

## Gestión de las políticas de asilo en la Unión Europea: ¿crisis de refugiados o crisis de derechos?\*

### Managing asylum policies in the European Union: refugee crisis or rights crisis?

---

MERCEDES YELA UCEDA

Profesora Visitante, de Derecho Penal, Universidad Rey Juan Carlos  
mercedes.yela@urjc.es

ORCID: [0000-0002-3121-797X]

Recibido: 18/07/2023. Aceptado: 15/11/2023.

Cómo citar: Yela Uceda, Mercedes, “Gestión de las políticas de asilo en la Unión Europea: ¿crisis de refugiados o crisis de derechos?”, *Revista de Estudios Europeos* 83 (2024): 67-91.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

DOI : <https://doi.org/10.24197/ree.83.2024.67-91>

#### Resumen:

La Unión Europea se ha enfrentado a numerosos retos en materia de asilo/refugio en los últimos años. La crisis de refugiados ha supuesto un verdadero reto para los Estados miembros de la Unión Europea desde el aumento de llegadas en los años 2015 y 2016, en los que las solicitudes de asilo/refugio superaron un millón.

Las políticas de migración y asilo, el deber de cumplimiento del principio de solidaridad, el exceso de carga en los Estados miembros, el colapso de solicitudes y el aumento de acuerdos con terceros estados, constituyen un verdadero desafío para el respeto de los derechos de los refugiados en la Unión Europea.

El uso de una metodología exploratoria documental junto al apoyo de la jurisprudencia nos ayudará a demostrar las debilidades de las políticas de asilo y refugio para una gestión eficaz de las llegadas de los solicitantes de asilo y nuestra hipótesis de trabajo, la ineficaz protección de los derechos de los refugiados y las vulneraciones del Derecho Internacional de los Refugiados.

**Palabras clave:** asilo; refugio; derechos humanos; Unión Europea; crisis humanitaria.

**Abstract:** The European Union has faced numerous asylum/refugee challenges in recent years. The refugee crisis has been a real challenge for EU Member States since the surge of arrivals in 2015 and 2016, when asylum/refugee applications exceeded one million.

---

\* Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación “Hacia un Convenio Internacional Integral sobre el uso delictivo de las TIC: Ciberterrorismo y Discurso de Odio en un Marco de Libertad de Expresión y Responsabilidad” (referencia externa PID2022-136943OB-I00).

Migration and asylum policies, the duty to comply with the principle of solidarity, the excessive burden on Member States, the collapse of applications and the increase in agreements with third states, constitute a real challenge for the respect of refugees' rights in the European Union. The use of an exploratory documentary methodology supported by case law will help us to demonstrate the weaknesses of asylum and refugee policies in the effective management of asylum seeker arrivals and our working hypothesis, the ineffective protection of refugee rights and violations of international refugee law.

**Keywords:** asylum; refugee; human rights; European Union; humanitarian crisis.

---

## INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la denominada crisis de los refugiados ha sido un gran objeto de debate por parte de los Estados miembros en la UE, ya que especialmente ha constituido una paradoja constante el deber de respeto de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo adicional de 1967 junto a los principios europeos, con el choque de la realidad práctica a la que se enfrentan los refugiados.

Tras la crisis humanitaria sin precedentes que vivimos a lo largo de 2015 y 2016, en la que las solicitudes de asilo/refugio en la Unión Europea ascendieron a más de un millón de solicitudes anuales, la política de asilo/refugio se ha convertido en una de las materias prioritarias a legislar.

En consecuencia, al gran aumento de llegadas de 2015 y 2016, se constató la incapacidad de poder gestionar dicha grave crisis humanitaria.

En primer lugar, como primera respuesta, se llevó a cabo la implantación de medidas urgentes por parte de la UE consistentes en un plan de reubicación, cuya finalidad era reubicar a los solicitantes de asilo/refugio desde los países de Grecia e Italia<sup>1</sup>.

En segundo lugar, la creación del acuerdo de Turquía, que mantenía que, por cada solicitante de refugio /asilo sirio devuelto de las islas griegas a Turquía, la UE aceptará a un solicitante de asilo/refugio sirio de Turquía y, en contraprestación, la UE proporcionó ayuda financiera a

---

<sup>1</sup> PAYERO LÓPEZ, Lucía. “La gestión de la crisis de los refugiados en Europa: algunas reflexiones”. *Actas del III Coloquio Binacional México-España*, 2017, pp.119-133. [Consulta 20/02/2023]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6196163>

Turquía, a cambio de dicho acuerdo<sup>2</sup>. Así, la Declaración UE- Turquía de 18 de marzo de 2016 fue utilizada como medio de filtro y externalización de fronteras debido a que a cambio de una contraprestación económica se impedía llegar a los solicitantes de refugio a la UE, en búsqueda de protección internacional, creando un efecto de Estado-tapón<sup>3</sup>.

Ambos mecanismos de respuestas se produjeron de forma paralela a un proceso de criminalización en la Unión Europea sobre los refugiados, intentando dar solución así a la crisis de refugiados producida en 2015 y 2016. La mal denominada crisis de refugiados<sup>4</sup>, puso de manifiesto el colapso y la sobrecarga de los países situados en las fronteras exteriores de la Unión Europea, por lo que era necesario la introducción de nuevos mecanismos que llevasen a una gestión más eficaz de la crisis de refugiados.

En cualquier caso, tanto el programa de reubicación y la Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016 fueron ejemplos de una política de asilo/refugio de carácter restrictivo y al mismo tiempo, acentuaban el rechazo político y social de la acogida de los refugiados y su posterior integración.

Así, las corrientes populistas y discriminatorias han llegado a las políticas de asilo y refugio para acentuar un discurso migratorio en clave de seguridad, lo que ha propiciado un proceso de criminalización del refugiado. Al respecto, la gestión de fronteras no debe estar configurada de tal forma que se impida que los individuos lleguen a pedir refugio a la Unión Europea. En otras palabras, no pueden ponerse obstáculos para evitar que las personas necesitadas de protección internacional lleguen a Europa, puesto que esto ya supondría un incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 de la DUDH respecto al derecho de los individuos “a buscar asilo” y la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

---

<sup>2</sup> UE, Declaración UE-Turquía, de 18 de marzo de 2016, del Consejo Europeo. [Consulta 20/02/2023]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

<sup>3</sup> DE LUCAS Javier. “Refugiados: ¿mercancías o derechos? Sobre el acuerdo entre la UE y Turquía de 18 de marzo de 2016”. Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Valencia. [Consulta 21/05/2023]. Disponible en: [https://www.jstor.org/stable/26562128?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/26562128?seq=1#metadata_info_tab_contents)

<sup>4</sup> DE LUCAS, Javier; NAÏR, Sami. *Mediterráneo: el naufragio de Europa*. Valencia: Tirant Humanidades, 2015, p.35.

Ello, sigue produciéndose en la actualidad, ya que algunas corrientes políticas y sociales mantienen un discurso discriminatorio, de rechazo y en clave de seguridad hacia dos focos; el reconocimiento y la acogida. De una parte, el reconocimiento de la condición de refugiado que constituye un derecho de los individuos ya que la institución de refugio entra en marcha ante la acreditación de la existencia de una persecución que ponga en peligro los derechos del solicitante, a causa de la cual el sujeto no pueda o no quiera volver a su Estado de origen o residencia. Desde esta perspectiva, existe una conexión clara entre los derechos humanos y la institución de refugio, además en la Convención de 1951 se recoge el principio de no devolución, por lo que se reafirma su cumplimiento imperativo y el papel de los Estados como garantes ante las violaciones de derechos humanos que puedan padecer los refugiados.

De otra parte, el aumento de conductas discriminatorias junto a un aumento de la xenofobia y racismo y la identificación incorrecta de los refugiados como amenaza a la seguridad de la UE y sus Estados miembros han contribuido en último término a un proceso de criminalización de los solicitantes de refugio.

Todas estas cuestiones suponen un obstáculo añadido a los solicitantes de protección internacional tanto a la hora de poder llegar a la UE como en su estancia en los Estados de acogida, impiden una correcta integración para los individuos y constituyen una vulneración de los derechos de los refugiados.

## **1. LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA**

A lo largo de la historia, han existido dos posiciones con respecto a la gestión de las políticas de asilo; políticas prohibicionistas o restrictivas y políticas permisivas respecto a la inmigración, destacando mayoritariamente las restrictivas o prohibitivas.

Lo cierto es que, en los últimos años, en la gestión de las políticas de asilo/refugio se ha dirigido el enfoque a construir instrumentos normativos que dificulten o bloqueen las llegadas a la UE de las personas que solicitan protección internacional. Así, a modo de ejemplo, podemos mencionar el Acuerdo de Turquía con la UE del 18 de marzo de 2016<sup>5</sup>,

---

<sup>5</sup> UE, Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre readmisión de residentes ilegales, de 18 de marzo de 2016. [Consulta 22/04/2023]. Disponible en:

considerado un mecanismo de bloqueo o un efecto tapón que impedía las llegadas o la aplicación de acuerdos de reubicación hacia terceros Estados, considerados inicialmente seguros aun con la constatación de violaciones de derechos, con el objetivo de externalizar las fronteras de la Unión Europea.

En todo caso, es necesario la distinción de la gestión de las políticas de asilo/ refugio con el fenómeno de la inmigración, entendiendo por inmigrante aquella persona que busca un futuro mejor. Y ello, porque las políticas de asilo/refugio deben configurarse con el cumplimiento de la normativa internacional y las normas de derecho imperativo. Se recuerda así, la configuración del asilo como un derecho de los individuos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 18 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, de 7 de diciembre de 2000 y la prohibición de expulsiones colectivas del artículo 19, en alusión al principio de no devolución, norma de *ius cogens*, la cual todo Estado debe respetar.

### 1. 1. Configuración de la normativa de asilo y refugio en la UE

La normativa de asilo y refugio forma un *corpus iuris* en el que se aglutina la normativa internacional, el derecho de la UE y el derecho nacional en cada Estado miembro.

El concepto universal de refugiado se establece en la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 en su artículo 1.A.2, por el que reconocerá como refugiado a quienes:

*“debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.”*<sup>6</sup>

De tal forma, que la Convención de 1951 y el Protocolo Adicional de 1967 constituyen los pilares de la institución de refugio, poseen el

---

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0507\(01\)&from=es](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0507(01)&from=es)

<sup>6</sup> ACNUR, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951. [Consulta 10/02/2023] Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/47160e532.html>

carácter de norma mínima, por lo que toda la normativa que desarrolle aspectos relacionados sobre los refugiados debe de respetar dichos principios.

En el artículo 18 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, se dispone la garantía del derecho de asilo, remitiéndonos a la Convención de 1951:

*“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 de la Unión Europea y con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo denominados «los Tratados»)»<sup>7</sup>.*

Del artículo 18 se extraen dos aspectos importantes, el primero que la definición de refugiado coincide con la conceptualización universal de la Convención de 1951 y, el segundo, que se produce la equiparación entre asilo y refugio, a pesar de haber sido dos instituciones tradicionalmente separadas. Ello se puede apreciar al garantizar el derecho de asilo y remitir de forma directa a la Convención de 1951, norma fundamental de la institución de refugio, de naturaleza declarativa. Desde la UE, se configura la garantía del derecho de asilo en alusión al respeto a la Convención de Ginebra de 1951 y al Protocolo de 1967. Esto es esencial, ya que al garantizar el derecho de asilo podemos entender que estamos configurándolo como un verdadero derecho de los individuos, al igual que sucede con el refugio en la Convención de Ginebra de 1951 y, además, se equiparan las figuras del asilo y refugio.

Tras la evolución y desarrollo normativo del Derecho de la UE, el asilo/ refugio pasa a ser una materia de interés para la UE y a partir de 1997 se destaca la necesidad de establecer una política europea común en materia de asilo con la creación del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). Entre los años 2000 y 2005, se crearon varias normativas de procedimientos comunes importantes en relación con el asilo y el refugio, como el Reglamento UE 343/2003 del Consejo Europeo (también conocido como Convenio de Dublín II) del año 2000, que venía a reemplazar el antiguo Convenio de Dublín I de 1990.

---

<sup>7</sup> UE, Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000. [Consulta 20/02/2023]. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf)

Una de las prioridades en materia de asilo, era precisamente la armonización respecto a las legislaciones nacionales de los Estados miembros, por ello en consonancia con el artículo 78 del TFUE<sup>8</sup> se culmina en el año 2013 el Reglamento UE 604/2013<sup>9</sup>, denominado Dublín III, que sustituirá el Convenio de Dublín II. Se establecen entre otras cuestiones, la determinación del Estado responsable del examen de la solicitud de refugio, correspondiendo al primer Estado al que el solicitante accede. Ello, permitirá evitar problemas como la duplicidad de procedimientos en varios países al mismo tiempo.

En la configuración de las políticas de asilo y refugio, es necesario destacar también la creación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) que se fundamenta jurídicamente en el artículo 3.2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) cuyo objetivo un espacio sin fronteras interiores destinado a la libre circulación de personas junto al desarrollo de una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores<sup>10</sup>. También se hace una mención a la discriminación, a la xenofobia y al racismo respecto a la configuración de las políticas de asilo/refugio. Así, el artículo 61 del TFUE establece la necesidad de establecer políticas de control en las fronteras y una cooperación judicial y policial, para la lucha contra el racismo, la xenofobia y la delincuencia.<sup>11</sup> Así, el desarrollo el ELSJ se configura como un mecanismo de prevención contra la inmigración clandestina y la delincuencia<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> TFUE, en UE, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, de 13 de diciembre de 2013. Versión consolidada. [Consulta 20/03/2023]. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>

<sup>9</sup> BOE, Reglamento (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida. [Consulta 20/03/2023]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2013-81288>

<sup>10</sup> PARLAMENTO EUROPEO. Un espacio de libertad, seguridad y justicia: aspectos generales. Fichas temáticas. [Consulta 10/02/2023] Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/150/un-espacio-de-libertad-seguridad-y-justicia-aspectos-generales>

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> En virtud del artículo 67 “1. La Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro del respeto de los derechos fundamentales y de los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembros. 2. Garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo,

Toda esta normativa, junto a otros instrumentos va desarrollando el entramado normativo que regula la institución de refugio, configurada como derecho de los individuos y que en todo caso debe respetar los derechos de los refugiados.

## 1.2 El principio de solidaridad

La configuración de las políticas de asilo/refugio debe en cualquier caso respetar los valores y principios de la UE. Así, se establecen, como sabemos, en el artículo 2 del TFUE los principios de la UE:

“La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”<sup>13</sup>.

Al mismo tiempo el artículo 80 del TFUE, recuerda la aplicación del principio de solidaridad y del reparto equitativo:

“Las políticas de la Unión mencionadas en el presente capítulo y su ejecución se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero. Cada vez que sea necesario, los actos de la Unión adoptados en

---

inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países. A efectos del presente título, los apátridas se asimilarán a los nacionales de terceros países. 3. La Unión se esforzará por garantizar un nivel elevado de seguridad mediante medidas de prevención de la delincuencia, el racismo y la xenofobia y de lucha en contra de ellos, medidas de coordinación y cooperación entre autoridades policiales y judiciales y otras autoridades competentes, así como mediante el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal y, si es necesario, mediante la aproximación de las legislaciones penales. 4. La Unión facilitará la tutela judicial, garantizando en especial el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales en materia civil”. En UE, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, de 13 de diciembre de 2013. Versión consolidada. [Consulta 20/02/2023]. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>

<sup>13</sup> UE, Tratado de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1992, firmado en Maastricht. Versión consolidada 2016. [Consulta 20/04/2023]. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>

virtud del presente capítulo contendrán medidas apropiadas para la aplicación de este principio”<sup>14</sup>.

En el año 2011, ya la UE hacía un llamado urgente a la solidaridad en cuestión de asilo y refugio, como elemento esencial del SECA, determinando:

*“La solidaridad se ha reconocido desde el principio como un componente esencial del sistema europeo común de asilo (SECA). La necesidad de traducir la solidaridad en medidas concretas deriva de realidades prácticas, dado que los sistemas de asilo de todos los Estados miembros son interdependientes. Un sistema sobrecargado o que funcione mal en un Estado miembro tiene un claro impacto en todos los demás, incluso a través de movimientos secundarios. Los flujos de asilo no son constantes, ni se distribuyen de manera uniforme en toda la UE. Han variado desde un máximo de 425 000 solicitudes para los Estados miembros de la UE-27 en 2001 hasta menos de 200 000 en 2006, con un gran aumento previsto para este año. El aumento de los flujos de asilo puede debilitar la capacidad de algunos Estados miembros para hacerles frente. Es responsabilidad de la Unión ayudar a estos Estados miembros, también para defender los valores comunes de la Unión y los derechos fundamentales garantizando la adecuada acogida de los solicitantes de asilo y los refugiados y el acceso a la protección”*<sup>15</sup>.

Todo lo anterior, queda en entredicho ante las cifras recogidas de las solicitudes de asilo/refugio en la UE según EUROSTAT. En los años 2015 y 2016 se produce una crisis sin precedentes en las que las solicitudes llegan a superar el millón por año, con un total de 1.216.860 solicitudes en 2015 y 1.166.815 en 2016<sup>16</sup>. La respuesta de la UE, como ya hemos comentado, consistió en la creación de la Declaración UE-Turquía de 2016 y programas urgentes de reubicación.

Las cifras de las solicitudes de refugio en la UE descienden desde 2018 por la imposición de obstáculos para llegar a la Unión

---

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> UE, COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES sobre una mayor solidaridad en la UE en el ámbito del asiloUna agenda de la UE para un mejor reparto de la responsabilidad y una mayor confianza mutua /\* COM/2011/0835 final \*/[Consulta 13/04/2023]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0835&from=EN>

<sup>16</sup> EUROSTAT. Estadísticas de asilo, 2023. [Consulta 13/04/2023]. Disponible en: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asyappctza&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en)

Europea y finalmente en el año 2020, vuelven a bajar con un total de 417.070 fruto de la crisis sanitaria derivada del COVID-19<sup>17</sup>.

En este aspecto se destaca la menor cantidad de solicitudes generadas en 2020, como resultado del cierre de fronteras, la paralización de los procedimientos de protección internacional y el colapso de los campos de refugiados debido a la crisis sanitaria provocada por el COVID-19, no porque las necesidades de refugio. Como ejemplo, tomemos el Campamento de Refugiados de Moira en Lesbos, donde hay cifras que muestran un total de 13.000 personas hacinadas en un espacio para una capacidad de 2.500 personas<sup>18</sup>. Posteriormente a la crisis sanitaria, según las estadísticas utilizadas en este análisis, la demanda de refugio ha ido aumentando las solicitudes de asilo realizadas en la UE en 2021. En concreto, el número total de solicitudes registradas en la UE en 2020 fue de 417.070, aumentando hasta las 537.355 en 2021<sup>19</sup>.

A pesar de esta situación, se evidencian políticas migratorias restrictivas y la posición de algunos países de defender la universalidad del principio de soberanía más que la responsabilidad compartida en materia de asilo y refugio. Como ejemplo, citamos el caso de Hungría, donde ACNUR manifestó su rechazo a los desarrollos legislativos en Hungría que aprobaron la Ley LVIII en 2020, normas transitorias y preparativos epidemiológicos tendientes a dificultar el acceso al territorio del país señalado. En este sentido, ACNUR alertó por la aprobación de la Ley N° LVIII de Régimen Transitorio y Preparación Epidemiológica de Hungría, la cual se relaciona con el cese del estado de peligro en atención a la situación sanitaria ocasionada por el COVID-19. En palabras de ACNUR:

*“esta promulgación socava aún más el acceso efectivo al territorio y al asilo para quienes huyen de las guerras y la persecución, que ya se habían visto seriamente limitadas antes. Según la nueva legislación, las personas que lleguen a la frontera de Hungría con el deseo de solicitar asilo serán rechazadas y se les ordenará declarar tal intención en una embajada húngara designada. Esto puede exponer a los solicitantes de asilo al riesgo*

---

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> CEAR. “Informe 2021: Las personas refugiadas en España y Europa”. [Consulta 26/03/2023]. Disponible en: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2021/06/Informe-Anual-CEAR-2021.pdf>

<sup>19</sup> EUROSTAT. Estadísticas de asilo, 2023. [Consulta 13/04/2023]. Disponible en: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asyappctza&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en)

*de devolución que equivaldría a una violación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y otros instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos de los que Hungría es un Estado Parte*"<sup>20</sup>.

Precisamente en el 2020, tras el colapso de los campos de refugiados, la paralización de procedimientos de protección internacional, el bloqueo de fronteras y el debilitamiento de los derechos de los solicitantes de refugio, se hace necesaria la creación del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de 23 de septiembre. Y por ello, se produce el desarrollo de los nuevos objetivos del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de 2020 debido a las grandes complicaciones en materia de refugio y asilo que se estaban produciendo, constatando:

*"importantes deficiencias y la complejidad de gestionar una situación que afecta a diferentes Estados miembros y de diferentes maneras"*<sup>21</sup>.

Así, se reconoce desde la propia UE que el sistema de protección de los derechos de los refugiados estaba siendo ineficaz ante la crisis sanitaria con lo que conllevaba numerosas violaciones de derechos de los refugiados. En concreto, el Pacto que se encuentra cargado de buenas intenciones, pretende resolver las deficiencias en materia de asilo/refugio y evitar el quiebre del principio de solidaridad<sup>22</sup>.

El nuevo Pacto de Migración y Asilo de 2020, marca los siguientes objetivos como temas a trabajar:

*"Una gestión sólida y justa de las fronteras exteriores, incluidos los controles de identidad, salud y seguridad; unas normas de asilo justas y eficientes, racionalizando los procedimientos de asilo y retorno; un nuevo mecanismo de solidaridad para situaciones de búsqueda y salvamento, presión y crisis; una mayor previsión, preparación y respuesta ante las crisis; una política de retorno eficaz y un enfoque coordinado de la UE en materia de retorno; una gobernanza global a escala de la UE para una*

---

<sup>20</sup> ACNUR, "El acceso de asilo está aún en juego en Hungría", Noticias, 29 de junio de 2020. [Consulta 26/03/2023]. Disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/press/2020/6/5efa39b74/acnur-el-acceso-al-asilo-esta-aun-en-juego-en-hungria.html>

<sup>21</sup> UE, Comunicación de la Comisión Europea sobre el Nuevo Pacto de Migración y Asilo de 23 de septiembre de 2020. [Consulta 26/03/2023]. Disponible en: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/new-pact-on-migration-and-asylum-package\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/new-pact-on-migration-and-asylum-package_1.pdf)

<sup>22</sup> MORGADES GIL, Silvia. "Refugiado". *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, nº10, abril-Septiembre, 2016, pp.235-240. [Consulta 22/03/2023]. Disponible en: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/3061>

*mejor gestión y aplicación de las políticas de asilo y migración; unas asociaciones mutuamente beneficiosas con terceros países clave de origen y tránsito; el desarrollo de vías legales sostenibles para quienes necesitan protección y para atraer talento a la UE; y el apoyo a unas políticas de integración eficaces”<sup>23</sup>.*

En cambio, en 2022 tras la aparición de la guerra de Ucrania han sido aprobadas de forma urgente la protección de las personas que huyen de la misma<sup>24</sup>. Como medida de protección aprobada por unanimidad por los Estados de la UE se aplicará a:

*Al respecto se aplicará dicha protección a “Los ucranianos, así como los nacionales de terceros países o los apátridas que se beneficien de protección internacional en Ucrania, y los miembros de sus familias se beneficiarán de protección temporal si residían en Ucrania antes del 24 de febrero de 2022. En cuanto a los nacionales de terceros países que residieran en Ucrania antes del 24 de febrero con permiso de residencia permanente y que no puedan regresar con seguridad a su país, los Estados miembros aplicarán la protección temporal o una protección adecuada en virtud de su Derecho interno. Los Estados miembros también podrán aplicar esta Decisión a otras personas, incluidos los nacionales de terceros países que residan legalmente en Ucrania y que no puedan regresar de forma segura a su país de origen, así como a los ucranianos que hayan huido no mucho antes del 24 de febrero o que se encontraran en territorio de la UE justo antes de esa fecha, por ejemplo, por motivos de trabajo o vacaciones”<sup>25</sup>.*

Según detalla la Agencia Europea para el Asilo de esta medida de protección se han beneficiado:

---

<sup>23</sup> UE, Comunicación de la Comisión Europea sobre el Nuevo Pacto de Migración y Asilo de 23 de septiembre de 2020. [Consulta 26/03/2023]. Disponible en: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/new-pact-on-migration-and-asylum-package\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/new-pact-on-migration-and-asylum-package_1.pdf)

<sup>24</sup> BOE, Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal. [Consulta 26/03/2023]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2022-80366>

<sup>25</sup> Consejo de la UE, “Ucrania: el Consejo introduce por unanimidad una protección temporal para las personas que huyen de la guerra”. Comunicado de prensa, 4 de marzo de 2022. [Consulta 10/05/2023]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/03/04/ukraine-council-introduces-temporary-protection-for-persons-fleeing-the-war/>

“Alrededor de 4 millones de personas que huían de Ucrania tras la invasión rusa se beneficiaron de protección temporal a finales de 2022, mientras que otras 966 000 personas solicitaron asilo durante el año”<sup>26</sup>.

“En el contexto de Ucrania, el Consejo de la UE activó la directiva de protección temporal, que había sido diseñada para tales situaciones y fue implementada rápidamente por las autoridades nacionales. Permitió a quienes huían de Ucrania obtener protección temporal sin tener que someterse a un procedimiento de asilo”<sup>27</sup>.

Lo característico de este procedimiento reside en el acuerdo en la unanimidad de todos los Estados miembros de la UE ante la crisis de Ucrania y el compromiso de protección temporal de carácter inmediato sin necesidad de esperar algún tipo de procedimiento, que choca de lleno ante el desacuerdo en cómo proteger a las numerosas oleadas de refugiados que llegaban fruto del conflicto de Siria.

Además, en el año 2022 se ha producido un notable ascenso en las solicitudes de asilo/refugio, de hecho, las cifras muestran que se han registrado un total de 962.160 solicitudes en 2022 frente a las 632.405 recibidas en 2021<sup>28</sup>. Los países de procedencia de dichas solicitudes fueron Siria, Afganistán, Venezuela y Colombia, añadiendo todas aquellas personas procedentes de Ucrania que no fueron reconocidas como refugiados pero sí que se les aplicó las medidas de protección urgente mencionadas.

En definitiva, ante el número de solicitudes en aumento y el impacto de los diferentes instrumentos normativos, se reconoce que la institución de refugio y la gestión de la crisis de los refugiados por parte de la Unión Europea se está debilitando de nuevo ante el aumento de las necesidades de protección. Es necesario mencionar la importancia del principio de solidaridad, en cuanto, que sea aplicable a todos aquellos grupos numerosos de personas con necesidad de solicitar protección internacional, independientemente de cuál sea su país de procedencia y ello, porque están en juego sus derechos más esenciales como la vida, la seguridad o la salud.

Ante esta situación, no podemos quedarnos pasivos, es necesario tratar de buscar una gestión más eficaz de las políticas de

---

<sup>26</sup> UE, Agencia Europea para el asilo, tendencias anuales 2022.[Consulta 26/03/2023]. Disponible en: <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-annual-overview-2022>

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> EUROSTAT. Estadísticas de asilo, 2023. [Consulta 13/04/2023]. Disponible en: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asyappctza&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en)

asilo/ refugio en aras de salvaguardar los derechos de los refugiados. Los Estados no pueden ignorar el país de origen de un solicitante si se determina que existe riesgo de abusos contra los derechos humanos y que cumple con los estándares establecidos en la Convención de 1951.

Queda señalar que, frente al aumento tan significativo de solicitudes en 2022, cabe plantear la importancia del respeto del principio de solidaridad en conjunto con otros principios como la cooperación entre Estados para poder mejorar la capacidad de gestión.

Por ello, en relación al principio de solidaridad deber ser aplicable a todos y como señala DE LUCAS, al término de “la mal llamada crisis de los refugiados” debemos de renombrarla como “crisis de valores” o “crisis de solidaridad”<sup>587</sup>.

## **1.2 El principio de responsabilidad compartida**

En el artículo 80 del TFUE se incluye el principio de solidaridad junto al de responsabilidad compartida aplicable a las políticas de asilo /refugio de la UE. La gestión de la crisis de los refugiados ha puesto a prueba los principios de la UE y al mismo tiempo se ha hecho patente un desacuerdo constante en la gestión migratoria. La situación de los últimos años ha evidenciado una falta de acuerdo constante, a excepción de las medidas urgentes acordadas por unanimidad para la protección temporal por el conflicto de Ucrania, junto a una sobrecarga de los países limítrofes. Y ello, porque los países que se encuentran en las fronteras exteriores reciben un número alto de solicitudes de protección internacional y en el caso de situaciones de urgencia, quedan colapsados. En concreto, los países de Grecia, Italia y España se vieron mucho más afectados ante las oleadas de refugiados y el aumento exponencial de las llegadas, debido a su situación geográfica.

Tal y como establece la UE, se hace necesario destacar la responsabilidad compartida, en base al criterio del Convenio de Dublín de atribuir a un Estado la responsabilidad del examen de una solicitud de asilo/refugio y así evitar el fenómeno denominado de “abuso de asilo” en el que se producen duplicidad de procedimientos en varios Estados al mismo tiempo:

“El objetivo del Reglamento de Dublín, a saber, asignar a un Estado miembro la responsabilidad de cada solicitante de asilo, constituye el núcleo del SECA. Sigue siendo necesario contar con un mecanismo para determinar la responsabilidad en materia de solicitudes de asilo a fin de garantizar el

derecho a un acceso efectivo a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado, sin poner en peligro el objetivo de una tramitación rápida de las solicitudes de asilo, e impidiendo el abuso que supone que una misma persona presente múltiples solicitudes en varios Estados miembros”<sup>29</sup>.

Una de las principales claves para evitar la sobrecarga de los Estados miembros situados en las fronteras exteriores de la UE, es el establecimiento de cuotas de reparto o bien acuerdos de reubicación:

“por los que se transfiere a los solicitantes de protección internacional de un Estado miembro a otro, asumiendo el Estado miembro de acogida la responsabilidad del examen de la solicitud o de las medidas de integración”<sup>30</sup>.

Los acuerdos de reubicación para evitar la sobrecarga han sido en palabras de la UE, considerados controvertidos por la falta de acuerdo y oposición entre algunos Estados:

“La idea de reubicar a los solicitantes de protección internacional antes de que se evalúen sus necesidades de protección es controvertida. Algunos interesados la consideran útil, o incluso necesaria; algunos Estados miembros llegan incluso a recomendar la reubicación de los inmigrantes irregulares, mientras que otros se oponen a esta idea. Quedan muchas cuestiones pendientes en cuanto a la forma en que dicha acción podría interactuar con el sistema de Dublín, su utilidad práctica y rentabilidad en comparación con otras formas de solidaridad, y la incidencia en los propios solicitantes”<sup>31</sup>.

En esta línea de reubicación e incluso acuerdos con terceros Estados se posiciona el Nuevo Pacto de Migración y Asilo de 2020. Precisamente, el Nuevo Pacto indica la necesidad de asunción de la responsabilidad por parte de todos los Estados respecto a la gestión de la crisis de los refugiados. Además, se establece como clave para una gestión adecuada de la protección de los derechos de los refugiados, la apuesta por una cooperación entre Estados a través de un reparto equitativo, en lugar de desacuerdos o falta de cooperación.

---

<sup>29</sup> UE, COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES sobre una mayor solidaridad en la UE en el ámbito del asiloUna agenda de la UE para un mejor reparto de la responsabilidad y una mayor confianza mutua /\* COM/2011/0835 final \*/[Consulta 13/04/2023]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0835&from=EN>

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> Ibidem.

Desgraciadamente, la falta de acuerdo o la oposición ante el deber de protección de los derechos de los refugiados sigue siendo noticia hoy día. Al respecto, podemos mencionar la impugnación de Hungría y Eslovaquia sobre la reubicación de migrantes, en relación con las medidas provisionales de ayuda a Italia y Grecia, que fue rechazada por el TJUE<sup>32</sup>.

También, se determina la infracción de Hungría que llega a penalizar la ayuda al asilo, según el TJUE en Sentencia de 16 de noviembre de 2021, asunto C-821/19, Comisión Europea contra Hungría. En este supuesto se indica la infracción del artículo 33 de la Directiva 2013/32 por la tipificación de las acciones dirigidas a presentar solicitudes de asilo junto a la declaración de inadmisibilidad según la ley húngara, pero infringiendo la citada Directiva<sup>33</sup>.

La posición de ACNUR respecto a la protección de los derechos de los refugiados en Hungría es clara y determina:

“El desarrollo legislativo en Hungría permite la expulsión directa de los solicitantes de asilo, se expresa su preocupación por un desarrollo legislativo en Hungría, la adopción de la Ley LVIII sobre Reglas de Transición y Preparación Epidemiológica relacionada con el Cese del Estado de Peligro en respuesta a la situación por la COVID-19. Esta promulgación

---

<sup>32</sup> Se destaca la impugnación de Hungría y Eslovaquia en relación a los asuntos acumulados C-643/15 y C-647/15, Eslovaquia y Hungría c. Consejo de la UE. En, TJUE, Sentencia de 6 de septiembre de 2017. [Consulta 26/03/2023]. Disponible en: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=194081&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=300155>

<sup>33</sup> El Tribunal de Justicia resuelve: “Declarar que Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud: del artículo 33, apartado 2, de la 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, al permitir denegar una solicitud de protección internacional por considerarla inadmisibles debido a que el solicitante llegó a su territorio a través de un Estado en el que no está expuesto a persecución ni a riesgo de daños graves o en el que se garantiza un nivel adecuado de protección; de los artículos 8, apartado 2, y 22, apartado 1, de la Directiva 2013/32, así como del artículo 10, apartado 4, de la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, al sancionar penalmente en su Derecho interno el comportamiento de todo aquel que, en el marco de una actividad de organización, preste asistencia para formular o presentar una solicitud de asilo en su territorio, cuando pueda demostrarse, más allá de toda duda razonable, que era consciente de que dicha solicitud no podía prosperar con arreglo a ese Derecho. En UE, TJUE Sentencia de 16 de noviembre de 2021, Asunto C-821/19, Comisión Europea contra Hungría. [Consulta 26/03/2023]. Disponible en: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=ES&num=C-821/19>

socava aún más el acceso efectivo al territorio y al asilo para quienes huyen de las guerras y la persecución, que ya se habían visto seriamente limitadas antes. Según la nueva legislación, las personas que lleguen a la frontera de Hungría con el deseo de solicitar asilo serán rechazadas y se les ordenará declarar tal intención en una embajada húngara designada<sup>34</sup>.

En conclusión, en relación con el principio de responsabilidad compartida, al igual que lo hace el nuevo Pacto de Migración y Asilo es necesario enfatizar en la necesidad de asumir la gestión de los procedimientos de protección internacional a través de la asunción de una carga compartida, apoyando por el respeto de los derechos de los refugiados y ayudando al intentando colapso que continuamente sufren los Estados miembros situados en las fronteras exteriores, como es el caso de Grecia o Italia<sup>35</sup>.

## 2. LA CRIMINALIZACIÓN DEL REFUGIADO

En cualquier caso, tanto el programa de reubicación y la Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016 fueron ejemplos de una política de asilo/refugio restrictiva y al mismo tiempo, acentuaban el rechazo político y social a la acogida de los refugiados y su posterior integración.

Así, las corrientes populistas y discriminatorias han llegado a las políticas de asilo y refugio para acentuar un discurso migratorio en clave de seguridad, lo que ha acentuado un proceso de criminalización del refugiado.

---

<sup>34</sup> Por ello, se puede exponer a los solicitantes de asilo al riesgo de devolución que equivaldría a una violación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y otros instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos de los que Hungría es un Estado Parte” y ello porque la prohibición de acceso al territorio pone en riesgo el derecho al asilo. Al respecto, “Debido a estas preocupaciones fundamentales, instamos al Gobierno de Hungría a iniciar la retirada de la ley y revisar su sistema de asilo para ponerlo en conformidad con el Derecho Internacional de los refugiados y los derechos humanos, así como la ley de la UE”, declaró Gillian Triggs”. En ACNUR, “El acceso de asilo está aún en juego en Hungría”, Noticias, 29 de junio de 2020. [Consulta 26/02/2021]. Disponible en:

<https://www.acnur.org/noticias/press/2020/6/5efa39b74/acnur-el-acceso-al-asilo-esta-aun-en-juego-en-hungria.html>

<sup>35</sup> UE, Comunicación de la Comisión Europea sobre el Nuevo Pacto de Migración y Asilo de 23 de septiembre de 2020. [Consulta 26/03/2023]. Disponible en: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/new-pact-on-migration-and-asylum-package\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/new-pact-on-migration-and-asylum-package_1.pdf)

Ello, sigue produciéndose en la actualidad, ya que algunas corrientes políticas y sociales mantienen un discurso discriminatorio, de rechazo y en clave de seguridad hacia dos focos; el reconocimiento y la acogida. De una parte, el reconocimiento de la condición de refugiado que constituye un derecho

De otra parte, el aumento de conductas discriminatorias junto a un aumento de la xenofobia y racismo supone un obstáculo a la integración de los refugiados en los Estados de acogida e impide una correcta integración para los individuos.

Partimos de la premisa de la configuración en ese concreto proceso de criminalización del ciudadano extranjero, como ajeno, como extraño e incluso la identificación del mismo como enemigo para la comunidad.

Como señala, FILIPPO GRANDI es esencial hacer frente a la xenofobia puesto que lesiona los derechos de los refugiados y menoscaba la institución de refugio, estableciendo al respecto que “el derecho al asilo, y los valores de tolerancia y solidaridad que son sus fundamentos, son menoscabados por la xenofobia, la retórica nacionalista y el discurso político que liga a los refugiados con las preocupaciones de seguridad y el terrorismo”<sup>36</sup>.

Esta configuración desde una perspectiva jurídico-penal y criminológica encontramos diferentes argumentos que han contribuido desgraciadamente a la conversión de la figura del ciudadano extranjero como enemigo. Como sostiene MULLER el concepto de identidad nacional puede entenderse desde dos perspectivas diferentes. Una desde la construcción de identidad según la nacionalidad o bien, una visión mucho más amplia que concibe la identidad social como la totalidad de personas que viven dentro de las fronteras de un mismo Estado<sup>37</sup>. Esta última perspectiva de identidad social ha sido defendida por el liberalismo, mientras que el etnonacionalismo se mantiene enfocado en la

---

<sup>36</sup> Eliminación del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia: aplicación y seguimiento generales de la Declaración y el Programa de Acción de Durban, Lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia y aplicación y seguimiento generales de la Declaración y el Programa de Acción de Durban, A/71/288 de 2016. Disponible en: [https://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_s.aspx?si=A/71/288](https://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?si=A/71/288)

<sup>37</sup> SCANDROGLIO, Bárbara, LÓPEZ MARTÍNEZ, Jorge S., SAN JOSÉ SEBASTIÁN Ma. Carmen “La Teoría de la Identidad Social: una síntesis crítica de sus fundamentos, evidencias y controversias”. *Psicothema*, 2008, 20(1), pp. 80-89.[Consulta 26/03/2023]. Disponible en: [<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72720112>]

adquisición de la nacionalidad junto al sentimiento de una herencia cultural como requisito de pertenencia al grupo social.

Lo cierto es que la comunidad o grupo social de cualquier Estado debe entenderse como la totalidad de individuos, aunque provengan de otras culturas o incluso de aquellos que habitan en un territorio concreto, pero se encuentran en situación irregular. Y ello, para poder atender correctamente a todas las necesidades de la comunidad y poder enfocarnos a todas las identidades culturales del grupo social, mientras que el nacionalismo desde el punto de vista legal únicamente se basa como sabemos, en el vínculo de carácter jurídico que une a un sujeto con un Estado determinado.

Precisamente de las diferencias étnicas, son a veces la causa de las emigraciones de carácter voluntario o incluso desplazamientos forzados con la finalidad de búsqueda de protección internacional solicitando asilo/refugio en los Estados de acogida. Son causa y al mismo tiempo en los Estados de acogida, las diferentes identidades culturales sostienen el proceso de criminalización hacia los refugiados. MULLER entiende desde esta visión de las diferencias aquella ideología en la que el Estado se basa en una herencia cultural compartida, en base a una lengua común, religión y tradiciones compartidas<sup>38</sup>. Y en este punto es donde nace justamente la identificación de los ciudadanos extranjeros partiendo desde la diferente identidad cultural.

Además de la existencia de diferentes identidades culturales entre ciudadanos nacionales y extranjeros por sus diversos orígenes, existen una serie de factores en los últimos tiempos que de forma conjunta han contribuido a la creación de un proceso de criminalización del inmigrante, entre los que se encuentran los refugiados.

Al respecto, recordamos el artículo 20.1 Por el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, aunque no supone el reconocimiento del asilo/refugio como derecho, determina la obligación de los Estados de eliminar todo tipo de discriminación y, en particular prohibir todo tipo de discriminación:

*“Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley”<sup>39</sup>.*

---

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> ONU, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. [Consulta 26/03/2023]. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5c92b8584.html>

La motivación del odio es considerada de carácter multifactorial, ya que no existe un único catalizador que propicie el discurso del odio, si no que existen diversas situaciones que emergen desde los sujetos como la xenofobia, la discriminación por género, por motivos de religión, orientación sexual, discapacidad o incluso por clase social económica.

La calificación como discurso de odio, si bien no es sencilla, la ONU establece en el Informe de la Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías, Rita Izsák, de 2015 una serie de requisitos. Se considerará discurso de odio teniendo en cuenta el contexto social y político en el que se emite, la posición social del emisor, la intención, el contenido o forma, el ámbito del discurso si especialmente es de naturaleza pública y por último, la posibilidad o probabilidad del éxito del contenido del discurso<sup>40</sup>. En concreto, es muy relevante el requisito tercero, en relación con la intención del emisor, en cuanto a los efectos perseguidos por el emisor. La intención del daño a determinados colectivos, es precisamente una de las principales diferencias que nos permitirá diferenciar un discurso que podríamos calificar como hostil, de uno de odio<sup>41</sup>.

La situación del odio y rechazo hacia los inmigrantes, entre los que se encuentran los refugiados sigue siendo constante. De hecho, URSULA VON DER LEYEN subrayaba que el “odio es odio y nadie tiene por qué soportarlo”<sup>42</sup>.

Así en su discurso, la presidenta de la Comisión señala que es necesario avanzar contra el racismo y el odio y es necesario una ampliación de lista de delitos de la UE aplicables a todas las formas de odio:

“En efecto, está prohibida toda forma de discriminación, ya sea por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, tal como se establece en el artículo 19 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («TFUE»). Al mismo tiempo, la libertad de expresión es uno de los pilares de una sociedad democrática y pluralista, y debe protegerse firmemente. Además, tal como se

---

<sup>40</sup> ONU, A/HRC/28/64/Add.1 Informe de la Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías, Rita Izsák - Misión a Ucrania, 2015. [Consulta 26/03/2023]. Disponible en: [https://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_s.aspx?si=A/HRC/28/64/Add.1](https://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?si=A/HRC/28/64/Add.1)

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> UE, COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO. Una Europa más inclusiva y protectora: ampliación de la lista de delitos de la UE a la incitación al odio y a los delitos de odio, septiembre de 2020. [Consulta 26/03/2023]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0777&from=EN>

establece en el artículo 67 del TFUE, la UE debe constituir un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro del respeto de los derechos fundamentales. Debe garantizar un nivel elevado de seguridad mediante medidas de prevención y lucha contra la delincuencia, el racismo y la xenofobia<sup>43</sup>.

Al respecto, en virtud de la Recomendación nº97 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros se entenderá por odio:

“La Recomendación establece en su ámbito de aplicación que debe entenderse que la expresión discurso de odio «comprende todas las formas de expresión que propaguen, inciten, promuevan o justifiquen el odio racial, la xenofobia, el antisemitismo u otras formas de odio basadas en la intolerancia, incluida la intolerancia que se expresa en forma de nacionalismo agresivo y etnocentrismo, discriminación y hostilidad contra las minorías, los inmigrantes y las personas descendientes de la inmigración»<sup>44</sup>.

Se destaca el deber de los Estados miembros y de la comunidad en su conjunto frente a las vulneraciones de derechos y manifestaciones de xenofobia o racismo.

“La incitación al odio y los delitos de odio afectan no solo a las víctimas individuales y a sus comunidades, causándoles sufrimientos y limitando sus derechos y libertades fundamentales, sino también a la sociedad en general. El odio socava los cimientos mismos de nuestra sociedad y debilita el entendimiento mutuo y el respeto de la diversidad en la que se basan sociedades plurales y democráticas”<sup>45</sup>.

Al respecto la posición de rechazo de ACNUR sobre la xenofobia es clara y constituye el fundamento principal del proceso de criminalización del refugiado:

“También la xenofobia, sustentaba los discursos de odio y contribuye a reforzar ese proceso de criminalización del inmigrante, entre los que se encuentran los refugiados. En particular, “el miedo al

---

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> ECRI, Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia. “Recomendación de política general nº15 relativa a la lucha contra el discurso de odio”. [Consulta 26/03/2023]. Disponible en: [https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/2016\\_12\\_21-Recomendacion\\_ECRI\\_NO\\_15\\_Discurso\\_odio-ES.pdf](https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/2016_12_21-Recomendacion_ECRI_NO_15_Discurso_odio-ES.pdf)

<sup>45</sup> UE, COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO. Una Europa más inclusiva y protectora: ampliación de la lista de delitos de la UE a la incitación al odio y a los delitos de odio, septiembre de 2020. [Consulta 26/03/2023]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0777&from=EN>

otro es originalmente la base de sentimientos racistas y de intolerancia”<sup>46</sup>.

Para la lucha contra este proceso de criminalización y al mismo tiempo, poder establecer una adecuada integración, ACNUR cuenta con un plan de lucha contra la xenofobia y el racismo. Tal y como señala ACNUR precisamente “*Las ideas basadas en la superioridad de un grupo sobre otro pueden obstaculizar también la búsqueda de soluciones duraderas*”, es decir, la búsqueda de protección al refugiado impidiendo el reconocimiento de la condición de refugiado cuando dicha figura tiene naturaleza declarativa, añadiendo dificultades en la integración en el Estado de acogida o incluso el no garantizar un retorno viable con garantías para la protección de los derechos<sup>47</sup>.

Las actitudes de rechazo al extranjero constituyen una estigmatización al inmigrante por causas económicas y/o al refugiado. En particular, el aumento de los movimientos y actitudes racistas y xenófobas son una muestra más del proceso de criminalización del extranjero.

Con las actitudes discriminatorias, racistas y xenófobas contribuimos de una forma directa al aislamiento social de las minorías étnicas e impedimos una buena integración social. Los refugiados, además de los largos peligros y obstáculos para llegar a solicitar refugio en la UE, pueden encontrarse también con un rechazo en los Estados de acogida. A pesar de la existencia de las barreras fruto de las diferencias culturales, nosotros, como ciudadanos, somos responsables de ese aislamiento social puesto que creamos una reacción de rechazo añadida, dificultando aún más su inserción como un ciudadano más en condiciones de igualdad.

## CONCLUSIONES

Una vez analizado el desarrollo legislativo en materia de asilo y refugio hemos podido observar que aún quedan muchas cosas por hacer. Si bien el desarrollo legislativo está evolucionado a través de la implementación del Nuevo Pacto de Inmigración y Asilo, las solicitudes de refugio han aumentado notablemente en la Unión Europea, por lo que quedan cosas por solucionar.

Es destacable la preocupación de los últimos años de la Unión Europea frente al proceso de criminalización de los extranjeros entre los

---

<sup>46</sup> ACNUR. “La lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia a través de un enfoque estratégico”, pp.3-5. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/7320.pdf?view=1>

<sup>47</sup> ACNUR. “La lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia a través de un enfoque estratégico”, pp.3-5. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/7320.pdf?view=1>

que se encuentran los refugiados. A través de instrumentos normativos se trata de eliminar aquellos obstáculos que pueden encontrarse los refugiados en los Estados miembros de acogida y que realmente dificulten su proceso de integración.

Aún con todo ello, la solución a la crisis de los refugiados es cuanto menos compleja y no existe una única solución posible, puesto que depende del compromiso internacional de los Estados, la cooperación internacional y la comunidad en su conjunto.

En definitiva, todos somos garantes de la protección de los derechos de los refugiados ante un peligro para su vida, seguridad o salud y conforme a ello, los Estados deben de cooperar para poder seguir manteniendo el espíritu, la solidaridad y los valores de la Unión Europea.

### BIBLIOGRAFÍA

ACNUR, (2020) “El acceso de asilo está aún en juego en Hungría”, Noticias, 29 de junio de 2020.

ACNUR, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951.

ACNUR. (2010) “La lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia a través de un enfoque estratégico”.

CEAR. (2021) “Informe 2021: Las personas refugiadas en España y Europa”.

DE LUCAS Javier. (2016) “Refugiados: ¿mercancías o derechos? Sobre el acuerdo entre la UE y Turquía de 18 de marzo de 2016”. Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Valencia.

DE LUCAS, Javier; NAÏR, Sami. (2015) Mediterráneo: el naufragio de Europa. Valencia: Tirant Humanidades, 2015.

- ECRI, Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia. (2016). “Recomendación de política general nº15 relativa a la lucha contra el discurso de odio”.
- EUROSTAT. (2023) Estadísticas de asilo.
- MORGADES GIL, Silvia.(2016) “Refugiado”. *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, nº10, abril-Septiembre, pp.235-240.
- PAYERO LÓPEZ, Lucía (2017). “La gestión de la crisis de los refugiados en Europa: algunas reflexiones”. *Actas del III Coloquio Binacional México-España*, pp.119-133.
- Scandroglío, Bárbara, López Martínez, Jorge S., San José Sebastián Ma. Carmen. (2008). “La Teoría de la Identidad Social: una síntesis crítica de sus fundamentos, evidencias y controversias”. *Psicothema*, 20(1), pp. 80-89.
- TFUE, en UE, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, de 13 de diciembre de 2013. Versión consolidada.
- UE, Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre readmisión de residentes ilegales, de 18 de marzo de 2016.
- UE, Agencia Europea para el asilo. (2022) “Tendencias anuales 2022”.
- UE, Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000.
- UE, COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO (2020). Una Europa más inclusiva y protectora: ampliación de la lista de delitos de la UE a la incitación al odio y a los delitos de odio, septiembre de 2020.
- UE, Comunicación de la Comisión Europea sobre el Nuevo Pacto de Migración y Asilo de 23 de septiembre de 2020.
- UE, Consejo de la UE, (2022) “Ucrania: el Consejo introduce por unanimidad una protección temporal para las personas que huyen de la guerra”. Comunicado de prensa, 4 de marzo.

UE, Declaración UE-Turquía, de 18 de marzo de 2016, del Consejo Europeo.

UE, Tratado de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1992, firmado en Maastricht.