

Una propuesta de reforma para la política de protección internacional de la Unión Europea

María Dolores
Requena de Torre

Doctora por la Universidad de Granada

SUMARIO:

- I. Introducción
- II. El reto de las migraciones en un mundo globalizado
- III. Migraciones forzosas en la Unión Europea
- IV. Justificación de la propuesta: un nuevo reglamento por el que se establece un estatuto común de derechos para el solicitante de protección internacional
- V. Estudio de los derechos que conforman el estatuto propuesto
 - 1. *Derechos procedimentales*
 - 2. *Derechos derivados de las condiciones de vida digna*
 - 3. *Derechos del menor solicitante de protección internacional*
- VI. Conclusiones

NOTA BIOGRÁFICA:

María Dolores Requena de Torre es graduada en Derecho por la Universidad de Granada (2018). Obtuvo un máster en Unión Europea, especialidad en Derecho, por la UNED y en Derechos fundamentales en perspectiva nacional, supranacional y global por la Universidad de Granada. Durante su etapa predoctoral fue beneficiaria de un contrato de formación del profesorado Universitario (FPU) del Ministerio de Universidades y realizó la tesis en régimen de cotutela internacional. En octubre de 2023 obtuvo el título de Doctora Cum Laude por la Universidad de Granada y por la Università la Statale di Milano. En la actualidad, es profesora en el Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada.

I. INTRODUCCIÓN

Durante décadas, la Unión Europea ha elaborado un sistema normativo sin parangón en el panorama internacional: el Sistema Europeo Común de Asilo (en adelante, SECA); a fin de alcanzar el objetivo plasmado en el artículo 78 del TFUE: otorgar un estatuto de protección adecuado a todo nacional de un tercer Estado que requiera protección. Sin embargo, pese a sus muchos logros, el SECA dista mucho de ser perfecto. Tras la afluencia migratoria masiva que alcanzó Europa entre 2015 y 2016 se evidenció que la política de protección internacional de la Unión era deficiente; y la consecuencia de sus fallos era una sucesión de graves violaciones de los derechos de los solicitantes de protección internacional: llamadas de rescate marítimo por parte de embarcaciones que los Estados miembros no atendían, pretendiendo no hacerse cargo de las vidas de quienes –sabían– solicitarían protección internacional; embarcaciones a las que, tras realizar esos rescates, no se les permitía desembarcar; internamientos de solicitantes gene-

ralizados y en condiciones deplorables; y obstáculos de todo tipo para impedir la formalización de solicitudes de protección internacional.

Pero la evidente devaluación del estándar de derechos de los solicitantes de protección internacional ha sido justificada por una parte nada desdeñable de dirigentes y de la propia sociedad europea, amparándose en el colapso de unos sistemas nacionales saturados ante las llegadas masivas de los últimos años. Un argumento que ha servido a la UE y a sus Estados para adoptar medidas disuasorias tan variadas como cuestionables; y para desarrollar una polémica política de externalización de controles migratorios, que ha consolidado como socios, y como *países seguros*, a Turquía, Marruecos o Libia. Sin embargo, aquellas vulneraciones de derechos de los solicitantes ya sucedían cuando el número de llegadas era muy inferior, por lo que la causa debía estar en el propio Sistema (SECA).

Tras un estudio del SECA se ha observado que este adolece de lacras que lo sitúan como un sistema ineficiente e insolidario; y que proporciona un grado insuficiente de armonización de los procedimientos de protección internacional y de las condiciones relativas a la acogida de los solicitantes. Un sistema dotado de una pluralidad de procedimientos, plazos, garantías y derechos, donde los porcentajes de reconocimiento y las condiciones de acogida que dispensa un Estado u otro pueden llegar a suponer una diferencia trascendental para el solicitante. Lo que explica por qué el estatuto jurídico del solicitante de protección se encuentra afectado por una gran inseguridad jurídica que, sin duda, debilita su protección. Pero superar los límites del SECA resulta especialmente complejo debido a la transversalidad que caracteriza a las cuestiones de política migratoria, en general, y de protección internacional, en particular; y que afecta a ámbitos casi irreconciliables.

Un Sistema que logre garantizar los derechos de los solicitantes de protección internacional y que, a su vez, logre preservar la seguridad de las fronteras es sumamente complejo cuando la inmensa mayoría de solicitantes de protección acceden irregularmente. Y es que, teniendo en cuenta la estrecha relación que une a las políticas de inmigración, de gestión de fronteras y de protección internacional (que son el resultado de competencias compartidas), lo cierto es que la más amplia política migratoria de la Unión ha orientado estas a una prioritaria y obsesiva lucha contra la inmigración irregular, relegando la política de protección internacional a un segundo plano. Y lamentablemente, quienes más sufren las consecuencias de esta situación son los más vulnerables: los solicitantes de protección internacional, cuyos derechos a menudo son ignorados, devaluados o incluso negados.

En este contexto, ya no resulta infrecuente que los solicitantes que acuden a los Estados de la Unión Europea se topen con estrictas políticas de rechazo; procedimientos de protección faltos de las suficientes garantías; y condiciones de acogida indignas a las que se ven sometidos los solicitantes durante el tiempo,

normalmente excesivo, que dura el procedimiento. Así, la realidad ha puesto de manifiesto la imposibilidad de solicitar protección internacional en muchas administraciones nacionales; la falta de asistencia jurídica gratuita; exámenes inadecuados de las pruebas al invertir la carga de la misma desproporcionadamente sobre los solicitantes; la normalizada e indebida dilación para la resolución de estos procedimientos; recursos sin efecto suspensivo; solicitantes que ven restringida su libertad personal al ser internados sin haber cometido delito alguno, e incluso separados de sus familias. Ejemplos que evidencian cómo la política de protección internacional se ha convertido en un Derecho de excepción normalizado que se ha tratado de justificar en la saturación de las administraciones nacionales; y en la llegada irregular de la inmensa mayoría de los solicitantes a Europa. Subterfugios que tratan de desviar la responsabilidad que los Estados y la propia Unión tienen sobre estos factores, al haber articulado una política de protección internacional bajo un requisito de territorialidad, sin articular las necesarias vías legales y seguras para su llegada a suelo europeo. Exponiendo de este modo a quienes desean solicitar protección internacional en Europa a las travesías más peligrosas; y condenándolos a un estatuto incierto, sobre todo en los primeros momentos tras su llegada, donde su estatus de solicitante de protección, que aún no ha podido formalizar su solicitud, se desprecia bajo su consideración de *irregular*.

Las graves consecuencias del mal funcionamiento del SECA, sumado a la certera continuidad en el tiempo de estos flujos migratorios, hacen que sea necesario un cambio en la estrategia europea desde la posición que merecen en el mismo los derechos de los solicitantes de protección y que dé cumplimiento al propósito para la que fue concebida en el artículo 78 del TFUE, esto es: «ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que *necesite* protección internacional».

Ante este panorama, la tesis doctoral tenía como objetivos: tratar de clarificar el estatuto jurídico de los solicitantes de protección internacional en la Unión Europea mediante el estudio de un marco normativo actualizado; la elaboración de una crítica constructiva a la normativa vigente que permitiera corregir las violaciones sistemáticas de derechos sufridas por los solicitantes; y la propuesta de un estatuto de derechos del solicitante, como posible solución a muchas de las debilidades del SECA, que debía poder deducirse a partir del estándar de protección reflejado en el trabajo, tras el estudio normativo y jurisprudencial. Con todo, la finalidad última de esta investigación era dotar de mayor seguridad jurídica el estatuto jurídico que rodea al solicitante de protección internacional en la Unión Europea, facilitando su reconocimiento y tutela por parte de los sistemas nacionales.

Para ello la tesis se ha estructurado en cuatro partes que se sintetizan en los epígrafes siguientes.

II. EL RETO DE LAS MIGRACIONES EN UN MUNDO GLOBALIZADO

La primera parte, titulada *el reto de las migraciones en un mundo globalizado*, aborda la relación de los flujos migratorios con la globalización. Y es que la globalización implica la superación de los espacios cerrados, el desvanecimiento de las fronteras y la apertura de la sociedad fuera de los límites estatales. Es decir, si la globalización implica, como sugirió Beck¹, la desaparición de los otros, parece evidente que esta nos exija replantearnos las políticas migratorias. En este sentido, los datos oficiales proporcionados por ACNUR y la OIM confirman el rápido aumento de la población migrante en el mundo. Siendo especialmente alarmante la tasa de migraciones forzosas que, a finales de 2022, superaba los 108,4 millones de personas desplazadas a la fuerza. Una cifra que aumenta a un ritmo vertiginoso, y que supera ya a la población de países como Ecuador, Somalia o de cualquier Estado de la Unión Europea; y que implica que una de cada 74 personas en el planeta ha sido forzada a huir.

Atendiendo a estos datos, que evidencian la gravedad y urgencia de la situación a nivel mundial, se constata la necesidad de alcanzar una gobernanza global de las migraciones que dé respuesta, en primer lugar, al drama de las migraciones forzosas. Y con este objetivo, el primer capítulo de la tesis aborda el desarrollo normativo internacional del llamado *Derecho de los refugiados*, esto es, la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados, de 1951 y su protocolo anexo.

El principal logro de la Convención fue positivizar el principio de *non refoulement* en su artículo 33. Es decir, blindar la prohibición para los Estados de proceder a la expulsión o devolución de un refugiado a un territorio donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas. Aunque la prohibición puede exceptuarse en virtud de la cláusula de seguridad nacional. Pero la Convención no implica un reconocimiento del derecho al asilo. A este respecto resulta muy interesante la crítica que hace González Vega al señalar cómo, debido a la «orientación estatocéntrica» de la Convención, los refugiados únicamente resultan beneficiados a través de las obligaciones que establece a los Estados, «de ahí que haya podido afirmarse que la Convención «is a duty-based rather than a human right based instrument»². Aunque, de hecho, no se prevén mecanismos de control para el cumplimiento de dichos deberes.

A esas limitaciones se suma hoy el desfase temporal de la Convención de 1951, y su difícil encuadramiento en un mundo globalizado con procesos migratorios

1. BECK, U.: *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Paidós. Barcelona. 1998.

2. GONZÁLEZ VEGA, J. A Op. Cit. P. 57. Citando a Chetail: «Are refugee Rights Human Rights?». En: Rubio Martín, R.: «Human Rights and Immigration». *Collected Courses of the Academy of European Law*, Oxford UP. 2014.

más complejos. Solventar este límite calificativo, si es que es posible, es una tarea compleja; pues no se puede considerar migrante voluntario a quien huye de su país por las sequías, las inundaciones, el hambre, las guerras y situaciones de violencia generalizada. Pero la frontera entre las categorías convencionales no es tan evidente, y menos aun cuando los Estados han condicionado la concesión de protección internacional a estar presente en su territorio, sin prever vías legales para ello, como más adelante abordaremos respecto a Europa. Sin embargo, la extensión de un estatuto garantista a más categorías de migrantes conlleva el riesgo de devaluar el estatuto de protección internacional que la Convención pretendía reservar para los refugiados. Este es el reto actual en el que se encuentra el Derecho internacional de los Derechos Humanos, el Derecho internacional de los Refugiados, el Derecho internacional humanitario, y el Derecho constitucional europeo: lograr que los derechos de quienes migran forzosamente sean garantizados, sin perder las conquistas alcanzadas con el Derecho de los refugiados. Un desafío que no se puede vencer con el único instrumento legal de una Convención limitada y anacrónica. Sin lugar a duda, la Convención requiere de una reforma que convierta este símbolo en una normativa adecuada a la realidad y eficaz. Sin embargo, parece poco probable que esta reforma se produzca a corto y medio plazo. Lo que, atendiendo al panorama internacional actual, quizás tampoco resulte la opción más conveniente a riesgo de que una modificación de este instrumento hoy pueda devaluar aún más su canon de protección.

Tras abordar los límites de estas normas anacrónicas e insuficientes, se evidencia la anomia internacional en este campo, que deja a quienes se ven obligados a huir de su país, desamparados. Y la falta de un compromiso suficiente por parte de la Comunidad internacional ante este reto de la globalización hace que, una vez más, la respuesta de los Estados se haya materializado mediante normas de *soft law*: dos pactos mundiales de 2018 (*Pacto Mundial sobre los Refugiados* y el *Pacto Mundial por una Migración Segura, Ordenada y Regular*) que, pese a sus loables intenciones, han resultado una respuesta débil ante un drama tan acuciante. Lo que, en realidad, es un ejemplo de la propia debilidad del Derecho Internacional.

De este modo, una vez que asumimos los límites de la ONU y del Derecho Internacional en general, parece obligado considerar el papel de la Unión Europea ante este reto; pues su ámbito jurídico-político se presenta como el contexto más propicio para implementar una política integral común. No en balde, hay claras similitudes entre la estrategia de gobernanza global pretendida por la ONU, y la estrategia de gobernanza europea.

Esta primera parte concluye con la idea de que, si se quiere alcanzar una gobernanza de las migraciones, la Unión Europea es hoy la única capaz de abordar tal objetivo; con su naturaleza *sui generis*, que aúna la mayor influencia del Derecho Internacional con la fuerza ejecutiva del Derecho Constitucional. Esta conclusión nos lleva a la segunda parte de la tesis: las migraciones forzosas en la Unión Europea.

III. MIGRACIONES FORZOSAS³ EN LA UNIÓN EUROPEA

El objetivo de esta segunda parte de la investigación era comprender cómo una Comunidad económica pasó a regular los flujos migratorios; por qué lo hizo; y en qué está fallando el actual Sistema Europeo Común de Asilo. Para lo cual debíamos abordar, no solo la política de protección internacional, sino también las políticas de inmigración y de gestión de fronteras.

Así, el desarrollo histórico de la política de protección internacional resulta revelador. La premisa era sencilla: para la construcción de un espacio sin fronteras interiores había que controlar las fronteras exteriores. Pero para lograr que los Estados miembros, con intereses y necesidades tan distintas en este ámbito cedieran, debía hacerse bajo una promesa de seguridad y beneficio económico: proteger las fronteras exteriores para proteger el mercado único europeo.

Partiendo de esta premisa, el trabajo aborda la construcción de esta política común que nació a través de la colaboración intergubernamental dirigida a la consecución de objetivos comunitarios. Y resulta muy llamativo como las Resoluciones del Parlamento Europeo y las Conclusiones de los Consejos Europeos de finales de los ochenta y toda la década de los noventa reflejan preocupaciones que siguen siendo de total actualidad. Ya entonces se acuñó el término de la *Europa Fortaleza*, y las instituciones europeas comenzaron a mostrar preocupación por la orientación restrictiva que estaban tomando las políticas de gestión de fronteras y de inmigración. Lo que nos permite afirmar que la orientación represiva, hoy denominada *securitaria*, de la política migratoria de la Unión es muy anterior a la crisis migratoria del 2015; que, si bien la acentuó, también evidenció sus lacras.

El análisis histórico del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), con el que comienza esta segunda parte del trabajo, ofrece una comprensión más profunda

3. El empleo de esta expresión, recurrente a lo largo del trabajo, merece una explicación: la locución «migraciones forzosas» (*forced migration*), pese a su falta de exactitud, es cada vez más frecuente en el ámbito objeto de estudio. Así, es empleada por organizaciones como la OIM o ACNUR y comprende los movimientos migratorios que «si bien puede estar propiciado por diversos factores, entrañan el recurso a la fuerza, la coacción o la coerción», según lo define el Glosario de la OIM sobre Migración del año 2019. Por otra parte, según el glosario de la página oficial de la Comisión Europea, un «migrante forzado» (*forced migrant*) es: «A person subject to a migratory movement in which an element of coercion exists, including threats to life and livelihood, whether arising from natural or man-made causes (e.g. movements of refugees and internally displaced persons as well as people displaced by natural or environmental disasters, chemical or nuclear disasters, famine or development projects)». (Disponible para consulta en: https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/forced-migrant_es). Se trata así de una expresión que abarca más causas del desplazamiento que la clásica referencia a los perseguidos políticos y que, por tanto, sobrepasan los límites de otros conceptos más clásicos. Además, los desplazamientos forzados hacen referencia también a aquellos causados por desastres naturales o, como expresamente reconoce el Pacto mundial sobre los refugiados del 2018 «por la degradación ambiental» (P. 6 del Pacto §12). Por lo que resulta una expresión más apropiada para un fenómeno caracterizado por la afluencia de los flujos migratorios mixtos.

del SECA de segunda generación a través de sus precedentes normativos, al examinar también las implicaciones que tuvo la entrada en vigor del Tratado de Lisboa sobre la política de protección internacional. Y es que el SECA (vigente en el momento de defensa de la tesis, pero que se ha visto reformado tras la aprobación en 2024 del Pacto Migratorio), se compone de las reformas de las directivas y reglamentos que conformaban el SECA de primera generación, a excepción de la directiva de protección temporal, tan famosa hoy día por dar cobertura a la acogida de ucranianos, pero que nunca se reformó ni se había aplicado hasta ahora.

Como normas vigentes durante la realización de la tesis, se abordaron en la misma la Directiva 2011/95/UE, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida. La Directiva 2013/32/UE, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional. La Directiva 2013/33/UE por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional. El Reglamento 603/2013 relativo a la creación del sistema *Eurodac* para la comparación de las impresiones dactilares. Y el Reglamento 604/2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional, comúnmente conocido como *Dublín III*. Aunque debemos señalar que la UE cuenta con otros instrumentos normativos que, aunque formalmente quedan al margen del SECA, no pueden entenderse ajenos al mismo al tener ámbitos de aplicación convergentes; como la Directiva sobre reagrupación familiar, o la Directiva de retorno (2008/115).

Así, resulta evidente que el SECA (incluso antes de su última reforma) constituye un sistema normativo sin parangón en el panorama internacional y que sobrepasa ampliamente las capacidades de la Convención de Ginebra, pero dista mucho de ser perfecto. La afluencia migratoria masiva que afectó a Europa a partir del 2015 evidenció los graves defectos del SECA en particular, y de la política migratoria europea, en general. Por ello, dentro de esta segunda parte del trabajo resultó fundamental analizar los motivos por los que el sistema de protección no funciona, tratando de comprender por qué ni resulta eficaz en la gestión de los flujos migratorios forzosos, ni suficientemente garantista para los solicitantes de protección.

Deficiencias y límites del SECA

En el trabajo se han tratado de identificar los principales obstáculos que debe superar el SECA para lograr ser un sistema eficaz y garantista. Y aunque este análisis se realizó antes de la aprobación del Pacto Migratorio, no consideramos que se hayan superado.

Por un lado, la falta de estándares comunes tanto en las fases iniciales del procedimiento (la recepción y el estudio de la solicitud) como en las fases finales de resolución, acogida e integración. Esta carencia del Sistema, que deriva de los límites competenciales con los que cuenta la Unión, atendiendo a la naturaleza compartida de esta materia, así como al uso de instrumentos de armonización mínima para su conformación, conlleva su desigual desarrollo por cada Estado Miembro. Como consecuencia, dentro de un teórico Sistema Europeo Común, se han concretado más de veintisiete⁴ políticas de protección internacional; algunas de las cuales resultan más atractivas para los solicitantes.

La falta de garantías de procedimiento común, así como de un plan de acogida e integración igualmente comunes, con derechos afines, conlleva que los solicitantes decidan acudir a unos determinados Estados. Lo cual, no solo incrementa la presión migratoria en esos territorios; sino que favorece los movimientos secundarios, tan temidos para la UE, pero que benefician a los Estados de primera línea, al desaparecer su *responsabilidad* cuando emigran hacia los países del norte. Una deficiencia del Sistema que se entiende mejor al examinarla junto a la segunda gran lacra del SECA: un reparto desigual de la responsabilidad debido a un sistema insolidario. Y ese desequilibrio deriva directamente de la aplicación de los criterios de determinación del Estado miembro responsable, contenidos en el reglamento Dublín III. Estas deficiencias del Sistema no solo reducen su eficacia, sino que han hecho aumentar las tensiones entre los EEMM, muchos de los cuales se han sentido abandonados y defraudados por las actuaciones de sus socios que, en el marco de la crisis migratoria, han adoptado decisiones que anteponian sus cortoplacistas intereses nacionales; mostrando así una faceta incompatible con el proyecto europeo, y cuyos efectos se han propagado más allá de la política migratoria.

El tercer gran reto al que se enfrenta el SECA es responder a la dicotomía existente entre derechos y seguridad. Y es que, resulta imposible elaborar un sistema de protección internacional coherente, dentro de una política migratoria global que trata de desincentivar la migración proveniente de una mayoría de Estados, reduciendo las vías legales de acceso; al tiempo que sitúa como prioridad la lucha contra la inmigración ilegal. Máxime cuando esa política de protección se articula desde criterios de territorialidad que requieren estar presente en suelo europeo. En definitiva, este límite responde a los desequilibrios existentes entre las políticas de asilo, de inmigración y de gestión de fronteras exteriores, que establecen prioridades distintas y cuya ordenación deberá enjuiciarse, en cualquier caso, bajo la efectiva protección de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión.

4. Atendiendo a la participación de países extracomunitarios en el Sistema Dublín: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

Dar respuesta a estos obstáculos a los que se enfrenta la reforma del SECA no es sencillo. Para abordar esa respuesta, el Sistema debe superar sus propios límites, identificados en el segundo capítulo de la tesis como 4 deficiencias:

1. La excesiva deferencia con los Estados miembros: fruto del difícil proceso que se llevó a cabo para comunitarizar la política de asilo, y que responde, a su vez, a la vinculación de esta competencia con la soberanía estatal, el SECA se ha elaborado a través de concesiones a los Estados miembros. Esa excesiva deferencia mostrada hacia los Estados en la configuración del SECA se manifiesta así en dos elementos principales que hacen especialmente dudosa la denominación de este sistema como «europeo» y «común». De un lado, su configuración mediante instrumentos de geometría variable, que han permitido a algunos territorios desvincularse de su aplicación. Y, por otra parte, dado el excesivo margen de discrecionalidad que se reserva a los EEMM, que conlleva la aplicación de medidas nacionales muy dispares entre sí, y que imposibilita la construcción de estándares comunes. Pero el problema de la Europa a varias velocidades para la aplicación de un SECA común y eficaz no es tanto en relación con la posición histórica de ciertos Estados, sino, sobre todo, a las perspectivas de futuro. Pocos temas son abordados de un modo tan dispar y genera tantas desavenencias como las políticas de gestión de fronteras, la migratoria y la de asilo. Incluso entre los Estados miembros que acogen todos los instrumentos del SECA, su ejecución resulta claramente desigual debido al amplio margen de actuación con el que cuentan los Estados miembros. En este sentido, resulta esclarecedor observar los distintos porcentajes de reconocimiento como que, según datos de Eurostat, mientras que Hungría denegó, durante el 2019, más del 90% de las solicitudes, España concedió algún tipo de protección a casi el 70%.

2. La difícil concreción del principio de solidaridad como principio rector de la política de protección internacional. En estrecha relación con el límite anterior, el SECA cuenta con una deficiente aplicación del principio de solidaridad que, sin embargo, se erige en principio rector de la política de asilo en el artículo 80 del TFUE. El reto al que se enfrenta la Unión es elaborar un Sistema Europeo Común de Asilo, inspirado en ese principio. Sin embargo, la concreción de este está lejos de resultar satisfactoria incluso tras la reforma. En este sentido, podemos afirmar que la cuestión no es si los Estados quieren un sistema regido por el principio de solidaridad, como dicta el TFUE. De hecho, existe un consenso sobre la necesidad de actuar solidariamente con los Estados más afectados por los flujos migratorios. El dilema, sin embargo, es qué entienden los Estados por solidaridad, y cómo consideran que debe concretarse la aplicación de este principio.

3. La deficiente aplicación del SECA por los Estados miembros, por falta de voluntad o de capacidad. Como se ha insistido en afirmar, resulta evidente que el SECA adolece de una serie de deficiencias estructurales, apuntadas en los epígrafes anteriores, que complican su correcta aplicación por los Estados miembros. Sin embargo, las causas de la deficiente aplicación del SECA no son

las mismas en todos los Estados miembros. Por ello, para entender de un modo integral el funcionamiento del SECA y sus déficits, es necesario observar, junto a las patologías estructurales del sistema, las dos grandes causas por las que el SECA no logra aplicarse adecuadamente. Estas dos causas son: la falta de capacidad y la falta de voluntad política. Y aunque puede parecer una división excesivamente simplista, la misma nos permite comprender las acciones que ha emprendido la UE hasta el momento para mejorar la aplicación por parte de los EEMM del Derecho de la Unión en la materia, y las posibilidades reales que hay para confiar en que la reforma del SECA logre realmente elaborar un sistema común eficaz. Esta línea argumentativa, que parte de asumir como causas de la fallida ejecución del Derecho de la Unión, a través de las políticas de asilo nacionales, la incapacidad de algunos Estados, y la falta de voluntad política de otros; es la que emplea M.L. Martínez Alarcón para desarrollar las cuatro posibles respuestas por parte de la Unión Europea: «el convencimiento, el apoyo, la sustitución y la obligación»⁵.

4. Los déficits en el reparto competencial entre la Unión y los Estados miembros. Tras realizar un repaso histórico de la construcción del espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea, y conscientes de los grandes avances alcanzados con el Tratado de Lisboa; debemos plantearnos si es posible seguir ahondando en el proceso de integración, a fin de lograr una política migratoria común, que aborde la gestión de fronteras, la política de inmigración y la política de asilo, con las que dar respuesta, a escala europea, a uno de los mayores retos de la globalización. Un desafío que se plantea desde el convencimiento de que, solo desde una acción común, Europa tendrá la fuerza y capacidad para gestionar los flujos migratorios masivos. Y con ello, a fin de cumplir con el objetivo autoimpuesto del artículo 78.1 TFUE, «ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y garantizar el respeto del principio de no devolución». En este sentido, hemos abordado en el apartado anterior las dificultades que afrontan los Estados para aplicar correctamente el SECA y cómo resulta especialmente dañina para la Unión su inobservancia por parte de algunos Estados. Ciertamente, existiendo posturas tan reticentes a cumplir con los reducidos estándares comunes que impone la UE, resulta ingenuo esperar que tales Estados estén dispuestos a aceptar una mayor armonización a costa de su cesión de competencias. Por lo que cabe preguntarse, ¿es posible alcanzar políticas migratorias y de asilo realmente comunes? ¿Cuáles son los límites competenciales bajo los cuales nos encontramos?

Con todo, superar estos retos y los límites del SECA resulta especialmente complejo debido a la transversalidad que caracteriza a las cuestiones de política migratoria, en general, y de protección internacional, en particular; y que afecta

5. MARTÍNEZ ALARCÓN, M. L.: *La política europea de protección internacional: sistema europeo común de asilo*. Thompson Reuters Aranzadi. 2018. P. 73.

a ámbitos casi irreconciliables. Un Sistema que logre garantizar los derechos de los solicitantes de protección internacional y que, a su vez, logre preservar la seguridad de las fronteras es sumamente complejo cuando la inmensa mayoría de solicitantes de protección acceden irregularmente. Y resulta igualmente difícil articular un sistema común para Estados con realidades tan distintas, si este no se sustenta de manera firme sobre la solidaridad comunitaria y el establecimiento de estándares comunes.

Mientras sus problemas estructurales no se resuelvan, el funcionamiento efectivo del SECA será imposible. Las autoridades actuarán primando un objetivo, sea la seguridad, sean los derechos, sobre otro. Y con ello, no solo se verá deteriorado el SECA, sino también el gran logro del Espacio de Libertad Seguridad y Justicia, y las relaciones entre los Estados; incluso el sistema Schengen. Las graves consecuencias del mal funcionamiento del SECA, sumado a la certera continuidad en el tiempo de estos flujos migratorios, hacen que sea necesario un cambio en la estrategia europea desde la posición que merecen en el mismo los derechos de los solicitantes de protección y que dé cumplimiento al propósito para la que fue concebida en el artículo 78 del TFUE, esto es: «ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional».

Por todo ello, tras un análisis normativo y dogmático; y habiendo observado que las propuestas de reforma presentadas (entre ellas, el Pacto Migratorio aprobado en 2024) no suponen una solución a las carencias señaladas, se concluye la conveniencia de incluir dentro del marco normativo del SECA un nuevo reglamento relativo a un estatuto de derechos del solicitante de protección internacional que aunaría, en una norma directamente aplicable, los derechos del solicitante de protección internacional cuyo reconocimiento y condiciones de ejercicio derivan de diversas directivas y reglamentos; y limitando ahora el margen de acción de los Estados, al incorporar la extensa jurisprudencia del TJUE y del TEDH en la materia.

La incorporación de un estatuto de derechos como norma vinculante en el marco del SECA se presenta así como una posible respuesta a sus grandes límites. Pues si bien debe verse acompañada de otras medidas para hacer el sistema más efectivo y solidario, así como de las medidas de colaboración e incentivos para garantizar la aplicación del Derecho de la Unión; su aprobación, y el consiguiente establecimiento de estándares comunes en el procedimiento y en la acogida, presentan ventajas transversales para el funcionamiento eficiente y garantista del SECA: legitimando los instrumentos de reubicación propuestos en el Pacto migratorio, y equilibrando la tutela de los solicitantes dentro de la espiral restrictiva de la política migratoria común.

Con esta conclusión, el estudio desemboca en la tercera parte del trabajo.

IV. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA: UN NUEVO REGLAMENTO POR EL QUE SE ESTABLECE UN ESTATUTO COMÚN DE DERECHOS PARA EL SOLICITANTE DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

La propuesta *de lege ferenda* relativa a un estatuto de derechos para el solicitante de protección internacional encuentra justificación en dos argumentos principales. Por un lado, la reivindicación del principio de universalidad de los derechos para quienes carecen de una comunidad política de origen a quien exigir la tutela de estos; y por otra parte, en el principio de efectividad del Derecho de la Unión, a fin de que el reglamento propuesto constituya una herramienta para la efectividad del objetivo marcado en el artículo 78 del TFUE, y del estándar supranacional de derechos en la tutela multinivel. Una oportunidad para que la Unión desarrolle el papel de guardián que está destinado a desempeñar en el sistema de protección multinivel. Pues, como se ha evidenciado en los últimos años, la Unión debe continuar preservando las líneas rojas que conforman su *Constitución material* y entre las que se encuentra el Estado de Derecho, la democracia y el respeto a los derechos humanos. Por ello, bajo esta propuesta subyace la reivindicación de una mayor firmeza ante las vulneraciones de derechos que permiten, o incluso provocan, sus Estados miembros. Pues, como afirmó tempranamente el TJUE en la emblemática Sentencia *Internationale Handelsgesellschaft*: «la salvaguardia de los derechos, aunque se inspire en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, debe ser garantizada en el marco de la estructura y de los objetivos de la Comunidad»⁶.

En este punto, el tercer capítulo aborda tres objetivos que el reglamento propuesto debería permitir alcanzar dentro de la política de protección internacional:

1. La tutela de un colectivo especialmente vulnerable. Un concepto, el de vulnerabilidad, al que ha recurrido en multitud de ocasiones el TEDH y que identifica a grupos que encuentran más obstáculos al ejercicio de sus derechos o que los ven amenazados de una manera más frecuente y específica. Pero el concepto de vulnerabilidad no puede limitarse a un mero calificativo; sino servir para el desarrollo de mecanismos que equilibren la situación de desprotección en que se encuentra ese colectivo. En este sentido, su identificación debe entenderse como un llamamiento a los poderes públicos para que, en sus ámbitos de actuación, actúen en favor de aquellos; removiendo los obstáculos existentes para hacer efectiva la igualdad. Pues, en último término, el concepto de vulnerabilidad supone una herramienta de contrapeso ante situaciones de discriminación o de desigualdad social o institucional ante las cuales la propia Administración, los jueces y Tribunales, y por supuesto, el legislador, no pueden quedar impasibles.

6. STJUE de 17 de diciembre de 1970, C.-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH contra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* §4.

2. La definición y concreción de unas “condiciones de vida adecuadas”, como parámetro impreciso que recoge la Directiva de condiciones de acogida. Y es que la DCA prevé como objetivo el establecimiento de unas condiciones que, según el tenor literal del artículo 17, deberán proporcionar a los solicitantes «un nivel de vida adecuado que les garantice la subsistencia y la protección de su salud física y psíquica». Sin embargo, la extensa jurisprudencia del TJUE y del TEDH en la materia pone de manifiesto que los Estados miembros incumplen sistemáticamente sus obligaciones al respecto por falta de capacidad o de voluntad política, y también por la falta de concreción de ese estándar que supone unas «condiciones de vida adecuadas».

Por ello, el reglamento que incorpore un estatuto de derechos concretaría y dotaría de uniformidad ese estándar a partir de la propia jurisprudencia del TJUE que lo ha considerado como aquel que permite satisfacer sus necesidades más elementales, como alojarse, alimentarse, vestirse y lavarse, sin menoscabar su salud física o mental y sin detrimento de otros derechos inherentes a su dignidad, como la intimidad y el derecho a la vida privada y familiar. Y, al proponerse como un instrumento de aplicación directa, serviría a los Tribunales nacionales para enjuiciar, bajo ese estándar, las condiciones proporcionadas por los EEMM. Siendo además oportuno reclamar que la Agencia de Asilo de la Unión Europea asuma poderes de supervisión en este ámbito.

3. Por último, el tercer objetivo del pretendido reglamento sería el desarrollo del artículo 18 de la CDFUE, que recoge el mal llamado derecho al asilo. Un derecho de difícil concreción, en base a su tenor literal. Y es que está conformado por varios elementos: de un lado, la materialización del principio de no devolución, que se deduce de la referencia expresa a la Convención de Ginebra. Pero también, y es lo que hemos considerado la parte fundamental de este derecho, debemos entender que comprende el derecho de acceso al procedimiento de protección internacional, siendo este un proceso con todas las garantías. Lo que, a su vez, establece un claro vínculo entre el mal llamado *derecho al asilo* y el derecho a la tutela judicial efectiva.

De este modo, la eficacia del derecho dependerá de garantías procesales destacando, en primer lugar, el acceso efectivo al procedimiento; y de otro lado, el derecho a una resolución fundada en Derecho. Lo que, a su vez, nos obliga a plantear la necesidad de objetivar y comunitarizar la concesión de los diferentes estatutos de protección internacional bajo los límites competenciales actuales. Y en este sentido, el Reglamento permitiría objetivar los criterios de concesión, la tramitación del procedimiento y las condiciones de acogida, frenando así la práctica de los Estados que vinculan de manera arbitraria los estatutos de protección con determinadas nacionalidades.

V. ESTUDIO DE LOS DERECHOS QUE CONFORMAN EL ESTATUTO PROPUESTO

Finalmente, tras abordar la conveniencia de la propuesta normativa, la última parte de la tesis consiste en el estudio normativo, jurisprudencial y doctrinal de los derechos que conformarían ese estatuto. Así, el cuarto capítulo de la misma pretende aportar algo de luz en el confuso estatuto jurídico de los solicitantes abordando el reconocimiento y las condiciones de ejercicio de derechos inherentes a su dignidad y que son regulados por el SECA, aunque sin duda derivan de la CDFUE. Y aunque una parte importante de este capítulo consiste en la aspiración de reunir en un único instrumento normativo todos estos derechos que asisten al solicitante, que hasta ahora se encuentran diluidos en una variedad de directivas y reglamentos; no se trata de una mera recopilación. Y es que, como se ha señalado, la finalidad del mismo es acabar con la inseguridad jurídica que provoca una regulación tan laxa. Por ello, el reglamento que se propone debe concretar las condiciones de ejercicio de estos derechos para dotar al estatuto jurídico del solicitante de mayor certeza e impedir interpretaciones poco garantistas por parte de los EEMM. En este punto del trabajo, resulta esencial observar la jurisprudencia del TEDH y del TJUE en su labor por la defensa del estándar de protección. Y en particular, el TJUE, que ha llevado a cabo una enorme labor para que la interpretación de las disposiciones del SECA se adecúe con el estándar de la CDFUE.

Con este fin, se abordan los derechos procedimentales del solicitante durante el procedimiento de protección internacional; los derechos que derivan del reconocimiento de unas condiciones de acogida dignas; y los derechos del menor solicitante de protección internacional.

1. Derechos procedimentales

En primer lugar, se abordan los derechos procedimentales desde la premisa señalada *supra* según la cual, el artículo 18 reconoce, en último término, un derecho procedimental de acceso al procedimiento de protección. A partir de ahí, se han abordado las distintas garantías procesales y los derechos derivados del más amplio derecho a la tutela judicial efectiva; conscientes de sus implicaciones, no solo sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, o incluso al derecho a una buena Administración, sino también sobre otros derechos sustantivos como el mal llamado derecho al asilo (artículo 18 CDFUE), o incluso de las libertades legítimas por las que el solicitante alega ser perseguido en su país de origen y que respaldan su solicitud. Y, por supuesto, la absoluta prohibición de tratos inhumanos y degradantes como norma imperativa y cuyo respeto está fuertemente condicionado a la observancia de las garantías procesales durante el procedimiento de protección internacional y, en su caso, el potencial procedimiento de expulsión. Implicaciones que, sin embargo, parecen minusvalorarse con la propuesta de reforma, ya aprobada, que implanta en determinadas situaciones procedimientos acelerados con menores garantías procesales.

Se abordan así:

- En primer lugar, el derecho de acceso al procedimiento. Este se aborda desde la perspectiva de las prácticas disuasorias implantadas en distintos EEMM; pero también desde la realidad de las administraciones saturadas, y bajo la óptica de la asistencia y representación gratuitas.
- Las garantías generales previstas en el artículo 12 de la actual Directiva de procedimiento: como el derecho a recibir información sobre el procedimiento y sobre las condiciones de acogida en un idioma comprensible; o el derecho a un intérprete cuando sea necesario.
- Otras garantías que deben observarse durante el propio examen de la solicitud. Abordando en este punto las dificultades que encuentra el solicitante para aportar las pruebas requeridas; y la respuesta de la jurisprudencia europea, que ha puesto el foco de atención en la finalidad del procedimiento por encima de los formalismos que han servido a las autoridades nacionales en el pasado para excluir pruebas sustanciales.
- Y otras garantías específicas, constituidas como auténticos derechos, tales como el derecho a una entrevista personal, en tanto que manifestación del derecho a ser oído; o el derecho a un recurso efectivo.
- Este apartado finaliza con el estudio de las garantías durante el potencial procedimiento de expulsión, que puede resultar tras la desestimación de la solicitud. Puesto que la misma se debe desarrollar bajo el principio imperativo de *no devolución*, se observan las garantías en la evaluación del riesgo y el polémico concepto de *país seguro*. Así como las garantías en torno a la prohibición de expulsiones colectivas.

2. Derechos derivados de las condiciones de vida digna

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, conocida como Directiva de Condiciones de Acogida (DCA), tiene como objetivo el establecimiento de unas normas mínimas que garanticen «un nivel de vida digno y unas condiciones de vida comparables en todos los Estados miembros» durante el tiempo que dura el procedimiento de protección internacional. Aunque, como sabemos, no se ha logrado alcanzar la suficiente armonización en las condiciones de acogida de los distintos Estados miembros. Cuestión que puede deberse a la falta de consenso en la interpretación de ese nivel de vida digno o nivel de vida adecuado, al que la Directiva se refiere en múltiples ocasiones; así como a la falta de capacidad de Estados saturados que no pueden, o no desean, dedicar más recursos económicos a la asistencia social de quienes no son ciudadanos.

El principal problema que plantea la ejecución de la DCA es, como se ha dicho, la aplicación del estándar mínimo que supone ese *nivel de vida adecuado*, dentro

de los amplios márgenes con los que cuenta cada EEMM. Por ello, la propuesta normativa que se presenta en forma de reglamento relativo a un estatuto de derechos para el solicitante de protección debe partir de la interpretación del TJUE de ese estándar que supone el *nivel de vida adecuado* y que concretó en el asunto *Zubair Haqbin*⁷ como aquel que permite a una persona hacer frente a sus necesidades más elementales como alojarse, alimentarse, vestirse y lavarse, sin menoscabar su salud física o mental, ni colocarla en una situación de degradación que atente a su dignidad.

Una vez aclarado ese estándar mínimo que debe quedar garantizado, los problemas que plantea la extensión de unas condiciones de acogida dignas no distan de los clásicos problemas que plantea la tutela de los derechos sociales dentro de los límites presupuestarios de cada Estado. Si bien, a ellos se añaden las particularidades propias de la política de protección internacional: su condición de colectivo especialmente vulnerable en atención no solo al peligro del que huyen, sino también a las circunstancias vividas durante la propia huida del país de origen, los riesgos sufridos en la peligrosa travesía, así como otras posibles vulnerabilidades añadidas; el hecho de que la inmensa mayoría de solicitantes dependen directamente de la asistencia del Estado; su llegada clandestina, que los sitúa bajo políticas securitarias de lucha contra la inmigración ilegal; así como la frecuente discusión sobre el Estado miembro responsable del estudio de la solicitud y, por tanto, de los costes de su acogida, en un sistema desproporcionado e insolidario.

Pese a los muchos problemas que plantea la garantía de unas condiciones de acogida adecuadas para este colectivo, el TJUE ha jugado un papel esencial juzgando la compatibilidad de los sistemas de acogida internos con el Derecho de la Unión, y en particular, con la DCA y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión. Y lo ha hecho, en líneas generales, con interpretaciones garantistas en atención a la finalidad de la norma que, en el caso de la DCA, no es otra que la de garantizar «el pleno respeto de la dignidad humana», y «promover la aplicación de los artículos 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 y 47 de la Carta»⁸. Insistiendo en múltiples ocasiones en la obligación de los Estados miembros de asegurar un sistema de acogida adecuado durante todo el procedimiento.

En este punto se aborda:

- El derecho a unas condiciones materiales dignas, esto es, el derecho a alojamiento, vestido y alimentación.
- La libertad personal, los límites al internamiento, y la libertad de circulación.
- El derecho a la asistencia sanitaria, abordando a su vez la salud como límite a la expulsión y como posible causa de protección.

7. STJUE de 12 de noviembre de 2019, C233/18 *Zubair Haqbin* § 46.

8. Considerando 35º de la Directiva 2013/33/UE.

- El derecho a la vida familiar y a la reagrupación; abordando la definición de miembros de la familia que comprende la normativa, observando, en especial, la problemática que suscitan los hermanos, los vínculos no matrimoniales y las menores casadas.
- Y, por último, las condiciones para el acceso al mercado de trabajo de los solicitantes.

3. *Derechos del menor solicitante de protección internacional*

Y por último, se aborda la situación del menor solicitante de protección internacional. Partiendo de su reconocimiento como un colectivo especialmente vulnerable dentro de los propios solicitantes, y en atención al principio de interés superior del menor que el artículo 24 de la CDFUE dispone como una prioridad; en esta parte del trabajo se estudian las garantías que deben tutelar ese interés superior. Para ello:

- Se subraya la necesidad de dotar de mayores garantías la determinación de edad del menor.
- El replanteamiento legislativo dentro del SECA del sistema de determinación del Estado miembro responsable en el caso de menores no acompañados, que actualmente no resulta suficientemente garantista.
- Del mismo modo, se insta al legislador europeo a replantearse la posibilidad de prohibir el internamiento de menores solicitantes de protección, al menos hasta los 16 años, a fin de erradicar una práctica que está actualmente contemplada en el SECA, aun cuando resulta todo un reto encontrar motivos que legitimen esta medida bajo el prioritario principio de interés superior del menor.
- Se aborda la necesidad de proteger el derecho a la educación de los menores solicitantes, rechazando las propuestas de reforma que prevén graves limitaciones al mismo.
- Y finalmente, las garantías que deben observarse en atención al interés superior del menor en los procedimientos de expulsión.

Esta última parte del trabajo finaliza en el capítulo 5 que, tras el estudio llevado a cabo en el capítulo previo, concreta y recopila, de un modo no exhaustivo, las garantías que creemos que deben quedar reflejadas en el reglamento propuesto.

VI. CONCLUSIONES

1. La urgencia de una gobernanza global de las migraciones.

La ausencia, a nivel internacional, de un marco jurídico regulador de los flujos migratorios deja a la Comunidad Internacional con un único instrumento legal con el que afrontar este desafío: la Convención de Ginebra y su protocolo anexo. Normas con origen en la Guerra Fría que resultan hoy excesivamente limitadas para proporcionar cobertura jurídica a quienes se ven obligados a huir de su país. En consecuencia, urge una reacción efectiva por parte de la Comunidad internacional que asuma la conveniencia de una estrategia global frente a las limitaciones de las políticas estatales y del *soft law*.

La gobernanza global de las migraciones es imperativa; sin embargo, dada la débil respuesta de la comunidad internacional, y las debilidades inherentes al Derecho Internacional, la gobernanza sólo parece posible a nivel de la Unión Europea.

2. La Unión Europea debe mejorar significativamente su modelo de gobernanza migratoria.

La estrategia migratoria que la Unión Europea ha desarrollado, sobre todo a partir del año 2015, ha estado orientada a alcanzar una auténtica gobernanza de las migraciones, a pesar de su deriva crecientemente securitaria. Su capacidad para celebrar acuerdos internacionales y su experiencia en otros ámbitos más allá del espacio de libertad, seguridad y justicia, como la cooperación al desarrollo, la ayuda humanitaria o la política social y de empleo, la hacen especialmente apta para desarrollar una auténtica gobernanza de la migración. Una gobernanza de la que podrían beneficiarse tanto Europa como la comunidad internacional, ya que serviría de base sólida para avanzar hacia la deseada gobernanza mundial de la migración. Sin embargo, la capacidad de la Unión no implica la consecución de este objetivo. El avance hacia una mayor europeización de estas políticas se ha visto obstaculizado por el carácter compartido de sus competencias, la falta de consenso en cuestiones clave, y la reticencia de algunos Estados a ceder más competencias en relación con cuestiones que consideran afectan profundamente al núcleo de su soberanía.

Avanzar en la europeización de estas políticas, de cara a la construcción de una auténtica gobernanza migratoria, no sólo es necesario; sino, además, posible y conveniente, dados los instrumentos con los que la Unión Europea cuenta. Sólo falta voluntad política para ello.

3. La respuesta de la Unión Europea ante las migraciones forzadas es deficiente y urge su reforma.

El sistema normativo que la Unión Europea ha desarrollado para alcanzar una política común de protección internacional no tiene parangón en el panorama

internacional. Sin embargo, sus graves deficiencias han permitido que dentro de nuestras fronteras se produzcan graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos, de las que son víctimas un colectivo especialmente vulnerable. Un contexto que evidencia la incapacidad actual de la UE para gestionar los flujos migratorios forzosos de manera eficaz y digna.

Pese a las lecciones aprendidas en los últimos años, parece que la solidaridad mostrada hacia los refugiados ucranianos fue más bien una excepción, motivada por cálculos políticos y consideraciones geoestratégicas. Urge, por tanto, reformar el sistema para hacer frente de forma garantista, eficaz y segura a los flujos migratorios forzosos actuales y futuros. Para evitar no sólo nuevas tensiones entre los Estados miembros sino, sobre todo nuevas tragedias humanitarias.

4. Las propuestas de reforma acentúan la deriva securitaria, y no resuelven los fallos del Sistema.

La reforma de la política de protección internacional se ha orientado más a garantizar la expulsión de aquellos cuyas solicitudes son rechazadas, que a resolver los problemas de procedimiento y acogida; evidenciando la orientación securitaria de la política migratoria. En este sentido, la política migratoria se ha planteado desde la premisa del rechazo a la migración; plagada de contradicciones, que han llevado al vaciamiento del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), al subsumirlo en las políticas de inmigración y gestión de fronteras, que comparten, como prioridad común, la lucha contra la inmigración irregular.

Desde esta perspectiva, se ha intentado construir una *Europa Fortaleza*, de la que subyace la voluntad de los Estados de eludir sus obligaciones de Derecho Internacional y Supranacional, cuyo respeto exige un gasto social destinado a la acogida e inclusión de los migrantes y solicitantes de protección internacional, que aquéllos no quieren afrontar. En consecuencia, los flujos migratorios se han configurado como una amenaza frente a la que se han dispuesto tres niveles de seguridad: fronteras interiores, fronteras exteriores y controles externalizados en terceros Estados a los que Europa, o los diferentes EEMM, han nombrado centinelas de sus fronteras.

5. La propuesta de reforma del SECA: mucho ruido y pocas nueces.

La propuesta de reforma del SECA, planteada en el marco del Pacto de Migración y Asilo, presentado en septiembre de 2020 y aprobado en 2024, no se revela suficiente para solventar las grandes limitaciones del Sistema. Y aunque cuenta con elementos positivos: como la conversión de ciertas directivas en reglamentos; la ampliación de algunas garantías procesales; o el «package approach», que aporta una mayor coherencia al mejorar la coordinación de los elementos normativos que conforman el SECA; lo cierto es que no logra proporcionar un mejor amparo a los derechos de los solicitantes de protección internacional. Ello se debe, sin duda, a que ese no es su propósito.

El verdadero objetivo de la propuesta de reforma es lograr procedimientos más eficaces, partiendo de una segregación inicial entre los que se presumen legítimos solicitantes y aquellos que, en apariencia, están recurriendo al procedimiento de protección de manera fraudulenta. Partiendo de esa distinción, contraria a los principios básicos de la protección internacional; unos solicitantes ven reducidas sus garantías procesales, a fin de agilizar el procedimiento y asegurar su posterior expulsión.

6. La inclusión de un nuevo instrumento normativo relativo al estatuto de derechos de los solicitantes de protección en la Unión Europea resulta tan oportuna como necesaria.

El trabajo propone una herramienta normativa desde la que afrontar algunos de los grandes problemas del SECA. Considerando que su aprobación, no solo aseguraría una mayor efectividad del Derecho de la Unión, sino que además favorecería un mayor equilibrio en los porcentajes de reconocimiento; en las condiciones de acogida; en las garantías procedimentales y, por todo ello, también, en los movimientos secundarios. Además, contribuiría a la legitimación del propio sistema Dublín y de los mecanismos de reubicación incorporados en el Pacto Migratorio.

Pero sobre todo, su finalidad última estriba en una mejor garantía de los derechos de los solicitantes y una mayor seguridad jurídica en su estatuto. Pues definir un estándar común de derechos, concretando sus garantías, sirve para reforzar la tutela de este colectivo especialmente vulnerable.

7. La crisis de las políticas migratorias es la crisis política de la Unión.

La política de protección internacional de la Unión Europea no es sino una manifestación más de la crisis política que sacude a la Unión Europea. Una crisis que se evidencia al multiplicarse las tensiones entre los Estados, que se culpan mutuamente de comportamientos insolidarios e irresponsables; que ignoran o incumplen las normas comunitarias, cuando no convienen a sus cortoplacistas intereses nacionales; y que genera perjuicios irreparables a los más vulnerables de entre los vulnerables.

Así, aunque el debate político en la Unión Europea y en sus Estados miembros se ha centrado, en los últimos años, en denunciar las fallas y reivindicar el Estado de Derecho; la garantía de los derechos de los más vulnerables constituye, en ese marco, quizá, su mayor reto: reconocer, atender y asistir dignamente a quienes acuden a nuestro territorio requiriendo protección internacional. En ello la Unión Europea se juega su presente y su futuro.