados, y brindar apoyo sobre el terreno a través de la agencia Frontex.

Ese mismo mes, la Comisión estableció nuevas pautas para ayudar a los países de la UE a gestionar las llegadas de manera eficiente y asistir a la policía fronteriza en sus controles en la frontera con Ucrania. Dentro de esas medidas se incluyen<sup>142</sup>:

- El deber de los estados miembros de utilizar la ayuda proporcionada por Frontex y Europol.
- La flexibilización de las inspecciones fronterizas, en aplicación del artículo 9 del Código de fronteras Schengen.

---

<sup>139</sup> *La respuesta de la UE a la crisis de refugiados de Ucrania*. (29 de marzo de 2022). Obtenido de Parlamento Europeo: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/world/20220324STO26151/la-respuesta-de-la-ue-a-la-crisis-de-refugiados-de-ucrania>

<sup>140</sup> En octubre de 2001, la Comisión Europea estableció el Mecanismo de Protección Civil de la UE. El Mecanismo tiene como objetivo reforzar la cooperación entre los países de la UE y los otros nueve Estados participantes (Albania, Bosnia y Herzegovina, Islandia, Montenegro, Macedonia del Norte, Noruega, Serbia, Turquía y Ucrania), en materia de protección civil para mejorar la prevención, la preparación y la respuesta a las catástrofes. En respuesta a la guerra en Ucrania, la UE está llevando a cabo su mayor operación de emergencia desde la creación del Mecanismo.

<sup>141</sup> La Comisión Europea mejoró el Mecanismo de Protección Civil de la UE y creó RescEU. RescEU ha creado una nueva reserva europea de recursos que incluye una flota de aviones y helicópteros de extinción de incendios, aviones de evacuación médica, una reserva de artículos médicos y hospitales de campaña que pueden responder a emergencias de salud, y refugios móviles para los desplazados. Además, la UE también está desarrollando una reserva para responder a incidentes químicos, biológicos, radiológicos y nucleares.

<sup>142</sup> *Comunicación de la Comisión por la que se proporcionan directrices operativas para la gestión de las fronteras exteriores a fin de facilitar el cruce de fronteras en las fronteras entre la UE y Ucrania 2022/C 104 I/01*. (4 de marzo de 2022). Obtenido de EUR-lex: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52022XC0304\(10\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52022XC0304(10))

- La autorización de la entrada en su territorio a todas las personas que huyen del conflicto en Ucrania, en aplicación del artículo 6.1 del Código de Fronteras Schengen.
- El establecimiento de pasos fronterizos temporales, que podrán abrirse mientras dure la situación de emergencia.
- La facilitación por parte de los estados miembros de disposiciones con arreglo a la legislación nacional para la entrada y salida de los miembros de los servicios de salvamento, policía y cuerpos de bomberos que actúen en situaciones de emergencia, así como de los agentes de la guardia de fronteras que crucen la frontera en el ejercicio de sus actividades profesionales.
- La asignación de corredores especiales en los pasos fronterizos, llamados, corredores de asistencia urgente, con el fin de asegurar un acceso y un retorno rápido y seguro de los convoyes humanitarios de los proveedores de ayuda de emergencia ofrecidos en el marco del Mecanismo de Protección Civil de la Unión, así como de toda ayuda humanitaria.

### **6.2.2. Protección temporal de la UE para las personas desplazadas**

El 4 de marzo de 2022, la UE activó la Directiva de Protección Temporal (Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001). La protección temporal es un procedimiento de carácter excepcional por el que, en caso de afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de terceros países, que no puedan volver a su país de origen, se garantiza a las mismas, protección inmediata y de carácter temporal<sup>143</sup>.

#### *6.2.2.1. La Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001*

En el año 2001 se aprobó en el Consejo Europeo esta Directiva, ampliando así el artículo 63.2 del Tratado de la Unión Europea. El objetivo del mismo no era otro que establecer unas normas mínimas que evitasen un colapso de los sistemas nacionales de asilo ante la posible llegada masiva de personas desplazadas<sup>144</sup>. Además, se buscaba fomentar un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. Por lo tanto, el objetivo no solo era establecer un dispositivo

---

<sup>143</sup> *Información sobre protección temporal Ucrania*. (marzo de 2022). Obtenido de Oficina de asilo y refugio. Ministerio del Interior: [https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/2022/Ucrania-Proteccion-Temporal/MININT\\_Prot\\_Temp\\_UCR\\_07.-v2.pdf](https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/2022/Ucrania-Proteccion-Temporal/MININT_Prot_Temp_UCR_07.-v2.pdf)

<sup>144</sup> ALDECOA, F., & GONZÁLEZ, L. (2022). *La Unión Europea frente a la agresión a Ucrania*. Catarata.

excepcional de protección para las personas desplazadas, sino también garantizar un equilibrio entre los esfuerzos realizados por los Estados miembros para acogerlos<sup>145</sup>.

Realmente, esta Directiva se dictó con motivo de los desplazamientos masivos que tuvieron lugar en Europa debido a los conflictos armados de los Balcanes Occidentales, en particular desde Bosnia y Herzegovina y Kosovo.

En las reuniones de los Ministros responsables de la inmigración de la UE de Londres de los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 1992 y de Copenhague de los días 1 y 2 de junio de 1993, los Estados miembros y las instituciones de la Comunidad Europea manifestaron su preocupación por la situación de las personas desplazadas a causa del conflicto en la antigua Yugoslavia. A colación de aquella reunión, los Estados e instituciones de la UE acordaron tomar medidas que permitiesen afrontar este drama de manera cooperativa. Con este pretexto, el Consejo aprobó, el 25 de septiembre de 1995, una Resolución sobre el reparto de cargas en relación con la acogida y la estancia, con carácter temporal de las personas desplazadas. Un año más tarde, el 4 de marzo de 1996, el Consejo adoptó una Decisión sobre un procedimiento de alerta y urgencia para el reparto de cargas en relación con la acogida y la estancia, con carácter temporal de las personas desplazadas.

Finalizado el conflicto yugoslavo, la concienciación acerca del fenómeno masivo migratorio cala en la sociedad e instituciones europeas. El 3 de diciembre de 1998 se acuerda el Plan de Acción del Consejo y de la Comisión, el cual contempla la adopción, lo más rápidamente posible y de conformidad con las disposiciones del Tratado de Amsterdam, de normas mínimas para conceder protección temporal a las personas desplazadas procedentes de terceros países que no pueden volver a su país de origen, y de medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros en la acogida de refugiados y personas desplazadas y en la asunción de las consecuencias de dicha acogida.

En 1999 la OTAN lanzó un ataque aéreo sobre Kosovo, uno de los lugares donde el conflicto bélico fue más sangriento. Después de la abolición unilateral de la Constitución Yugoslava en 1990 por parte de la República Socialista de Serbia, Kosovo y su región sufrieron una opresión estatal organizada en todas las escalas sociales, laborales y políticas por parte del pueblo serbio. Posteriormente, los albanokosovares se levantaron contra Belgrado mediante la formación del Ejército de Liberación de Kosovo en 1996. Los

---

<sup>145</sup> MORAES, N., ROMERO RAMOS, H., & COORDS. (2016). *La crisis de los refugiados y los deberes de Europa*. Catarata.

enfrentamientos armados entre ambas partes comenzaron en 1998. Aunque se firmó un alto el fuego el 15 de octubre con la mediación de la OTAN, fue violado por ambas partes y la violencia se reanudó dos meses después. Tras la masacre de Račak en enero de 1999, la OTAN decidió que la única solución al conflicto era la intervención militar para reprimir a ambas partes. Después de que los Acuerdos de Rambouillet fueran rechazados por Yugoslavia el 23 de marzo, la OTAN se preparó para desplegar sus propias fuerzas de paz por la fuerza. La Operación Fuerza Aliada predominantemente utilizó una campaña aérea a gran escala para destruir la infraestructura militar yugoslava desde grandes altitudes. Después del tercer día de bombardeos aéreos, la OTAN destruyó casi todos sus objetivos militares estratégicos en Yugoslavia. Entre 500 y 1.500 civiles murieron a causa de los bombardeos, según la OTAN y la ONG Human Rights Watch.

Como consecuencia de aquella masacre miles de personas huyeron del territorio y abalanzaron sobre las fronteras europeas. Ante este panorama, el Consejo adoptó el 27 de mayo de 1999 unas conclusiones relativas a las personas desplazadas procedentes de Kosovo, en las que se invita a la Comisión y a los Estados miembros a extraer las consecuencias de su respuesta a la crisis de Kosovo para establecer medidas de conformidad con el Tratado. Si bien la UE se esforzó por dar respuesta a aquella situación, no fue hasta el Consejo Europeo de Tampere que se reconoció, en su reunión especial de 15 y 16 de octubre de 1999, la necesidad de lograr un acuerdo sobre la cuestión de la protección temporal de las personas desplazadas basado en la solidaridad entre los Estados miembros.

El objetivo era instaurar normas mínimas para conceder protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados. Las normas y medidas debían estar vinculadas y ser dependientes entre sí por razones de eficacia, coherencia, solidaridad y con el fin especial de evitar movimientos secundarios. Era, pues, conveniente adoptarlas en un solo instrumento jurídico. Y así sucedió. El 20 de julio de 2001, el Consejo de la UE adoptó la Directiva 2001/55/CE del Consejo, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

El propio texto legal, en su artículo 2 define la protección temporal como *“un procedimiento de carácter excepcional por el que, en caso de afluencia masiva o inminencia de afluencia masiva de personas*

*desplazadas procedentes de terceros países que no puedan volver a entrar en su país de origen, se garantiza a las mismas protección inmediata y de carácter temporal, en especial si el sistema de asilo también corre el riesgo de no poder gestionar este flujo de personas sin efectos contrarios a su buen funcionamiento, al interés de las personas afectadas y al de las otras personas que soliciten protección”.*

La Directiva se rige por los siguientes principios:

- Esta protección temporal ha de ser compatible con las obligaciones internacionales de los Estados miembros en materia de derecho de los refugiados y, en particular, con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, que ha sido ratificada por todos los Estados miembros; debiendo siempre respetar el mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Prueba de todo ello, es su compatibilidad con el acceso al procedimiento de asilo. El artículo 18 indica que será el Estado miembro que haya aceptado el traslado del beneficiario de la protección temporal a su territorio, el responsable de examinar la solicitud de asilo, aplicando para ello sus criterios y mecanismos nacionales de determinación del examen de la solicitud de asilo.

- De la naturaleza misma de las normas mínimas se desprende que los Estados miembros tendrán competencia para establecer o mantener condiciones más favorables para las personas beneficiarias de protección temporal. Además, el artículo 7 permite a los Estados otorgar la protección temporal a otras categorías de personas desplazadas, además de las cubiertas por la decisión del Consejo.
- Dado el carácter excepcional de la medida, la protección ofrecida deberá ser de duración limitada. Concretamente su artículo 4.1 establece una duración máxima de la protección de un año. Si se dieran ciertas condiciones, sería prorrogable automáticamente por períodos de 6 meses durante un plazo máximo de un año (es decir, dos prórrogas automáticas de 6 meses cada una), o por mayoría cualificada del Consejo, a propuesta de la Comisión, un año de prórroga más como máximo (o sea, 3 años de protección temporal activa como máximo en cómputo total).

Por su parte, el artículo 6 reconoce la posibilidad de poner fin a la protección temporal no solo al término del plazo máximo de duración, sino también en cualquier momento, mediante la aprobación de una decisión del Consejo por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión.

- La condición de afluencia masiva<sup>146</sup> de personas desplazadas se determinará por decisión del Consejo, adoptada por mayoría cualificada a propuesta<sup>147</sup> de la Comisión, y será de aplicación obligatoria en todos los Estados miembros.
- Es importante definir los criterios de exclusión<sup>148</sup> de ciertas personas del beneficio de protección temporal, al igual que delimitar con claridad quienes serán sus beneficiarios. Según el artículo 5.3 la decisión del Consejo contendrá, como mínimo:
  - a) una descripción de los grupos concretos de personas a los que se aplicará la protección temporal;
  - b) la fecha en que surtirá efecto la protección temporal;
  - c) información de los Estados miembros sobre su capacidad de recepción;
  - d) información de la Comisión, del ACNUR y de otras organizaciones internacionales pertinentes.
- Deberán establecerse las obligaciones de los Estados miembros en lo referente a las condiciones de acogida y residencia. La Directiva permite a las personas desplazadas disfrutar de los mismos derechos en toda la UE: derecho a residir, acceso al mercado laboral, acceso a la vivienda, acceso a la educación para los menores (la de los adultos es decisión del estado en particular), asistencia social, asistencia médica, tutela legal para menores no acompañados...
- Tales obligaciones habrán de ser equitativas y proporcionar un nivel adecuado de protección a los interesados. La solidaridad entre países será financiera y fáctica en cuanto a acogida de las personas en los Estados miembros.
- De la mano de lo anterior, el mecanismo ha de basarse en una cooperación administrativa entre los Estados miembros en coordinación con la Comisión.
- Se regularán los principios y medidas por los que se regirá el regreso al país de origen y las medidas que deban tomar los Estados miembros en relación con aquellas personas cuya protección temporal haya finalizado.

---

<sup>146</sup> El artículo segundo nos aporta la definición de afluencia masiva: *“la llegada a la Comunidad de un número importante de personas desplazadas, procedentes de un país o de una zona geográfica determinada, independientemente de que su llegada a la Comunidad se haya producido de forma espontánea o con ayuda, por ejemplo, de un programa de evacuación”*.

<sup>147</sup> El quinto precepto de la directiva expone que, como mínimo, la propuesta de la Comisión deberá contener: una descripción de los grupos concretos de personas a los que se aplicará la protección temporal; la fecha en que surtirá efecto la protección temporal; y una estimación de la magnitud de los movimientos de personas desplazadas.

<sup>148</sup> El artículo 28 establece los motivos por lo que los Estados miembros podrán excluir a una persona de la protección temporal siempre respetando el principio de proporcionalidad y analizando caso por caso.

- Reino Unido, Irlanda y Dinamarca no estarán vinculados por esta Directiva ni se someterán a su aplicación, por decisión propia.

#### 6.2.2.2. *La Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, de 4 de marzo de 2022*

Por la misma se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal.

Como hemos comentado con anterioridad, el 24 de febrero de 2022, las fuerzas armadas rusas iniciaron una invasión a gran escala de Ucrania en diversos lugares desde la Federación de Rusia, desde Bielorrusia y desde zonas no controladas por el Gobierno de Ucrania. Como consecuencia de ello, importantes zonas del territorio ucraniano se han convertido en zonas de conflicto armado de las que han huido o están huyendo miles de personas. La Decisión objeto de nuestro análisis forma parte de la respuesta de la Unión a la presión migratoria resultante de la invasión militar de Ucrania por parte de Rusia.

*“A fecha de 1 de marzo de 2022, más de 650 000 personas desplazadas han llegado a la Unión desde Ucrania a través de Polonia, Eslovaquia, Hungría y Rumanía. Sobre la base de la experiencia adquirida por las consecuencias de la anexión ilegal rusa en 2014 de la República Autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol, y por la guerra en el este de Ucrania, se estima que la mitad de los ucranianos que lleguen a la Unión, acogiéndose a la exención de visado para viajar para estancias cortas, se reunirán con miembros de su familia o buscarán empleo en la Unión, mientras que la otra mitad solicitará protección internacional. Es probable que la Unión se enfrente a un gran número de personas desplazadas debido al conflicto armado, posiblemente entre 2,5 millones y 6,5 millones, de las cuales se calcula que entre 1,2 millones y 3,2 millones solicitarán protección internacional. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) estima que, en el peor de los casos, hasta 4 millones de personas podrían huir de Ucrania”.* Con estos datos, el Consejo de la UE demostraba que estábamos ante una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania incapaces de volver a su país o región de origen debido a la agresión militar rusa. La afluencia era de tal magnitud que existía también un claro riesgo de que los sistemas de asilo de los Estados miembros no fueran capaces de tramitar las llegadas sin efectos adversos para su funcionamiento eficiente y para los intereses de las personas afectadas y los de otras personas que soliciten protección. Con todo ello, el Consejo justificaba y motivaba su decisión de activar el mecanismo de protección temporal cumpliendo con los requisitos que la Directiva 2001/55/CE del Consejo imponía para aplicar el procedimiento que regulaba.

Los motivos que llevaron a la UE a tomar esta Decisión, al considerarla el instrumento más adecuado para la situación, fueron los siguientes:

- La protección temporal permitía a los ucranianos disfrutar de derechos armonizados en toda la Unión que permitan un nivel de protección adecuado.
- El inicio de la protección temporal beneficiaba a los Estados miembros, ya que limitaba el riesgo de desbordar sus sistemas de asilo, al reducir al mínimo las formalidades debido a la urgencia de la situación.
- Los nacionales ucranianos, en su condición de viajeros exentos de la obligación de visado, tienen derecho a circular libremente dentro de la Unión tras ser admitidos en el territorio durante un período de 90 días. Sobre esta base, podían elegir el Estado miembro en el que desearan residir temporalmente. Es decir, los beneficiarios tras ser admitidos en el territorio de la Unión Europea pueden desplazarse libremente durante 90 días (al poder viajar sin necesidad de visado), y decidir en qué país de la UE quieren ejercer los derechos que les brinda la protección temporal, debiendo solicitar un permiso de residencia<sup>149</sup> en el país de la UE en que decidan quedarse<sup>150</sup>.
- En la práctica, esto facilitaba un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros, reduciendo así la presión sobre los sistemas de acogida nacionales.

Como indica la Directiva 2001/55/CE del Consejo, el régimen de protección temporal debe indicar claramente a sus beneficiarios. Así, la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo se aplica a (artículo 2):

- ✓ Nacionales ucranianos que residieran en Ucrania antes del 24 de febrero de 2022 y sus familias.<sup>151</sup>

---

<sup>149</sup> Los datos sobre los ucranianos beneficiarios de la protección temporal vienen explicitados en las tablas expuestas con anterioridad.

<sup>150</sup> *Infografía: protección temporal de la UE para las personas desplazadas*. (23 de marzo de 2023). Obtenido de Consejo de la UE y del Consejo Europeo: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/temporary-protection-displaced-persons/>

<sup>151</sup> Artículo 2.4: “A efectos de lo dispuesto en el apartado 1, letra c), las siguientes personas serán consideradas miembros de una familia, siempre que la familia ya estuviera presente y residiendo en Ucrania antes del 24 de febrero de 2022:

- a) el cónyuge de una persona contemplada en el apartado 1, letras a) o b), o su pareja de hecho con la que mantenga una relación estable, si la legislación o la práctica del Estado miembro de que se trate otorga a las parejas de hecho un trato comparable al de las parejas casadas en virtud del Derecho nacional en materia de extranjería;
- b) los hijos menores solteros de una persona contemplada en el apartado 1, letras a) o b), o de su cónyuge, sin distinción en cuanto a si nacieron dentro o fuera del matrimonio o fueran adoptados;
- c) otros parientes cercanos que vivieran juntos como parte de la unidad familiar en el momento de las circunstancias relacionadas con la afluencia masiva de personas desplazadas y que dependieran total o principalmente de la persona contemplada en el apartado 1, letras a) o b), en aquel momento”.

- ✓ Apátridas y nacionales de terceros países distintos de Ucrania que gozaran de protección internacional o de una protección nacional equivalente en Ucrania antes del 24 de febrero de 2022 y sus familias.
- ✓ Personas apátridas y a los nacionales de terceros países distintos de Ucrania que puedan demostrar que residían legalmente en Ucrania antes del 24 de febrero de 2022 sobre la base de un permiso de residencia permanente válido expedido de conformidad con el Derecho ucraniano y que no puedan regresar a su país o región de origen en condiciones seguras y duraderas<sup>152</sup>.

En cuanto al ámbito temporal de aplicación, de conformidad con la Directiva 2001/55/CE, la protección temporal tuvo una duración inicial de un año. No obstante, al continuar la situación de emergencia migratoria, la Comisión no propuso al Consejo el fin de la protección temporal antes de finalizar el primer año de aplicación (4 de marzo de 2023), por lo que de acuerdo con el artículo 4.1 de la mencionada Directiva, la protección temporal se ha prorrogado automáticamente por seis meses, es decir, hasta el 4 de septiembre de 2023, y, de nuevo por seis meses, es decir, hasta el 4 de marzo de 2024, por Decisión de la Comisión de ampliarlo un total de un año más. Hoy en día, Bruselas propondrá prorrogar la protección temporal a los refugiados ucranios hasta marzo de 2025. La Comisión Europea espera un acuerdo durante la presidencia española de la UE, en el segundo semestre del año. Para poder llevar a cabo dicho objetivo, la Comisión y el Consejo deberán ajustarse al procedimiento regulado en el artículo 4.2<sup>153</sup> de la Directiva 2001/55/CE.

Como anunciábamos anteriormente, la Directiva 2001/55/CE aludía al principio de solidaridad y cooperación (en particular, administrativa) entre Estados. En base a ello, la Decisión del Ejecución del Consejo en su artículo 3 enuncia cómo y a través de que organismos se va a llevar a cabo tal colaboración de manera eficiente. Para ellos los estados miembros han de servirse de la Red de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias de la UE. Por otro lado, deben contribuir a un conocimiento común de la situación compartiendo información pertinente siendo coordinados por la Comisión. A tal fin, la

---

<sup>152</sup> La Comisión Europea en una comunicación del 21 de marzo de 2022, aclaró conceptos que habían quedado ambiguos en la Decisión de ejecución UE 2022/382 del Consejo. Entre otras cosas, en ella aclaró que la referencia a la *“imposibilidad de regresar al país o región de origen en condiciones seguras y duraderas”* debe interpretarse con apoyo del artículo dos, letra c), de la Directiva 2001/55/CE, que alude específicamente a las situaciones de conflicto armado o de violencia permanente y al peligro grave de verse expuestos a una violación sistemática o generalizada de los derechos humanos en el país de origen.

<sup>153</sup> Artículo 4.2: *“En caso de que persistan los motivos para la protección temporal, el Consejo podrá decidir por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión, que estudiará a su vez cualquier solicitud de un Estado miembro de que presente una propuesta al Consejo, prorrogar dicha protección temporal durante un año como máximo”.*

Comisión y los Estados miembros cooperarán con la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), la Agencia de Asilo de la Unión Europea (AAUE) y la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) para hacer un seguimiento y una revisión constantes de la situación y prestar apoyo operativo a los Estados miembros que soliciten su asistencia para hacer frente a la situación.

A lo sumo, la Comisión ha creado una “Plataforma de Solidaridad” con el fin de coordinar la respuesta operativa entre los Estados miembros. Colaborará con la Red de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias de la UE (Plan rector), teniendo en cuenta la información sobre la situación recibida en dicha red. La Plataforma de Solidaridad recopilará información, examinará las necesidades identificadas en los Estados miembros, coordinará el seguimiento operativo en respuesta a estas necesidades, facilitará la movilización de los instrumentos pertinentes de la UE, coordinará la adecuación de las ofertas de solidaridad a las necesidades identificadas y organizará el traslado de personas a nivel general entre los Estados miembros y, cuando proceda, a terceros países, en cooperación con las agencias de la UE y otros agentes pertinentes<sup>154</sup>.

#### 6.2.2.3. Orden PCM/169/2022, de 9 de marzo

Podríamos analizar país por país cómo se ha efectuado la transposición de la decisión de ejecución de la protección temporal, con sus particularidades. No obstante, por cuestiones obvias nos es imposible realizar dicho extensísimo análisis. Por ello, procederemos a estudiar un caso particular, el español.

Mediante la Orden PCM/169/2022, de 9 de marzo, se desarrolla el procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania. Mediante su primer artículo, entendemos el objeto de la orden: *“Esta orden tiene por objeto, en desarrollo del Reglamento<sup>155</sup> sobre el régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, aprobado por el Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, regular normas complementarias para el reconocimiento individual de la protección temporal de las personas afectadas por el conflicto en Ucrania a las que se refieren la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, de 4 de marzo de 2022, por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas*

---

<sup>154</sup> Comunicación de la Comisión 2022/C 126 I/01 (Comisión Europea, 21 de marzo de 2022).

<sup>155</sup> La Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida, se incorporó a nuestro ordenamiento jurídico interno a través del Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, aprobado por el Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, que tiene por objeto regular el régimen de protección temporal.

*procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal, y el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de marzo de 2022, por el que se amplía la protección temporal otorgada en virtud de la mencionada decisión*”. Como explícitamente se explica, se trata de una regulación complementaria.

Esta orden anuncia los principios en los que se basa y adecua:

- A los de necesidad y eficacia, pues se trata de responder a una situación de extrema gravedad como consecuencia de la invasión militar de Rusia en Ucrania, que ha dado lugar a la afluencia masiva de personas que huyen del conflicto.
- Al de proporcionalidad, al contener la regulación imprescindible para atender las necesidades que pretende cubrir y los objetivos que desean alcanzarse con su aplicación.
- Al de eficiencia, ya que se facilita el cumplimiento de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, de 4 de marzo de 2022.
- Al de seguridad jurídica, puesto que se establecen las normas y medidas necesarias para otorgar esta protección temporal a las personas desplazadas, amparadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de marzo de 2022.

A lo largo de su breve articulado regula detalladamente el procedimiento de solicitud, examen, aprobación, denegación, notificación etc. de las solicitudes de protección temporal presentadas ante el Estado español. Por lo demás, tan solo hace aplicable a España todo lo regulado por la Directiva 2001/55/CE y la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo. No contempla a otras personas distintas de las mencionadas en la Decisión de ejecución como beneficiarias de la protección temporal, ni amplía el abanico de derechos que se contemplan en la Directiva de protección temporal para estas personas.

Tan solo resulta reseñable su artículo 7, el cual trata las renovaciones de la protección temporal y los consecuentes permisos de residencia y trabajo. Sobre ello enuncia que *“se entenderán prorrogados automáticamente por otro año al finalizar el primer año de vigencia de dicha protección, si el órgano competente para declarar la protección temporal no la ha dado por finalizada*”. Es decir, no habla de 6 primeros meses automáticos, y otros 6 sucesivamente automáticos, sino que habla de una renovación directamente anual.

La activación del mecanismo de la protección temporal ha sido inminente desde el estallido de la guerra. Por una vez, Europa aprendió de las lecciones anteriores en materia migratoria y respondió con medidas a la altura de las circunstancias. La UE ha demostrado (y lo sigue

haciendo) su absoluto compromiso con el pueblo ucraniano. Empero, no ha estado exento de polémica el hecho de que se adoptase la protección temporal para la guerra rusa y no con la siria. Lo que está claro es que Europa aún debe madurar su política migratoria común y su compromiso y solidaridad con los refugiados del mundo y con los estados miembros más afectados por la migración.

## 7. CONCLUSIONES

La Unión Europea ha demostrado a lo largo de su reciente y corta historia que la política migratoria es uno de sus talones de Aquiles, pese a ser recogida explícitamente en uno de sus tratados fundamentales (TFUE). Los motivos que motivan esta opinión se han podido observar a lo largo de todo este trabajo.

Por un lado, los países de la UE más afectados por los flujos migratorios no han encontrado el suficiente apoyo por parte del resto de estados, que implica el principio de solidaridad del artículo 80 TFUE. Esta falta de coordinación y cooperación solidaria ha llevado a conflictos políticos de gran calado, tales como aquel dictaminado por el TJUE en relación con el incumplimiento de cuotas de reparto por parte del grupo de Visegrado en plena crisis migratoria derivada del conflicto armado sirio.

A colación de lo anterior, el TEDH también es testigo de la dificultad jurídica que ha supuesto para Europa las crisis de refugiados del Mediterráneo. Los estados costeros se han visto desbordados por partida triple. En primer lugar, esta labor de rescate y recepción de migrantes en el mar los ha llevado a duplicar sus esfuerzos en la defensa, la vigilancia, el control y la seguridad de sus fronteras europeas. En segundo lugar, sus sistemas de asilo se han visto desbordados por la alta tasa de solicitudes a las que tienen que dar respuesta. Y, en tercer lugar, el repunte de las labores de salvamento por parte de diferentes buques de ONGs han supuesto graves tensiones entre estos y los estados costeros (en cuanto a sus políticas de bloqueo de puertos), muchas de las cuales han sido dirimidas en los juzgados. Este aumento del coste social y económico para los países que deben guardar las fronteras europeas ha granjeado poner en tela de juicio una verdadera UE, debido a la falta de respuesta unánime y coordinada.

En vista de la problemática que suponía para la UE su demostrada débil política migratoria, la Comisión en 2020 dio un golpe sobre la mesa para establecer un punto de inflexión en la deriva tomada. Aquel año se propuso un Nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo. A finales del presente año, se espera concluir definitivamente el paquete de medidas políticas

y jurídicas que conlleva el nuevo pacto. Confiamos y esperamos que este pacto configure una verdadera política migratoria europea sólida.

En medio de este cambio de paradigma, la guerra estalló en suelo europeo, concretamente en Ucrania. Este hecho ha conllevado la puesta en marcha de políticas nunca antes adoptadas en la UE. En materia migratoria, se activó la protección temporal de refugiados en aplicación de la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001. Esta respuesta ha supuesto la puesta en práctica de la tan demandada en otras ocasiones, solidaridad propia de la UE.

En mi opinión, habría que reflexionar sobre cuáles han sido los motivos diferenciales entre la actual crisis ucraniana y la pasada crisis siria, que han llevado a activar la protección temporal en el primer caso y no en el segundo. Quizás la cercanía cultural y territorial con el pueblo ucraniano hayan sido el motivo. No obstante, no hay que olvidar que la política migratoria y de asilo debe regirse por cuestiones humanitarias y no tanto fraternales.

Podemos confiar en que el Nuevo Pacto de Migración y Asilo y el caso ucraniano den alas a la solidez de la política migratoria y de asilo de la UE, y que personalmente, temporada tras temporada mi equipo sea un ejemplo multiculturalidad, porque ello significará que la UE habrá abierto las puertas a nuevas familias a la esperanza y a una nueva oportunidad en esta vida.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

DG MIGRATION AND HOME AFFAIRS. (January 2022). *Statistical Compilation. 2021 edition.*

ABRISKETA URIARTE, J. (2021). *Rescate en el mar y asilo en la Unión Europea. Límites del Reglamento de Dublín III.* Aranzadi.

*Acervo de Schengen - Acuerdo 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.* (14 de junio de 1985). Obtenido de EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A42000A0922%2801%29>

*Acervo de Schengen - Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen.* (19 de junio de 1990). Obtenido de EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex%3A42000A0922%2802%29>

- ALDECOA, F., & GONZÁLEZ, L. (2022). *La Unión Europea frente a la agresión a Ucrania*. Catarata.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL. (1 de abril de 2016). *Turquía: Las devoluciones ilegales y en masa de personas refugiadas sirias ponen de manifiesto los fatídicos defectos del acuerdo entre la UE y Turquía*. Obtenido de Amnistía Internacional: <https://www.amnesty.org/es/latest/press-release/2016/04/turkey-illegal-mass-returns-of-syrian-refugees-expose-fatal-flaws-in-eu-turkey-deal/>
- Auto del Tribunal General (Sala Primera ampliada) de 28 de febrero de 2017 en el asunto T-192/16, ECLI:EU:T:2017:128 (TJUE 28 de febrero de 2017).
- BUX, U., & MACIEJEWSKI, M. (junio de 2022). *Fichas técnicas sobre la Unión Europea. Gestión de las fronteras exteriores*. Obtenido de Parlamento Europeo: [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_4.2.4.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_4.2.4.pdf)
- CEAR. (21 de abril de 2016). *Carta al Defensora Pueblo UE*. Obtenido de Comisión Española de Ayuda al Refugiado: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/05/Carta-Defensora-Pueblo-UE.pdf>
- CEAR. (abril de 2016). *Denuncia ante la Comisión Europea*. Obtenido de Comisión Española de Ayuda al Refugiado: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/05/DENUNCIA-COMISION-.pdf>
- CEAR. (16 de junio de 2016). *Informe 2016: Las personas refugiadas en España y en Europa*. Obtenido de Comisión Española de Ayuda al Refugiado: [https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/12/informe\\_cear\\_2016\\_ok.pdf](https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/12/informe_cear_2016_ok.pdf)
- CEAR. (1 de junio de 2017). *Informe 2017: Las personas refugiadas en España y en Europa*. Obtenido de Comisión Española de Ayuda al Refugiado: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/06/Informe-Anual-CEAR-2017.pdf>
- CEAR. (s.f.). *Informe relativo al acuerdo Unión Europea-Turquía adoptado el 18 de marzo de 2016 y las consecuencias de su aplicación en los derechos de las personas migrantes y refugiadas*. Obtenido de Comisión Española de Ayuda al Refugiado: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/05/INFORME-COMISARIO-EUROPEO-DDHH.pdf>
- CHOUNTIS, N. (1 de marzo de 2011). *Pregunta parlamentaria para el turno de preguntas H-000125/2011 al Consejo*. Obtenido de Parlamento europeo: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/H-7-2011-000125\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/H-7-2011-000125_ES.html)

COMISIÓN EUROPEA. (9 de septiembre de 2015). *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un mecanismo de reubicación de crisis y se modifica el Reglamento (UE) nº 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013*. Obtenido de EUR-Lex. Comisión Europea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015PC0450&from=RO>

COMISIÓN EUROPEA. (23 de septiembre de 2020). *Anexo de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo*. COM(2020) 609 final. Obtenido de EUR-Lex: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0012.02/DOC\\_2&format=PDF#:~:text=COMISI%C3%93N%20EUROPEA%20Bruselas%2C%2023.9.2020%20COM%282020%29%20609%20final%20ANNEX,Nuevo%20Pacto%20sobre%20Migraci%C3%B3n%20y%20A](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_2&format=PDF#:~:text=COMISI%C3%93N%20EUROPEA%20Bruselas%2C%2023.9.2020%20COM%282020%29%20609%20final%20ANNEX,Nuevo%20Pacto%20sobre%20Migraci%C3%B3n%20y%20A)

COMISIÓN EUROPEA. (23 de septiembre de 2020). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo (COM(2020) 609 final)*. Obtenido de EUR-Lex: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0012.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF)

COMISIÓN EUROPEA. (21 de marzo de 2022). *Comunicación de la Comisión 2022/C 126 I/01*. Obtenido de EUR-Lex: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52022XC0321\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52022XC0321(03))

COMISIÓN EUROPEA. (4 de marzo de 2022). *Comunicación de la Comisión por la que se proporcionan directrices operativas para la gestión de las fronteras exteriores a fin de facilitar el cruce de fronteras en las fronteras entre la UE y Ucrania 2022/C 104 I/01*. Obtenido de EUR-Lex: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52022XC0304\(10\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52022XC0304(10))

CONSEJO DE LA UE. (14 de septiembre de 2015). *Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia*. Obtenido de EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX%3A32015D1523>

CONSEJO DE LA UE. (22 de septiembre de 2015). *Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la*

*protección internacional en beneficio de Italia y Grecia*. Obtenido de EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=ES#:~:text=La%20presente%20Decisi%C3%B3n%20establece%20medidas,de%20terceros%20pa%C3%ADses%20a%20esos>

CONSEJO DE LA UE. (4 de marzo de 2022). *Decisión de Ejecución (UE) 2022/382*. Obtenido de EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32022D0382>

CONSEJO DE LA UE. (14 de junio de 2023). *Expediente interinstitucional: 2016/0224(COD). Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE*. Obtenido de Consejo de la UE: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10444-2023-INIT/es/pdf>

CONSEJO DE LA UE. (13 de junio de 2023). *Expediente interinstitucional: 2020/0279(COD). Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión del asilo y la migración y por el que se modifican la Directiva 2003/109/CE del Consejo y la propuesta de Reglamento (UE)*. Obtenido de Consejo de la UE: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10443-2023-INIT/es/pdf>

CONSEJO EUROPEO. (18 de marzo de 2016). *Declaración UE-Turquía*. Obtenido de Consejo Europeo: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>

*Convenio Internacional sobre Salvamento Marítimo, 1989, hecho en Londres el 28 de abril de 1989*. (28 de abril de 1989). Obtenido de Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Gobierno de España: [https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/marima\\_mercante/normativa-maritima/convenios/16\\_Salvage\\_1989.pdf](https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/marima_mercante/normativa-maritima/convenios/16_Salvage_1989.pdf)

DEN HEIJER, M. (2012). *Europe and Extraterritorial Asylum*. Hart Publishing.

DOMÍNGUEZ PÉREZ, E. (2022). *Tesis doctoral: La crisis de los cayucos en Canarias (2006-2008), contexto y análisis cualitativo de mensajes mediáticos y políticos desde una experiencia personal periodística en Tenerife*. Obtenido de Facultad de Comunicación. Universidad de Sevilla: <https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/141023/Dom%C3%ADnguez%20P%C3%A9rez%2c%20Eva%20TESIS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

*European Asylum Support Office (EASO)*. (febrero de 2013). Obtenido de European Union Agency for Asylum (EUAA): <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0213822ESC.pdf>

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. (s.f.). *Violations by Article and by State-2017*. Obtenido de ECHR-COE: [https://www.echr.coe.int/documents/stats\\_violation\\_2017\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/stats_violation_2017_eng.pdf)

FONSECA MORILLO, F. J. (2019). 60 ans de construction d'un Espace Européen de Justice, Liberté et Sécurité. En P.-Y. MONJAL, & F. COMTE, *Revue du Droit de l'union Européenne* (págs. 39-64). Éditions Clément Juglar.

HUMAN RIGHTS WATCH. (14 de noviembre de 2016). *Q&A: Why the EU-Turkey Migration Deal is No Blueprint*. Obtenido de Human Rights Watch: <https://www.hrw.org/news/2016/11/14/qa-why-eu-turkey-migration-deal-no-blueprint>

*Infografía: protección temporal de la UE para las personas desplazadas*. (23 de marzo de 2023). Obtenido de Consejo de la UE y del Consejo Europeo: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/temporary-protection-displaced-persons/>

*Información sobre protección temporal Ucrania*. (marzo de 2022). Obtenido de Oficina de asilo y refugio. Ministerio del Interior: [https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/2022/Ucrania-Proteccion-Temporal/MININT\\_Prot\\_Temp\\_UCR\\_07.-v2.pdf](https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/2022/Ucrania-Proteccion-Temporal/MININT_Prot_Temp_UCR_07.-v2.pdf)

JIMÉNEZ CARRERO, J. A. (2022). *La complicada reforma del SECA (Sistema Europeo Común de Asilo)*. Un camino todavía por transitar para la Unión Europea. Colex.

*La Presidencia española impulsará los cambios y decisiones necesarios para afrontar los grandes desafíos de la UE*. (3 de julio de 2023). Obtenido de Presidencia española del Consejo de la UE: <https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/es/noticias/comision-europea-madrid-presidencia-espanola-consejo-ue/>

*La respuesta de la UE a la crisis de refugiados de Ucrania*. (29 de marzo de 2022). Obtenido de Parlamento Europeo: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/world/20220324STO26151/1a-respuesta-de-la-ue-a-la-crisis-de-refugiados-de-ucrania>

- LISA, P. (8 de abril de 2016). *The EU-Turkey Agreement: a turning point in the EU's policy approach to the refugee crisis but with the devil lurking in the detail*. Obtenido de Elcano Royal Institute. Expert Comment 15/2016: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/12/commentary-lisa-eu-turkey-agreement-turning-point-eu-policy-approach-refugee-crisis.pdf>
- MARTÍNEZ ALARCÓN, M. L. (2018). *La política europea de protección internacional. Sistema europeo común de asilo*. Aranzadi.
- MARTÍNEZ PÉREZ, E. J., SALINAS ALCEGA, S., & ABALDE CANTERO, Ó. (2019). *Lecciones para el estudio del Derecho de la Unión Europea*. Zaragoza: Unión de Editoriales Universitarias Españolas.
- MELGUIZO, S. (23 de septiembre de 2019). Francia, Italia, Alemania y Malta llegan a un acuerdo para gestionar los rescates en el Mediterráneo central. *El Mundo*.
- MINISTERIO DE DEFENSA. (s.f.). *EUNAVFORMED Sophia*. Obtenido de Ministerio de Defensa. Gobierno de España: [https://www.defensa.gob.es/misiones/en\\_exterior/historico/listado/eunavformed.html#:~:text=En%20su%20reuni%C3%B3n%20del%2027,desembarco%20de%20los%20inmigrantes%20rescatados.](https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/historico/listado/eunavformed.html#:~:text=En%20su%20reuni%C3%B3n%20del%2027,desembarco%20de%20los%20inmigrantes%20rescatados.)
- MORAES , N., ROMERO RAMOS, H., & COORDS. (2016). *La crisis de los refugiados y los deberes de Europa*. Catarata.
- NACIONES UNIDAS. (10 de diciembre de 1982). *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*. Obtenido de UN: [https://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/convemar\\_es.pdf](https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf)
- New Pact on Migration and Asylum, setting out a fairer, more European approach*. (23 de september de 2020). Obtenido de Migration and Home Affairs. European Commission: [https://home-affairs.ec.europa.eu/news/new-pact-migration-and-asylum-setting-out-fairer-more-european-approach-2020-09-23\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/news/new-pact-migration-and-asylum-setting-out-fairer-more-european-approach-2020-09-23_en)
- OIM. (3 de octubre de 2014). *Tragedia en el mar en Lampedusa: un año más tarde*. Obtenido de Organización Internacional para las Migraciones: <https://www.iom.int/es/news/tragedia-en-el-mar-en-lampedusa-un-ano-mas-tarde>

- OIM. (27 de marzo de 2015). *La OIM elogia la operación de salvamento Mare Nostrum de Italia: “No es un factor de atracción para los migrantes”*. Obtenido de Organización Internacional para las Migraciones: <https://www.iom.int/es/news/la-oim-elogia-la-operacion-de-salvamento-mare-nostrum-de-italia-no-es-un-factor-de-atraccion-para-los-migrantes>
- OMI. (27 de abril de 1979). *Convenio internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos (Convenio SAR)*. Obtenido de UN: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201405/volume-1405-I-23489-Other.pdf>
- PARLAMENTO EUROPEO. (20 de julio de 2001). *Directiva 2001/55/CE*. Obtenido de EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32001L0055>
- PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UE. (26 de junio de 2013). *Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 , sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional*. Obtenido de EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex:32013L0032>
- PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UE. (9 de marzo de 2016). *Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen)*. Obtenido de EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32016R0399>
- PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UE. (30 de noviembre de 2017). *Reglamento (UE) 2017/2226 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2017*. Obtenido de EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32017R2226>
- PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UE. (13 de noviembre de 2019). *Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) 2016/1624*. Obtenido de EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A32019R1896>

*Penalidades, esperanza y reasentamiento. Personas refugiadas de Siria cuentan sus casos.* (febrero de 2015). Obtenido de Amnistía Internacional: <https://doc.es.amnesty.org/ms-opac/recordmedia/1@000012126/object/33181/raw>

*Política de migración: el Consejo alcanza un acuerdo sobre normas de asilo y migración fundamentales.* (8 de junio de 2023). Obtenido de Comunicado de prensa. Consejo de la UE: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/06/08/migration-policy-council-reaches-agreement-on-key-asylum-and-migration-laws/>

PORRAS RAMÍREZ, J. M. (2020). *Migraciones y asilo en la Unión Europea*. Aranzadi.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. (9 de marzo de 2022). *Orden PCM/169/2022*. Obtenido de BOE: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-3715](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-3715)

*Protocolo (nº 19) sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea.* (9 de mayo de 2008). Obtenido de EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12008M%2FPRO%2F19>

*Protocolo (nº 21) sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia.* (26 de octubre de 2012). Obtenido de EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A12012E%2FPRO%2F21>

*Protocolo (nº 22) sobre la posición de Dinamarca.* (26 de octubre de 2012). Obtenido de EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FPRO%2F22>

*Rackete and Others v. Italy* (application no. 32969/19), ECHR 240 (2019) (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 25 de junio de 2019).

Recurso interpuesto el 19 de diciembre de 2022. Comisión Europea / Hungría, Asunto C-769/22. 2023/C 54/19 (TJUE 19 de diciembre de 2022).

Recurso interpuesto el 2 de diciembre de 2015. República de Eslovaquia/Consejo de la Unión, Asunto C-643/15. 2016/C 038/55 (TJUE 2 de diciembre de 2015).

Recurso interpuesto el 20 de diciembre de 2022. Comisión Europea / República Eslovaca, Asunto C-773/22. 2023/C 54/20 (TJUE 20 de diciembre de 2022).

Recurso interpuesto el 3 de diciembre de 2015. Hungría/Consejo de la Unión Europea, Asunto C-647/15. 2016/C 038/56 (TJUE 3 de diciembre de 2015).

*Retorno y readmisión: mejorar la cooperación dentro de la UE y con los socios externos.* (11 de febrero de 2021). Obtenido de Comunicado de prensa. Comisión Europea. Representación en España: <https://europedirect.udg.edu/Portals/0/Documents/CP%20Retorno%20y%20readmisi%C3%B3n.%20Mejorar%20la%20cooperaci%C3%B3n%20dentro%20de%20la%20UE%20y%20con%20los%20socios%20externos.pdf>

ROSAS, A., & ARMATI, L. (2018). *EU Constitutional Law*. Hart Publishing.

SANDU, G. (junio de 2022). *Fichas técnicas de la Unión Europea. La política de inmigración.* Obtenido de Parlamento europeo: [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_4.2.3.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_4.2.3.pdf)

SANDU, G. (junio de 2022). *Fichas técnicas sobre la Unión Europea. La política de asilo.* Obtenido de Parlamento Europeo: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_4.2.2.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_4.2.2.pdf)

Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 6 de septiembre de 2017, ECLI:EU:C:2017:631 (Gran Sala del Tribunal de Justicia de la UE 6 de septiembre de 2017).

Sentencia en los asuntos acumulados C-715/17 Comisión/Polonia, C-718/17 Comisión/Hungría y C-719/17 Comisión/República Checa, ECLI:EU:C:2020:257 (Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Tercera) 2 de abril de 2020).

Sentencia sobre el asunto HIRSI JAMAA Y OTROS C. ITALIA, Demanda no. 27765/09 (TEDH 23 de febrero de 2012).

STEDH. ASUNTO N.D. Y N.T. contra ESPAÑA (Demandas nº 8675/15 y 8697/15), ECLI:CE:ECHR:2020:0213JUD000867515 (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 13 de febrero de 2020).

THER, P. (2022). *Extranjeros: refugiados en Europa desde 1492*. Prensas de la Universidad de Zaragoza.

*Un nuevo comienzo en materia de inmigración: Crear confianza y encontrar un nuevo equilibrio entre responsabilidad y solidaridad.* (23 de septiembre de 2020). Obtenido de Comunicado de

Prensa. Comisión Europea. Representación en España:  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/es/ip\\_20\\_1706/IP\\_20\\_1706\\_ES.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/es/ip_20_1706/IP_20_1706_ES.pdf)

UNHCR *Mid-Year Trends 2015*. (23 de diciembre de 2015). Obtenido de UNHCR:  
<https://data.unhcr.org/en/documents/download/44405>

UNIR. *Ciencias Sociales. Revista. Convención de Ginebra de 1951: fundamental para la protección de los refugiados*. (10 de febrero de 2022). Obtenido de Universidad Internacional de La Rioja (UNIR): <https://www.unir.net/ciencias-sociales/revista/convencion-ginebra-1951-estatuto-refugiado/>