



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

Facultad de Derecho

LA EXTERNALIZACIÓN DEL CONTROL DE FRONTERAS EN EL NUEVO PACTO SOBRE MIGRACIÓN Y ASILO DE LA UNIÓN EUROPEA

Autor: Belén Plaza Santacruz

5º E-3 Analytics

Área de Derecho Internacional Público

Tutor: Cristina Gortázar Rotaache

MADRID | Junio 2021

Resumen: El Nuevo Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea ha surgido como respuesta a los crecientes flujos migratorios de los últimos años en la Unión. Las principales apuestas de la Comisión en el Pacto son la externalización del control de fronteras y el procedimiento acelerado de identificación y clasificación de migrantes. En definitiva, el Pacto busca incrementar la eficacia de la gestión en las fronteras, facilitar la devolución de migrantes en caso de no obtener protección internacional, y cooperar estrechamente con los países de origen y tránsito para frenar los flujos migratorios. El presente trabajo analiza la externalización desde el punto de vista de los derechos de los migrantes, con especial atención al principio de no devolución (*non-refoulement*), y su posible vulneración.

Palabras clave: migración, externalización, *non-refoulement*, derechos humanos

Abstract: The European Union's New Pact on Migration and Asylum has emerged in response to the increasing migratory flows in the Union throughout the last years. The Commission's main objectives in the Pact are the externalization of border control and the accelerated procedure for the identification and classification of migrants. Ultimately, the Pact seeks to increase the efficiency of border management, facilitate the return of migrants in the event that they do not obtain international protection, and cooperate closely with the countries of origin and transit to curb migratory flows. This paper analyzes the externalization from the point of view of migrants' rights, with special attention to the principle of non-refoulement and its possible violation.

Keywords: migration, externalization, *non-refoulement*, human rights

ACRÓNIMOS:

- ACNUR: Agencia de la ONU para los Refugiados
- CEAR: Comisión Española de Ayuda al Refugiado
- CEDH: Convenio Europeo de Derechos Humanos
- FRA: Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
- FRONTEX: Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas
- JWF: Joint Way Forward on Migration
- MAM: Margen de Asociación en materia de Migración
- OIM: Organización Internacional para las Migraciones
- ONU: Organización de las Naciones Unidas
- OUA: Organización por la Unidad Africana
- RAM: Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración
- RGEFC: Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas
- RPA: Reglamento sobre procedimientos de asilo
- SOPs: Standard Operating Procedures
- TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos
- TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea
- TG: Tribunal General
- UE: Unión Europea
- UNRRA: Comando Aliado y la Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas
- URSS: Unión Soviética

Índice

Capítulo I: Introducción	6
1.1. Justificación	6
1.2. Objetivos	8
1.3. Metodología y estructura del trabajo	8
Capítulo II: Contexto histórico de la crisis migratoria y la política de migración de la Unión Europea	9
2.1. Definiciones de migraciones	9
2.2. Primeras migraciones y Crisis de refugiados en Europa	11
2.3. La Primavera Árabe y la Crisis de refugiados	13
2.4. Respuesta de la Unión Europea	16
2.5. Situación actual e impacto del Covid19	17
Capítulo III: Derechos de las personas migrantes	19
3.1. Derechos humanos	19
3.2. Derecho de asilo	19
3.3. Principio de non-refoulement	20
Capítulo IV: Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la UE	23
4.1. Principales cambios propuestos en el Pacto	24
4.1.1. Propuesta modificada de Reglamento sobre procedimientos de asilo (RPA)	26
4.1.2. Propuesta de Reglamento sobre el control previo a la entrada.....	27
4.1.3. Propuesta de Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración (RAM)	28
4.1.4. Propuesta de Reglamento sobre crisis y fuerza mayor	29
4.1.5. Propuesta modificada de Reglamento Eurodac	30
4.2. Externalización de fronteras	31
4.2.1. Definición de la externalización de fronteras	31
4.2.2. Repaso histórico de la externalización de fronteras de la Unión Europea ...	32
4.2.3. La informalización de los acuerdos de cooperación	34
4.2.4. Vulneración de derechos con la externalización de fronteras	36
Capítulo V: Papel del Nuevo Pacto en la externalización de fronteras	38
5.1. La externalización de fronteras en el Nuevo Pacto y debilidades de este	38
5.3. Respuesta de las organizaciones sociales y de la doctrina	39

5.3. Respuesta de los Estados miembros	42
<i>Capítulo VI: Conclusiones</i>	44
<i>Bibliografía</i>	46

Capítulo I: Introducción

1.1. Justificación

“La solidaridad con las personas y la defensa de los derechos y la dignidad de todos deben estar en el centro de las políticas de la UE” (Spiejkerboer, 2021;18)

Es innegable la importancia de las políticas y operaciones de la Unión Europea a la hora de marcar acontecimientos históricos relacionados con la protección (o vulneración) de los derechos de los migrantes. Con la aplicación de medidas para controlar las fronteras exteriores de la UE, así como los flujos migratorios tras la Crisis migratoria de 2015 (como por ejemplo la creación del Centro Europeo de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Migrantes), las llegadas irregulares de la UE se han reducido en más del 90%. (Consejo Europeo, 2021)

Igualmente, resulta importante destacar que, por primera vez en su historia, la Unión Europea ha aprobado en diciembre 2020 un régimen global de sanciones en materia de derechos humanos, abriendo la veda a poder penar de una manera más directa y efectiva a quienes (personas, entidades u organismos) sean responsables o partícipes de delitos contra los derechos humanos. (Consejo Europeo, 2020)

Si bien podría parecer que estando ante un amplio marco de normas y políticas migratorias la tendencia europea sería hacia una mayor protección y garantía de los derechos humanos, la realidad es contraria como se puede apreciar con el Nuevo Pacto

de Migración y Asilo de la Unión Europea. Este pacto viene caracterizado por un procedimiento acelerado en frontera, una solidaridad “a la carta”, la externalización de fronteras y la facilitación de retornos. (CEAR, 2020)

El análisis del tema, especialmente enfocado en la externalización de fronteras, es relevante dado que supone una tendencia europea hacia una cooperación con terceros países y un desentendimiento generalizado de los problemas migratorios, de la mano de los crecientes discursos anti-migratorios y de una gran desprotección de este grupo vulnerable. Sin ir más lejos, entre el 1 de enero de 2018 y el 23 de octubre de 2020, la Organización Internacional para las Migraciones registró la muerte de 248 personas en las fronteras terrestres externas de la Unión Europea. (FRA, 2020a;16)

Por lo tanto, el análisis tanto del Pacto como de la externalización de fronteras que conlleva, entendida como la cooperación de la Unión Europea y los Estados miembros con los países de origen y tránsito para frenar los flujos migratorios, se ve justificado dado que:

- (i) Se trata de una problemática que es recurrente
- (ii) Conlleva la potencial vulneración de derechos de los migrantes
- (iii) Se ve especialmente agravada dada la crisis actual de COVID19
- (iv) Muestra la tendencia restrictiva actual de la Unión Europea, que impactará negativamente a los millones de migrantes que verán sus oportunidades y derechos reducidos

1.2. Objetivos

Los objetivos principales del presente trabajo son:

- Analizar las problemáticas y políticas migratorias de la Unión Europea, especialmente enfocadas en la externalización del control de las fronteras
- Establecer cuáles son los derechos de las personas migrantes, en el contexto del Derecho Internacional y del Derecho de la Unión Europea, potencialmente vulnerados con el Nuevo Pacto
- Analizar el Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea y la mayor externalización de fronteras que propone
- Mostrar las potenciales vulneraciones de derechos de los migrantes que conlleva la creciente la externalización de fronteras

1.3. Metodología y estructura del trabajo

En cuanto a la metodología seguida en el presente trabajo, se ha acudido a fuentes primarias que comprenden normas vinculantes de Derecho Internacional y de Derecho de la Unión Europea, así como a jurisprudencia internacional emanada del TEDH, TJUE y TG. Igualmente, se ha recurrido a las siguientes fuentes secundarias: profesionales (informes de organismos como ACNUR y CEAR), académicas (documentos de investigación de agencias e instituciones), doctrinales (publicaciones de expertos), y de divulgación (artículos de prensa).

Por otro lado, el trabajo se estructura en 6 partes. La primera parte, a modo de introducción, justifica la relevancia y motivación del trabajo, explica sus objetivos, y finalmente comenta su estructura y la metodología seguida para llevarlo a cabo. La

segunda parte realiza un repaso de las problemáticas de migración y asilo y las políticas que ha tomado la Unión Europea a lo largo de los años. La tercera parte resume los principales derechos de las personas migrantes que se ven potencialmente vulnerados con el Nuevo Pacto, y la cuarta parte analiza el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la UE, en concreto la externalización del control de las fronteras que propone. Las partes quinta y sexta plantean las deficiencias de la aplicación del Pacto y de la externalización de fronteras en la Unión Europea y conclusiones del trabajo.

Capítulo II: Contexto histórico de la crisis migratoria y la política de migración de la Unión Europea

2.1. Definiciones de migraciones

Aun sin haber una definición jurídica estipulada de migración, la ONU define al migrante como *“alguien que ha residido en un país extranjero durante más de un año independientemente de las causas de su traslado, voluntario o involuntario, o de los medios utilizados, legales u otros”*. (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, s.f.)

Por otro lado, la Organización Internacional para las Migraciones define la migración como el *“movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos.”* (OIM, 2006)

Es decir, la migración como tal engloba el movimiento de personas (incluso dentro de un mismo Estado) por una gran variedad de motivos que conllevarán potenciales estatus migratorios diferentes. Es importante pues establecer una primera categorización que muestre el amplio espectro ante el que nos encontramos.

En primer lugar, aunque muchas veces se confundan los términos migrante y refugiado, hay diferencias primordiales entre ellos. La Convención de Naciones Unidas de 1951 y el Estatuto de ACNUR definen al refugiado como aquella persona que migra a un país por miedo a la persecución, conflicto u otras circunstancias demanden protección internacional. (ONU, 1951)

Es importante señalar la protección que otorga el derecho internacional a los migrantes reconocidos como refugiados, que va desde la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 hasta la Convención de la OUA regulando la problemática africana. Los refugiados gozan de unos mayores derechos por parte de los Estados, quienes tienen responsabilidades concretas hacia los solicitantes de asilo y obligaciones de derecho internacional. Por el contrario, los migrantes que no alcanzan esta consideración son sujetos a la legislación nacional casi exclusivamente y a sus procedimientos en materia de inmigración. (ACNUR, 2016)

Una segunda categorización es, dentro del espectro migratorio de aquellos que no tienen el estatuto de refugiados, según si su desplazamiento se da por causas forzosas, o voluntarias. Los grupos de población que no entran en la definición de refugiado, pero cuyo desplazamiento se ha visto motivado por cuestiones externas (como pueden ser catástrofes naturales o hambrunas) se encontrarían en el primer grupo, mientras que los

migrantes por causas económicas en el segundo. Sin embargo, esta diferenciación no es tan clara, puesto que generalmente las causas externas que obligan el desplazamiento vienen originadas por factores políticos, sociales y económicos que provocan situaciones de vulnerabilidad. (Mendia, 2006)

Cabe destacar igualmente que ACNUR se ha esforzado en extender la protección a los migrantes internos que, al no haberse desplazado fuera del territorio nacional, no son calificados como refugiados y se ven desprotegidos. La Agencia reconoció un total de 79,5 millones de personas desplazadas a la fuerza a finales de 2019 a nivel global, de los que 26 millones tenían la condición de refugiados y 45,7 millones eran desplazados internos.

Sin embargo, muchos autores consideran que, o bien la definición de refugiado debe interpretarse atendiendo a las circunstancias concretas y la complejidad de la situación (Santos Silva, 2019;17-18), o bien que la distinción entre refugiado y migrante forzado es artificial, buscando una misma protección y derechos para estos últimos dada su vulnerabilidad y su necesidad de recibir asistencia. (Guild, 2017;5)

2.2. Primeras migraciones y crisis de refugiados en Europa

Las primeras crisis de refugiados en Europa se originaron con la Primera Guerra Mundial y la Revolución Rusa, con alrededor de 5 millones de refugiados, añadidos a los 1.7 millones ocasionados por la segregación de pueblos entre Grecia y Turquía. A raíz de estos movimientos migratorios se desarrollaron las primeras regulaciones para

gestionar los flujos – se creó el Alto Comisionado para los Refugiados y se emitieron los pasaportes Nansen (documentos de viaje para refugiados).

Ya con la Segunda Guerra Mundial el número de refugiados (especialmente provenientes de Alemania y la URSS) incrementó considerable, alcanzando la cifra de 40 millones en Europa. A diferencia de la Primera Guerra Mundial, en la segunda las fronteras de los países europeos no se modificaron (salvo Polonia), lo que dio lugar un traslado masivo de personas por Europa central para llevar a cabo la homogenización étnica diseñada para los Estados.

Estas movilizaciones desembocaron en una crisis migratoria importante, para la que se impulsaron dos medidas especialmente marcadas por el Holocausto y demás horrores de guerra. Por un lado, la UNRRA administraba campos de reasentamiento y entre 1947 y 1951 logró reducir el número de albergados de 7 millones a 170.000 a través de reasentamientos, repatriaciones y emigraciones. Por otro lado, se creó el Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUR) en 1950 y se aprobó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados un año más tarde, definiendo la condición de refugiado, las reglas del asilo, y estableciendo las responsabilidades de las naciones que lo otorgan. (Bundy, 2016)

La mejora económica europea de los siguientes 20 años hizo que el volumen migratorio en Europa siguiera elevado: los Estados recibían trabajadores extranjeros a un ritmo parecido al de Estados Unidos. Hubo un impulso regulatorio importante de la migración por parte de la ONU a través del Segundo Convenio sobre los trabajadores migrantes, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores

migratorios y sus familiares y la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994.

No fue hasta adentrados los 90 cuando ocurrió una tercera crisis de refugiados ocasionada por las guerras de Yugoslavia, Irak y Afganistán, y con la llamada “guerra contra el terrorismo” tras el 11S en 2001, dando lugar a los discursos y políticas anti-migratorias. Como definió Lelio Mármora en 2002, *“las percepciones sobre la emigración o la inmigración, sean o no objetivas, constituyen la principal fuerza que incide en la decisión política”*. Las migraciones se empezaron a concebir como problemas de seguridad, por lo que se adoptaron decisiones políticas anti-migratorias: se elevaron los controles en frontera, se dificultó el acceso a asilo y se generó un rechazo general hacia los migrantes, aumentando por ende el contrabando de inmigrantes y las situaciones de precariedad. (Bundy, 2016;5-6)

Más adelante, en 2003, se creó la Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales y se celebró el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo en 2006 en un intento por acercar y dar soluciones a la realidad migratoria. De este diálogo surgió el Foro Global sobre las Migraciones y Desarrollo como esfuerzo por dialogar y coordinar respuestas internacionales ante la problemática de las migraciones.

2.3. La Primavera Árabe y la Crisis de refugiados

La cuarta Crisis de refugiados europea comenzó a finales del 2010 con la llamada Primavera Árabe. Los países árabes del Norte de África y Oriente Medio (principalmente Túnez, Egipto, Bahrein, Yemen, Libia y Siria) vivieron importantes

protestas de sus ciudadanos en contra de los regímenes autoritarios que los gobernaban por más de 40 años. Estas manifestaciones desencadenaron en violentos conflictos en busca de garantías democráticas y cambios de régimen, en algunos casos logrando derrocar a los líderes autoritarios, pero en última instancia dejando a los países y sus ciudadanos en situaciones de violencia y guerra, y obligados a migrar.

Túnez fue el primer país donde comenzaron las revueltas, el 17 de diciembre de 2010. Constituye el único caso de “éxito” relativo, con el derrocamiento de Azin el Abidín Ben Alí, una nueva Constitución, y cierta justicia por los crímenes cometidos. Sin embargo, sigue siendo un país caracterizado por violaciones de derechos humanos. (Aministía Internacional, s.f.)

En Egipto las protestas comenzaron el 25 de enero de 2011, y el gobierno actuó cortando el acceso a Internet y con violencia, con al menos 840 manifestantes siendo asesinados en 18 días. El ejército derrocó al presidente Mohamed Morsi y comenzó una represión contra detractores, siendo más de 22.000 personas (simpatizantes de Morsi) encarceladas o condenadas a muerte entre julio de 2013 y de 2014.

El 14 de febrero de 2011 los bahreiníes se manifestaron buscando reformas, y las fuerzas de seguridad respondieron con violencia, reprimiendo a los detractores del gobierno. Aunque se estableció una Comisión de Investigación de los crímenes de guerra, se continúa reprimiendo la libertad de expresión y organizando juicios colectivos de manifestantes. (Amnistía Internacional, 2019)

En Yemen, el presidente Alí Abdulá Salé intentó cambiar la Constitución para garantizar su posición de manera vitalicia, lo que desencadenó en el “Viernes de la Dignidad” el 18 de marzo de 2011, con 50 muertes y cientos de heridos. Si bien dimitió en 2012, en 2013 entró al poder el grupo armado de los huzíes, y en 2015 las fuerzas contrarias a estos (dirigidas por Arabia Saudí) iniciaron ataques contra ellos, ambos grupos cometiendo crímenes de guerra y graves violaciones de derechos humanos. En 2011 la revolución forzó al menos 175.000 desplazamientos. (IMDC, 2018)

La ola revolucionaria contagió a Libia el 17 de febrero de 2011, con al menos 500.000 desplazados ese año, y culminó con la muerte de Muamar al Gadafi 8 meses después. (IMDC, 2018) Los gobiernos posteriores a Gadafi continuaron cometiendo crímenes de guerra y el país quedó dividido y sumido en un grave conflicto armado; el número de refugiados desde junio de 2011 se acercó al millón de personas, llegando más de 45.000 refugiados a la isla italiana Lampedusa. (Daily Mail, 2011)

En Siria, las protestas que comenzaron el 15 de marzo de 2011 fueron violentamente reprimidas por el gobierno de Bachar al Asad, dando lugar al mayor conflicto armado de la región que sigue vigente hoy en día. El conflicto de Siria ha causado el mayor número de desplazados del mundo, con más de 6 millones de refugiados y también más de 6 millones desplazados en el interior del país. (ACNUR, 2021)

Fue pues con la Primavera Árabe, la guerra de Siria, la expansión del Estado Islámico y las restricciones de los países vecinos en 2015 con la que empezó la llamada Crisis de los refugiados de Europa: entre enero y septiembre de 2015 (momento culmen de la Crisis), según los datos de la Organización Internacional para las Migraciones de la

ONU (OIM), llegaron al menos 351.314 personas a las costas europeas (234.778 a Grecia, 114.276 a Italia, 2.166 a España y 94 a Malta). El número de migrantes excedía en más de un 60% al total de refugiados y solicitantes de asilo de 2014, y procedían primordialmente de Afganistán, la República del Congo, Somalia, Siria, la República Centroafricana, Sudán del Sur, Libia, Nigeria, Irak y Ucrania. (Alija, 2020)

Sin embargo, es importante resaltar cómo, aunque el momento más grave de la Crisis ocurrió en 2015, se trata de un problema vivo hoy en día, siendo el número de migrantes que llega a Europa inferior pero todavía relevante: *“el origen de los migrantes, las rutas que utilizan y las características del fenómeno se han ido transformando, pero seguimos observando que migrantes y refugiados no constituyen fundamentalmente un problema de seguridad, sino que ha revelado un problema de gobernanza”*. (Alija, 2020)

2.4. Respuesta de la Unión Europea

La Unión Europea recibió duras críticas, sobre todo teniendo en cuenta que el Tratado de Lisboa de 2007 buscaba reforzar su papel como actor global, por dar una respuesta *“lenta, débil, dividida e incoherente”* a la Primavera Árabe. (Guasconi, 2013;135). Inicialmente se limitaba a pedir la contención de los regímenes y más adelante sancionar a los dirigentes (por ejemplo, congelar los bienes del dictador egipcio Hosni Mubarak). (Doncel, 2013)

Entre las medidas que se tomaron están la emisión de la Comunicación Conjunta de la Alta Representante de Política Exterior y de Seguridad Común y de la Comisión,

acentuando el apoyo de la Unión a la democracia, y la aprobación de “*una nueva respuesta a una vecindad cambiante*” buscando revisar la política de vecindad. La UE también nombró un Representante Especial para el Mediterráneo Sur, creó el programa SPRING¹ e inició en diciembre de 2011 los acuerdos de Libre Comercio con Marruecos, Jordania, Egipto y Túnez. Sin embargo, estos esfuerzos de la Unión pecaron de generalistas e insuficientes. (Hortal, 2014;6-9)

En 2016 ocurrieron tres hitos significativos: se incorporó la Organización Internacional de las Migraciones a la ONU, y se promulgaron la Agenda 2030 y la Declaración de Nueva York, estableciendo compromisos entre Estados para garantizar respuestas tanto a migrantes como a refugiados desde el máximo respeto a los derechos humanos. Ya en 2018 la Asamblea General firmó el Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular, así como el Pacto Mundial sobre los refugiados, centrándose igualmente en la coordinación entre Estados y responsabilidad compartida de estos.

2.5. Situación actual e impacto del Covid19

A finales de 2019, las cifras migratorias según la Unión Europea eran las siguientes:

- 20,9 millones de nacionales de terceros países residían legalmente en Estados miembros de la Unión (4,7% de la población total)
- Se registraron 142.000 cruces ilegales de fronteras (en comparación con 1,82 millones en 2015)

¹ Support for Partnership, Reform and Inclusive Growth.

- Se expidieron cerca de 3 millones de primeros permisos de residencia a nacionales de terceras personas y se registraron 698.000 solicitudes de asilo (en comparación con 1,28 millones en 2015)
- Se rechazaron 370.000 solicitudes de protección internacional (siendo un tercio de estas personas devueltas a sus países)
- Se acogieron 2,6 millones de refugiados (0,6% de la población)

Si bien el cierre de fronteras por la Covid19 hizo que disminuyera en un 27% la migración internacional en 2020 (ONU, 2021), la situación de desamparo, vulnerabilidad y precariedad de los migrantes se ha visto todavía más agravada. ACNUR reconoce que muchos refugiados han perdido sus empleos a raíz de la pandemia, y muestra datos tan alarmantes como que nueve de cada diez personas sirias refugiadas viven en pobreza extrema. En Jordania, de los más de 600.000 sirios exiliados, solo el 20% vive en campamentos de refugiados. (ACNUR, 2021).

Además, no se debe pasar por alto que las condiciones en las que se encuentran la mayoría de los refugiados los exponen mucho más al virus (como por ejemplo en los campamentos de acogida, donde es muy complicado mantener las medidas de distanciamiento e higiene). Igualmente, el padecimiento de otras enfermedades, el miedo a la separación familiar y la estigmatización, y la menor asistencia económica de gobiernos y organismos humanitarios por la crisis deja a todos los migrantes en una situación todavía más frágil y vulnerable. (OMS, 2020)

Capítulo III: Derechos de las personas migrantes

3.1. Derechos humanos

El derecho internacional y el derecho de la Unión Europea obliga a los Estados miembros a garantizar los derechos humanos a todas las personas que se hallan en su jurisdicción, lo que incluye a los migrantes (en todas sus categorías). La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea garantiza los derechos a la asistencia sanitaria (artículo 35) y a una tutela judicial efectiva y un juicio justo (artículo 47). Si bien los Estados miembros no están obligados a ofrecer las mismas prestaciones a los nacionales que a todos los migrantes, deben garantizar a estos la atención médica en iguales condiciones que a los nacionales, así como mecanismos para permitir que hagan reclamaciones y reciban indemnizaciones cuando sufran daños y perjuicios. (FRA, 2011)

3.2. Derecho de asilo

El derecho de asilo está regulado por el Derecho Internacional y queda establecido tanto como una obligación que los Estados deben garantizar, como un derecho humano fundamental (artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos²). Desarrollado también en la Convención de Ginebra de 1951, significa que toda persona

² Artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: *“1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.*

2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.”

tiene derecho a buscar protección fuera de su país de origen o residencia y que esta le sea garantizada en caso de huir de conflictos que pongan en riesgo su vida o tener miedos fundados de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un grupo social determinado.

En cuanto al derecho de la UE, el artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece el deber de los Estados a garantizar el derecho de asilo dentro del respeto de la Convención de Ginebra y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Igualmente, el artículo 78 del TFUE establece que la UE tiene que desarrollar una política común de asilo, protección subsidiaria y protección temporal que garantice el principio de no devolución (ver *infra*). En el marco de esta política, la UE ha adoptado medidas que incluyen: el Reglamento de Dublín, la Directiva sobre requisitos para el reconocimiento(2011/95/UE), la Directiva sobre procedimientos de asilo (2013/32/UE) y la Directiva sobre condiciones de acogida (2013/33/UE). En cualquier caso, y como ha señalado el TJUE en los asuntos acumulados C-175/08, C-176/08, C-178/08 y C-179/08, la Convención de Ginebra es la “*piedra angular del régimen jurídico internacional de protección de los refugiados*”.

3.3. Principio de non-refoulement

El principio de *non-refoulement* o no devolución establece la prohibición a los Estados de devolver a refugiados a países (tanto de origen como a cualquier otro) donde corran el riesgo de ser perseguidos. Es el elemento clave de la protección a los refugiados y, con el paso del tiempo, se ha ido convirtiendo en un derecho humano consolidado, estando consagrado tanto en Derecho Internacional como en Derecho de la Unión Europea. El principio viene instaurado en el artículo 33.1 de la Convención de Ginebra

de 1951³, en el artículo 3 de la Convención de Naciones Unidas en contra de la Tortura, y en el artículo 3 de la Convención Europea de los Derechos Humanos. Todas estas convenciones establecen la prohibición de devolver a individuos a países donde corran el riesgo de ser perseguidos, torturados, o sometidos a cualquier otro tipo de tratos inhumanos, degradantes o castigos. (FRA, 2020b)

La Unión Europea se pronuncia acerca de este derecho en el artículo 78.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y en los artículos 18 y 19 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Además, el Derecho de la UE también prohíbe la devolución en aquellos casos donde existe un alto riesgo de peligro, como puede ser amenazas de conflicto armado.

Es importante resaltar en relación con el principio de *non-refoulement* que el término *push-back* se utiliza cuando un individuo cruza irregularmente una frontera y es devuelto de manera casi automática al país de procedencia, sin ser sus circunstancias individuales y concretas analizadas para determinar si procede o no garantizarle asilo o protección. La problemática de los *push-backs* está teniendo especial relevancia dado que la prohibición del artículo 33 de la Convención de 1951 se aplica a cualquier individuo que se pueda categorizar como refugiado (según la definición de la Convención). Esto incluiría tanto a personas que no han solicitado asilo o aquellas que se hallan en proceso de solicitarlo. Sin embargo, en la práctica muchos países de la

³ Artículo 33.1 de la Convención de Ginebra de 1951: «*Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas*»

Unión e incluso Frontex están llevando a cabo dichos *push-backs*, violando flagrantemente los derechos de los migrantes y refugiados⁴. (FRA, 2020a;18-25)

Por otro lado, encontramos la problemática de los *pull-backs*, donde los Estados miembros e incluso las instituciones europeas colaboran con los terceros países de procedencia a que no permitan salir a los migrantes y a que en su caso, de necesitar protección, los protejan ellos. Es especialmente relevante el caso de Hirsi Jamaa y otros contra Italia, donde veinticuatro migrantes de origen somalí y eritreo demandaron conjuntamente a Italia al ser interceptados por un buque guardacostas italiano y dirigidos a costas libias.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos condenó a Italia por violar el principio de no devolución, estableciendo que, siempre que un Estado, a través de sus agentes que operan fuera de su territorio, ejerza control y autoridad sobre un individuo, tiene la obligación de garantizar a ese individuo sus derechos y libertades. En el presente caso resultaba evidente que los migrantes, al ser devueltos a Libia (donde se observan graves carencias en materia de derechos humanos), tenían una elevada probabilidad de ver sus derechos (por ejemplo, su derecho a la vida, a la integridad física o al asilo) significativamente mermados y vulnerados. En palabras del Tribunal, “*correspondía a*

⁴ Tres ONGs han denunciado el 25 de mayo de 2021 a Frontex por violar los derechos humanos de un menor no acompañado de Burundi y una mujer de la República Democrática del Congo solicitantes de asilo en la isla griega de Lesbos. Según las ONGs: “*a pesar de las indiscutibles y abrumadoras pruebas de las graves y persistentes violaciones de los derechos fundamentales, Frontex y su director ejecutivo, Fabrice Leggeri, no han puesto fin a las actividades de la agencia en el Mar Egeo, en flagrante violación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, el Tratado de Funcionamiento de la UE y el Reglamento Frontex*”. (Euroactiv, 2021).

las autoridades nacionales, al constatar una situación de violación sistemática de derechos humanos (...), el deber de investigar sobre los tratos a los que los demandantes estarían expuestos tras su regreso”. Igualmente confirmó que los altos flujos migratorios no justifican la vulneración del artículo 3 del CEDH (prohibición de sufrir tortura o tratos inhumanos o degradantes, en el caso concreto en Libia).

Finalmente, el TJUE en los asuntos acumulados C-391/16, C-77/17 y C-78/17 ha concluido que los refugiados gozan de una mayor protección contra la devolución en virtud de la legislación de la Unión Europea, puesto que los Estados están obligados a cumplir con los derechos de asilo y el principio de no devolución conforme a los artículos 4 y 19.2 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.⁵ La Carta solo la vulneran los Estados cuando aplican una norma de Derecho de la Unión Europea, y al estar el principio de no devolución contemplado en el TFUE y en la Carta (que, tras la firma y ratificación del Tratado de Lisboa, es legalmente vinculante para todos los Estados miembros salvo Polonia), el derecho se ve especialmente protegido.

Capítulo IV: Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la UE

El 23 de septiembre de 2020 la Comisión Europea presentó el nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo (de ahora en adelante “*el Pacto*”) tras observar la complejidad y deficiencias de la gestión europea de la Crisis de refugiados de 2015-2016. El objetivo del Pacto es crear un marco europeo que garantice una respuesta coordinada a la

⁵ Artículo 19.2 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: “*Nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes.*”

realidad migratoria, tanto en circunstancias normales como en momentos de crisis. Los retos de cada uno de los Estados miembros varían – algunos, por razones geográficas, se ven obligados a controlar y gestionar un mayor número de llegadas de migrantes – por lo que se busca la interdependencia estatal para lograr una respuesta efectiva y solidaria.

El Pacto reúne las políticas de los ámbitos de migración, asilo, integración y gestión de fronteras de la Unión, con la clara motivación de agilizar los procesos migratorios para, en última instancia, reducir las rutas ilegales. La respuesta común de la Unión va de la mano de solidificar sus relaciones con terceros países, especialmente los claves de origen y tránsito. Por lo tanto, las principales políticas subyacentes del Pacto son gestionar de manera clara y consistente las fronteras exteriores y racionalizar los procedimientos de asilo y retorno, creando una política de retorno eficaz y logrando por tanto un equilibrio entre responsabilidad y solidaridad estatal.

Cabe también resaltar que la Comisión recuerda a los Estados miembros (a través de su Recomendación sobre vías jurídicas de protección en la Unión Europea) que deben cumplir en 2021 las responsabilidades incumplidas en 2020 en relación con las reubicaciones de migrantes. Igualmente los recomienda usar medidas humanitarias como la reagrupación familiar o las vinculadas a la educación y trabajo. (Schmid-Drüner, 2020)

4.1. Principales cambios propuestos en el Pacto

El Pacto busca vincular el procedimiento de asilo a uno de control previo a la entrada y de retorno. A través de la propuesta modificada de Reglamento sobre procedimientos de asilo (RPA), la propuesta de Reglamento sobre el control previo a la entrada, la

propuesta de Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración (RAM), la propuesta de Reglamento sobre crisis y fuerza mayor, y la propuesta modificada de Reglamento Eurodac, la Comisión propone:

1. Modificar el RPA con un nuevo proceso de fronteras que establezca rápidamente el estatuto de los migrantes al llegar al país de acogida y plantea un procedimiento de retorno.
2. Realizar un control previo a la entrada de individuos de terceros países que, o bien no sigan las condiciones de entrada nacionales, o bien hayan sido desembarcados en una operación de búsqueda y salvamento (propuesta de Reglamento sobre el control previo a la entrada).
3. Con el RAM, que los países se solidaricen para que no solo unos pocos se vean desbordados por un alto número de llegadas irregulares. Se busca crear un mecanismo por el que se determine la responsabilidad relativa de los Estados miembros y se reubiquen de una manera más proporcional y solidaria.
4. El Reglamento sobre crisis y fuerza mayor, a través del que abordar la problemática de las oleadas masivas de migrantes irregulares, dotando a los Estados miembros un mayor margen de maniobra y flexibilidad a la hora de enfrentarse a una crisis de refugiados.
5. La modificación de la regulación de “Eurodac”, la base de datos a nivel de la Unión Europea con el que coordinar los controles, políticas de reubicación y retorno entre países y mejorar el marco común de política de asilo.

4.1.1. Propuesta modificada de Reglamento sobre procedimientos de asilo (RPA)

Con la propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo se modifica la propuesta de Reglamento de procedimiento de asilo de 2016 (si bien se busca que sus objetivos sigan persiguiéndose) y deroga la Directiva 2013/32/UE.

Entre las modificaciones más señaladas está el considerando 31(a), donde se obliga a los Estados miembros a *“emitir inmediatamente una resolución de retorno a los solicitantes cuyas solicitudes sean rechazadas. Sin perjuicio del derecho a un recurso efectivo, la resolución de retorno debe formar parte de la resolución negativa sobre una solicitud de protección internacional o, si se trata de un acto separado, debe emitirse al mismo tiempo y junto con la resolución negativa”*. Igualmente, el considerando 39 establece que *“los Estados miembros deben acelerar el examen de las solicitudes de los solicitantes (...) para el que el porcentaje de resoluciones por las que se concede protección internacional sea inferior al 20 % del número total de resoluciones para ese tercer país”*.

El objetivo de estas modificaciones es hacer frente al elevado número de movimientos no autorizados, evaluando de manera rápida las solicitudes de asilo presentadas por nacionales de terceros países con una típica tasa baja de reconocimiento, y de esta manera retornarlos de la manera más expedita posible.

4.1.2. Propuesta de Reglamento sobre el control previo a la entrada

A través de esta Propuesta de Reglamento se pretende aportar una solución rápida al elevado número de migrantes que en última instancia no reciben protección de la Unión Europea (por no gozar de condición de refugiado o de migrante forzoso). El control propuesto en frontera se caracteriza por estar compuesto por un chequeo médico preliminar, un control de identidad, un registro de datos biométricos, y finalmente un control de seguridad con consulta en bases de datos tanto nacionales como de la Unión (como el Sistema de Información de Schengen).

La propuesta está dirigida a nacionales de terceros países que (i) crucen fronteras exteriores fuera de pasos fronterizos y a los que los Estados miembros se vean obligados a coger huellas dactilares según el Reglamento Eurodac, (ii) desembarquen tras una operación de búsqueda y rescate, o (iii) crucen los pasos fronterizos sin cumplir las condiciones de entrada y soliciten protección internacional. Se considerará que han solicitado protección internacional si la solicitan cuando son interceptados, en los pasos fronterizos, o durante el control. De concluirse que estos migrantes no tienen derecho de estancia en el territorio concreto, serían sometidos a los procedimientos de la Directiva sobre retorno.

El documento establece de manera tajante que *“durante el control, es decir, durante las evaluaciones para determinar el siguiente procedimiento o procedimientos adecuados, no se debe autorizar a los nacionales de terceros países afectados a entrar en el territorio de los Estados miembros. Esta norma debe aplicarse a todos los nacionales de terceros países sometidos al control en las fronteras exteriores”*.

4.1.3. Propuesta de Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración (RAM)

Con el RAM, la Unión Europea se basa en los principios de solidaridad y de reparto equitativo de responsabilidades conforme al artículo 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea para que la presión migratoria se vea repartida entre Estados miembros, más allá de los que por geografía son más proclives a recibir migrantes. Por un lado, establece criterios y mecanismos para determinar quién es el Estado Miembro responsable para examinar una solicitud de protección internacional, así como las obligaciones y garantías de los migrantes. Los criterios de determinación de responsabilidad generalmente tienen en cuenta el país en el que se registra la solicitud o el país de entrada, si el solicitante tiene familiares a los que un Estado Miembro ha otorgado protección internacional, o si el solicitante tiene vínculos con algún país (por ejemplo, si es titular de un documento de residencia válido o títulos académicos emitidos por un Estado Miembro). También se establece la posibilidad de presentar una petición de toma a cargo a otro país si se considera que es responsable del examen de dicha solicitud, la cooperación administrativa y la posible intervención de la Comisión para garantizar la conciliación entre ellos.

En cuanto al principio de solidaridad, se plantea la creación del Foro de Solidaridad y se enumeran los siguientes tipos de cooperación que serán prestadas a un Estado miembro que se encuentre bajo presión migratoria, siguiendo un porcentaje de contribuciones establecido en el anexo III de la propuesta:

1. Reubicación de los solicitantes que no estén sujetos al procedimiento fronterizo para el examen de solicitud de protección internacional.
2. Patrocinio de retornos de migrantes de terceros países en situación irregular.

3. Reubicación de a quienes se les ha otorgado protección internacional al menos tres años antes de la adopción de un acto de ejecución de la Comisión para operaciones de búsqueda y salvamento.
4. Medidas de desarrollo de capacidades en materia de asilo y retorno, así como apoyo operativo.

Igualmente, y de especial relevancia teniendo en cuenta las problemáticas de los *push-backs* y *pull-backs*, la propuesta hace referencia a la cooperación con terceros países para facilitar el retorno y la readmisión de migrantes: plantea un procedimiento de informe al Consejo para aquellos terceros países que no cooperan suficientemente con la Unión Europea en materia de readmisión de nacionales en situación irregular y una comunicación constante al Parlamento Europeo para evaluar qué medidas tomar.

4.1.4. Propuesta de Reglamento sobre crisis y fuerza mayor

A través de esta propuesta, se busca dar respuesta a las crisis abordando situaciones urgentes de flujos masivos de migrantes de terceros países o apátridas que llegan ilegalmente a un Estado miembro y que son de tal dimensión que hacen inoperante el sistema de asilo, acogida o retorno, así como las situaciones en las que dicha afluencia puede poner en grave peligro el funcionamiento del SECA⁶ y del sistema de gestión de la inmigración de la Unión o puede provocar su ineficacia. El Reglamento establece mecanismos para hacer frente a las crisis y situaciones de fuerza mayor en los ámbitos de la migración y el asilo dentro de la UE, fija las posibles excepciones al acervo comunitario e instituye reglas concretas para la aplicación, en situaciones de crisis, del

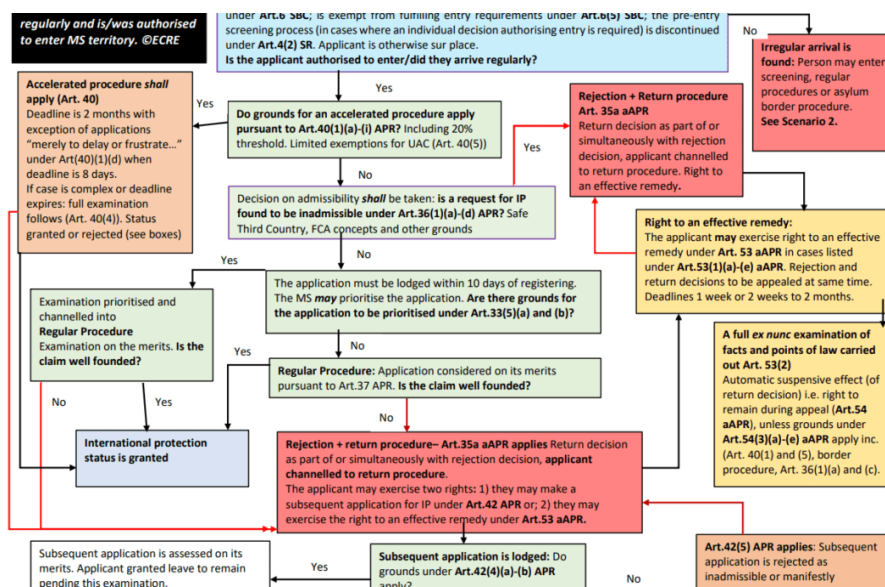
⁶ Sistema Europeo Común de Asilo de la Unión Europea

mecanismo de solidaridad previsto en el Reglamento sobre la gestión del asilo y la inmigración.

4.1.5. Propuesta modificada de Reglamento Eurodac

Creado en 2003, el sistema “Eurodac” es una base de datos de huellas dactilares de solicitantes de asilo en la Unión Europea que permite a los Estados miembros comprobar si los migrantes han solicitado asilo anteriormente o han entrado en la Unión Europea de forma ilegal a través de otro Estado miembro. Con la propuesta se busca ampliar el ámbito de aplicación del actual Reglamento para vigilar los movimientos secundarios de aquellos migrantes que no han solicitado asilo y usar la información para agilizar los procedimientos de documentación y retorno, así como garantizar su máxima interoperabilidad. La propuesta está ahora en manos de los colegisladores, quienes deben asegurarse de que el refuerzo del sistema respeta los derechos fundamentales de los migrantes, así como la protección de datos. (Parlamento Europeo, 2021)

Ilustración 1: Esquematación de los procedimientos de asilo según el Nuevo Pacto



Fuente: ECRE (2021)

4.2. Externalización de fronteras

4.2.1. Definición de la externalización de fronteras

El concepto de externalización tiene un origen económico, y ocurre cuando una empresa trasfiere una función de negocio a una entidad ajena en una relación de confianza y coordinación. Por lo tanto, por externalización de fronteras entendemos el “*conjunto de procesos por los que los actores europeos y los Estados miembros complementan las políticas de control de la migración con iniciativas que realizan dicho control extraterritorialmente y a través de otros países y órganos en lugar de los propios*”. (Moreno-Lax & Lemberg-Pedersen, 2019). Es decir, la externalización se produce cuando los Estados miembros o incluso instituciones europeas complementan las políticas de migración transfronteriza con medidas preventivas de control de la migración realizadas extraterritorialmente, generalmente a través de cooperación con terceros países, o a través de actores y organismos externos.

La externalización de fronteras no se trata de un fenómeno nuevo, puesto que varios países de la Unión Europea (entre ellos España) llevan utilizando prácticas similares durante los últimos años, si bien se ha intensificado recientemente. Lo que comenzó siendo una restricción de visados, imposiciones a transportistas de identificación de pasajeros y mayores controles fronterizos, se ha convertido en una cooperación con terceros países de origen (Libia, Turquía y los países del Sahel sobre todo) donde se busca retener y controlar los flujos migratorios cuyo destino es la Unión Europea. Esta cooperación se traduce en apoyo financiero, de equipamiento, entrenamiento e incluso despliegue de agentes de enlace en el tercer país. (Santos, 2020;135-146)

4.2.2. Repaso histórico de la externalización de fronteras de la Unión Europea

Si bien con el Tratado de Maastricht los Estados comenzaron a dotar a la Unión Europea de ciertas competencias (aunque muy “blandas”) en materia de migración y asilo, la Unión Europea empezó realmente a gestar decisiones sobre la política común de migración y asilo en 1999 con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam. En él se dota de manera clara y contundente a la Unión competencias para crear normativa comunitaria; hasta aquel entonces los Estados miembros gozaban de una soberanía “*Westfaliana*” y la Unión no tenía competencias para hacer normas europeas. Fue a partir de principios del siglo XXI cuando las instituciones europeas comenzaron a crear reglamentos, directivas y decisiones vinculantes y con primacía sobre cómo gestionar la migración legal, cómo disminuir la irregular y cómo armonizar el derecho de asilo. Sin embargo, las instituciones se convencieron no bastaba con la colaboración entre países miembros para crear la política común: era preciso colaborar a través de acuerdos con los países de origen y tránsito de donde provenían los migrantes. (Gortázar, 2021)

Como resultado de esta mentalidad, la Comisión elaboró el primer plan para llevar a cabo una Global Approach to Migrations (GAM) en 2005. Su objetivo era presentar una estrategia global que luchara contra la inmigración ilegal y la trata de humanos, gestionando la inmigración y asilo con los terceros países de origen y tránsito. Estaba basado en los foros regionales de cooperación existentes, como por ejemplo el Proceso de Barcelona, el Diálogo ACP-EU, el Proceso de Budapest y el Proceso de Praga. Igualmente, el mismo año se cambió el nombre de Frontex por la Agencia de Asilo. (Martin, 2021;1-3)

Esta comunicación de la Comisión se modificó y mejoró en noviembre 2011, creándose la Global Approach to Migrations and Mobility (GAMM), buscando promover la migración circular⁷. Sin embargo, la migración circular sigue siendo una idea y no una realidad, puesto que las normativas europeas son muy exigentes a la hora de considerar los movimientos migratorios como legales. Realmente lo que se potencia es el movimiento irregular de personas y el enriquecimiento de las mafias, y se genera un círculo vicioso: los migrantes o arriesgan y pierden su vida en el Mediterráneo, o llegan a Europa y son explotados, o no son explotados, pero no contribuyen con impuestos, y la probabilidad de que retornen al país de origen es ínfima ya que no hay canales legales para su vuelta. A su vez, esto aumenta la xenofobia e inseguridad, también a nivel europeo, unida a la confusión entre las migraciones forzosas y las voluntarias. (Gortázar, 2021)

Cuando ocurrió la Primavera Árabe y la Crisis de los refugiados de 2015, el esfuerzo por crear normativas de asilo eficaces que promovieran la migración circular se frenó. Las normas de asilo y control de frontera habían sido planteadas para un número muy reducido de migrantes, y la Crisis de los refugiados y de los Balcanes hizo que se dejaran de aplicar las normas europeas para ver las solicitudes. El fracaso a la hora de desarrollar una política común de inmigración ha puesto de manifiesto una

⁷ Migración circular: idea surgida a finales del siglo XX, vinculando las migraciones con la cooperación al desarrollo. Busca la creación de canales legales a través de los que los migrantes pueden trasladarse al país de destino y regresar de él legalmente, de tal manera que no se pierdan ni sus permisos de residencia ni su legalidad. Este sistema busca beneficiar tanto al país de destino, quien recibe fuerza laboral, migración cualificada y juventud, y al país de origen, ya que al ser una migración circular las personas regresan con mucha frecuencia, invierten en el país de origen, y envían ayuda económica. (Gortázar, 2019)

intensificación de la política de externalización de la Unión Europea: los Estados miembros e incluso las instituciones europeas parece que, en lugar de asumir sus responsabilidades de protección de derechos humanos, están ayudando a los terceros Estados a que no dejen salir (*pull-back*) a las personas y a que, si tienen necesidades de protección, los protejan ellos. (Gortázar, 2021)

4.2.3. La informalización de los acuerdos de cooperación

El Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas (RGEFC) permite que los Estados miembros cooperen con los terceros países, identificando a personas que se dirigen a la frontera y de quienes sospechan que tienen la intención de cruzar la frontera de forma no autorizada. Es decir, pueden compartir información sobre grupos de migrantes que se acercan a la frontera para que las autoridades del tercer país los detengan antes de llegar a la frontera. Sin embargo, no hay datos a nivel de la UE sobre el número de personas a las que se les ha impedido llegar a la frontera exterior terrestre de la UE de esta manera. (FRA, 2020a;11)

El RGEFC plantea garantías de derechos fundamentales, limitando la discrecionalidad de los Estados miembros en cuanto a la información que comparten con los terceros países. Entre estas garantías está la prohibición del intercambio de datos que proporcione a un tercer país información que pueda utilizarse para identificar a personas o grupos de personas cuya solicitud de protección internacional esté pendiente o que corran un grave riesgo de ser sometidas a tortura, a tratos o penas inhumanos y degradantes o a otras violaciones de los derechos fundamentales (artículo 89, apartado 5). Esto se traduciría a que, antes de solicitar a terceros países que intercepten a las

personas que se acercan a la frontera exterior de la UE fuera de un puesto fronterizo, las autoridades competentes de los Estados miembros deberían garantizar que los migrantes (tanto refugiados como los que no tienen esa consideración) no fueran objeto de malos tratos, persecución u otras formas de daño grave una vez interceptados. (FRA, 2020a;21)

En la práctica la Unión Europea y los Estados miembros han realizado acuerdos con múltiples países de origen, con una tendencia a convertirse en pactos informales. Con el Marco de Asociación en materia de Migración (MAM) se está potenciando el desarrollo de arreglos informales de retorno de inmigrantes irregulares, que no tienen efectos jurídicos vinculantes como tal y con ellos se evita el control judicial del TJUE. Como se afirma en el MAM, el objetivo principal es *“lograr retornos rápidos y operativos y no necesariamente acuerdos formales de readmisión”*, ya que *“la Unión Europea y los Estados miembros se han enfrentado a dificultades tanto en el proceso de celebración de acuerdos de readmisión de inmigrantes como en la fase de su implementación”*. (Santos, 2020;33)

Un claro ejemplo de la informalización de los acuerdos migratorios es el Joint Way Forward on Migration (JWF) entre Afganistán y la UE de 2016, cuya finalidad es prevenir la inmigración irregular y gestionar la vuelta de los inmigrantes irregulares, y especifica claramente que no busca crear derechos y obligaciones en el marco del Derecho internacional. Otros ejemplos de acuerdos informales entre la Unión Europea y terceros países serían el Standard Operating Procedures (SOPs) acordado con Bangladesh en 2017, y la Declaración Unión Europea-Turquía de 18 de marzo de 2016. Respecto a esta última, tanto el Tribunal General como el Tribunal de Justicia de la

Unión Europea en sus autos⁸ confirmaron la tendencia a utilizar instrumentos ajenos al proceso de adopción de decisiones de los Tratados de la Unión Europea y dejar al lado al Parlamento (quien critica la firma de acuerdos informales como forma de cooperación con terceros países) en la negociación de acuerdos informales relacionados con la inmigración. Por otro lado, estos acuerdos también ocurren entre terceros países y los Estados miembros, siendo España uno de los países que más han desarrollado una política activa. (Santos, 2020;36-42)

Con estos acuerdos informales que buscan escapar el control del TJUE se pone de manifiesto una vez más la tendencia de la Unión Europea de externalizar las políticas de inmigración, cuyo principal objetivo es *“trazar figuradamente una frontera adelantada de seguridad”*. (Roldán, 2015;476)

4.2.4. Vulneración de derechos con la externalización de fronteras

Resulta evidente que con una mayor externalización de fronteras los migrantes se ven más desprotegidos, puesto que, al externalizar la gestión de la inmigración, también se externaliza la gestión del asilo: la protección, controles y chequeos ocurren en los terceros estados de origen y tránsito, en vez de en los Estados miembros de la Unión Europea. En los terceros países, los migrantes tienen una mayor probabilidad de sufrir detenciones arbitrarias, tratos inhumanos y violaciones de derechos humanos. Esta problemática es especialmente relevante en el caso de Libia, donde no se reconoce el derecho de asilo y no hay un sistema institucional que procese las solicitudes de

⁸ Autos del TG en los asuntos T-192/16, T-103/16 y T-257/16. Autos del TJUE en los asuntos acumulados C-208/17P, C-209/17P y C-210/17P

protección internacional. Es por tanto muy preocupante la gran transferencia de responsabilidades en materia migratoria a Libia por parte de la Unión Europea y sobre todo de Italia. (Santos, 2020;50-59)

Además, los flujos migratorios suelen ser mixtos y componerse también de personas que necesitan protección internacional, y esta diferenciación realmente adquiere significado cuando los migrantes acceden al territorio de los Estados miembros. Igualmente, con la externalización de las políticas de inmigración de la Unión, los migrantes se enfrentarán a mayores dificultades a la hora de acceder al territorio de los Estados miembros y a la hora de invocar los derechos que les confiere tanto el Derecho Internacional como el Derecho de la UE, tal y como se ha visto en el capítulo III. (Santos, 2020;138)

Resulta interesante igualmente señalar cómo el principio de no devolución es aplicable en las operaciones de retorno desde el territorio de los Estados miembros, en el tratamiento de las personas interceptadas en alta mar y aguas territoriales de terceros Estados, y finalmente en las operaciones de Frontex en el territorio de terceros Estados. Como se estableció en el apartado 3.2., con independencia de si las personas rescatadas sean inmigrantes o refugiados, las unidades que están participando en una operación de Frontex deben respetar el principio de *non-refoulement*, y si se entrega a un individuo a un país donde exista riesgo de que sea torturado o sometido a tratos inhumanos o degradantes, puede incurrir en responsabilidad internacional ya que se estarían violando derechos humanos.

Si bien el TEDH ha establecido que se puede exigir la responsabilidad de la Unión Europea y de los Estados miembros si se demuestra que los derechos de los migrantes se han vulnerado como consecuencia de la cooperación migratoria con un tercer país (ver caso de Hirsi Jamaa y otros contra Italia), demostrar la vinculación entre la violación y la cooperación migratoria es muy complicado. (Santos, 2020;130-134)

Capítulo V: Papel del Nuevo Pacto en la externalización de fronteras

5.1. La externalización de fronteras en el Nuevo Pacto y debilidades de este

En la propia comunicación de la Comisión relativa al Nuevo Pacto se establece como objetivo fundamental la *“cooperación reforzada en materia de migración con socios de fuera de la UE”*. Igualmente, se subraya cómo la respuesta de la Unión Europea a la problemática de la migración irregular debe incluir las *“relaciones de la UE con terceros países, ya que las dimensiones interna y externa de la migración están vinculadas inextricablemente: trabajar en estrecha colaboración con los socios repercute directamente en la eficacia de las políticas dentro de la UE.”*

Uno de los pilares del Nuevo Pacto es por tanto el aumento en ayudas *“sobre el terreno”* para *“intentar que haya menos candidatos a la migración”*. (Cereceda, Montalto, & Sánchez, 2020;12) Estas ayudas incluyen la movilización de 70.000 millones de euros para la cooperación con países en desarrollo, especialmente con aquellos de donde proceden un mayor número de migrantes.

Además, se prevé la firma de acuerdos bilaterales *ad hoc* con los terceros países de origen y tránsito sobre medidas relevantes como el establecimiento de canales nuevos de inmigración legal, y la creación de asociaciones que identifiquen los talentos que estos podrían proporcionar a la Unión. Si bien se contempla en el Pacto la firma de acuerdos con terceros países, *“no queda claro en el contenido de la propuesta si estos servirán para regular la migración y crear vías legales de entrada, algo fundamental para resolver el problema a largo plazo, o si serán de otro tipo, como los acuerdos de externalización suscritos para gestionar la situación en un país en particular.”* (Manchón, 2020;18)

5.3. Respuesta de las organizaciones sociales y de la doctrina

Las organizaciones sociales que trabajan en torno a la situación migratoria no han dudado en responder de una manera clara y contundente, rechazando rotundamente el Pacto por hacer recaer la responsabilidad de la gestión de las migraciones en los terceros países que reciben a los migrantes, promover la insolidaridad entre países y finalmente fomentar la militarización y menores garantías en fronteras. (Morales, 2021)

Por un lado, la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) tilda al nuevo pacto de *“nueva decepción y otra oportunidad perdida para establecer criterios de solidaridad y responsabilidad compartida, al poner el foco principalmente en medidas para facilitar el retorno y la externalización de fronteras, dejando en un segundo plano la protección de las personas migrantes y refugiadas.”* (CEAR, 2020)

Por otro lado, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) igualmente señala que echa en falta una *“buena voluntad”* por parte de la Comisión en relación con sus sugerencias en el Nuevo Pacto. Sus Dictámenes⁹ reprochan la adopción tanto del Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración (RAM) como del Reglamento sobre los procedimientos de asilo (RPA), y tacha de disfuncional la aplicación de nueve normativas diferentes que realmente están *“echando la pelota en el campo de otra norma con cada observación”* y no están tratando la inmigración como un solo asunto. (CESE, 2021)

Igualmente, Médicos Sin Fronteras critica duramente el Nuevo Pacto, señalando que hay *“mucha hipocresía en anunciar este pacto como uno más humano, cuando en la práctica continúa elevando los muros de las fronteras en lugar de ofrecer protección. Es decepcionante comprobar cómo el Pacto constituye un eslabón más en la cadena de anuncios y promesas incumplidas de los últimos años. Los datos nos dicen que no hay una crisis migratoria alguna en Europa: lo que hay es una crisis de acogida, un fallo estructural de la gestión de las políticas de migración y asilo en la UE”*. (Médicos Sin Fronteras, 2020)

En cuanto a la externalización de fronteras que el Pacto promueve, el ECRE (European Council on Refugees and Exiles) también se pronuncia de manera dura, reprochando la presión a los terceros países mediante las ayudas al desarrollo, los regímenes de visado y demás instrumentos utilizados para que estos cooperen controlando la migración y con los acuerdos de readmisión. *“Con ello la Unión Europea no solo corre el riesgo de ir en contra de su propio compromiso con los principios del desarrollo, sino también*

⁹ SOC/649, SOC/669 y SOC/670

socava su posición internacional al generar desconfianza y hostilidad a terceros países. Además, al utilizar los acuerdos informales y la cooperación en materia de seguridad para el control de la migración en países como Libia o Turquía, existe el riesgo de permitir abusos de los derechos humanos, envalentonar a los gobiernos represivos y crear una mayor inestabilidad”. (ECRE, 2020)

La respuesta de la doctrina ha sido igualmente negativa y cínica, reduciendo la gobernanza migratoria a *“torcerle el brazo a los países de origen y tránsito”*, insistiendo en la *“misma lógica unilateral y utilitarista que la Unión Europea ha venido cultivando desde hace años”*. (González-Páramo, Gallego, Muñoz, & Fanjul, 2020). Igualmente, critica duramente la búsqueda de la cooperación y complicidad con los terceros países (mediante la presión económica y diplomática).

Gemma Pinyol, quien forma parte del Informal Expert Group on Economic Migration de la Comisión Europea, incide en que *“se refuerza la externalización como vía de actuación, evidenciando que, para algunos, la mejor gestión de las migraciones en la Unión Europea es dejarla en manos de otros países.”* Además, recalca cómo la colaboración con terceros países en materia migratoria se sigue construyendo como un equilibrio entre incentivos positivos (ayudas económicas, tratos preferentes y demás), y negativos (al que ahora se añade el Mecanismo de Suspensión de Visados). (Pinyol, 2020) Este mecanismo de *“carrots and sticks”* es el típico de los pactos informales entre la Unión Europea o los Estados miembros y los países de origen y tránsito, de tal manera que se deje en manos de estos la gestión de los flujos migratorios.

5.3. Respuesta de los Estados miembros

Son evidentes los esfuerzos de los Estados miembros en los últimos años dirigidos a evitar la inmigración ilegal y la delincuencia fronteriza como consecuencia de la Crisis de los refugiados: antes de 2015 sólo España, Grecia y Bulgaria tenían vallas en sus fronteras terrestres exteriores, mientras que en 2020, nueve Estados miembros de la UE han levantado vallas fronterizas. (FRA, 2020a;13) Igualmente, es importante resaltar el claro rechazo de países como Hungría y Polonia al uso de cuotas obligatorias de migración en 2015, por el que solo uno de cada cinco solicitantes de asilo se ha trasladó legalmente desde Grecia e Italia al resto de la Unión Europea. (Cué, 2020)

Por otro lado, los Estados miembros también se han mostrado muy reticentes al Pacto, sobre todo los más afectados por la migración. Tan solo un mes después de la publicación del Nuevo Pacto, España, Italia, Grecia y Malta (los denominados “países de primera línea” ante la llegada de inmigrantes hacia el sur de Europa) se unieron para rechazarlo, enviando una carta a Angela Merkel para exigir no encontrarse solos ante la crisis migratoria.

Estos tildaron al Pacto no solo de insuficiente a la hora de garantizar una responsabilidad compartida y la solidaridad ente países en la gestión de los flujos migratorios irregulares, sino que igualmente lo tacharon de contraproducente para los países que, por cuestiones geográficas, reciben un número significativamente superior de llegadas. La “*solidaridad obligatoria*” que en un primer momento parece proponer el Pacto, permite la canalización del apoyo a través de otras vías (reubicación de migrantes, apoyo logístico a países con mayor presión migratoria o financiación de

expulsiones), por lo que realmente se sigue dejando a los países con mayor flujo migratorio en una situación muy complicada. (Cué, 2020)

Igualmente es relevante señalar cómo los cuatro presidentes enfatizaron que el Pacto llevaría a la creación de grandes centros de detención de migrantes y solicitantes de asilo en los puntos fronterizos, tal y como ya se ha visto en Gracia (isla de Lesbos), Italia (isla de Lampedusa) y en Canarias, sitios que por su condición insular se han convertido en una *“jaula geográfica”* de miles de migrantes. Por lo tanto, exigen un *“mecanismo de solidaridad predecible, permanente y que garantice la contribución de todos los Estados miembros”*. El documento califica de *“pura ficción”* el hecho de que la Comisión base su pacto en la *“premisa de que solo entrarán en Europa las personas que tengan derecho al asilo o que lleguen con los papeles en regla”* y establecen que el Pacto *“no es realista y no va a funcionar”*. Igualmente critica que la Comisión no incluyera *“la coordinación de canales seguros y ordenados”* para la migración legal. (Cué, 2020)

Sin embargo, España, Italia, Grecia, Chipre y Malta siguen apostando por una mayor cooperación con los países de origen y tránsito. Continúan manteniendo que *“sólo aumentando la cooperación con los países de origen y de tránsito podremos evitar los movimientos primarios y secundarios, el tráfico de migrantes y la pérdida de vidas, así como promover el retorno efectivo”*. (La Moncloa, 2021) Es decir, los países de primera línea siguen apostando por una mayor cooperación con los terceros Estados, en línea con las políticas de externalización de fronteras y de informalización de pactos estudiadas en los capítulos anteriores.

Capítulo VI: Conclusiones

A lo largo del Pacto se reitera la voluntad de la Unión de actuar en consonancia con el máximo respeto a los derechos de los migrantes, adoptando un “*enfoque humano y humanitario*”. (Leyen, 2020) Sin embargo, y debido a las deficiencias de las políticas de asilo, inmigración y gestión de fronteras de la UE comentadas en el apartado anterior, la afluencia masiva de inmigrantes y refugiados en 2015 se ha convertido en una verdadera crisis sistémica cuya raíz es la incapacidad o la falta de voluntad política de algunos Estados miembros de unirse para acoger solidariamente a las personas que buscan protección internacional.

Además, la política migratoria de la UE busca externalizar la gestión de la migración, el asilo y las fronteras, por lo que la protección de los derechos de las personas afectadas pasa a ser secundaria o estar manifiestamente subordinada a otros objetivos. Gran parte de este modelo se ha construido al margen de los instrumentos de los Tratados (mediante pactos informales), por lo que se escapa del control democrático y jurisdiccional, y pone seriamente en cuestión la legitimidad de la Unión Europea. A estos esfuerzos se suman el uso de la distancia y la cooperación con terceros países para difuminar las líneas de causalidad y dificultar la atribución de conductas ilícitas de los Estados miembros, cuestionando seriamente el respeto a los derechos y la dignidad de los migrantes por parte de estos.

El Nuevo Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea está dando prioridad a la reducción de los flujos migratorios que llegan a los territorios de los Estados miembros: su objetivo es devolver a las personas o dejarlas en terceros países donde su protección

no está garantizada, impactando muy negativamente en sus derechos humanos, como en el caso del acuerdo UE-Turquía, con el que se han devuelto a migrantes incluso a Siria. Igualmente, con la propuesta, la Comisión ha priorizado el retorno y la protección de sus fronteras sobre la creación de nuevas oportunidades de entrada legal (que impulsaría la migración circular, cerrando algunas de las rutas migratorias más peligrosas y deteniendo las redes de tráfico de personas).

Centrándonos más concretamente en la problemática de la externalización de fronteras, el desarrollo de operaciones militares para ejercer un control extraterritorial sobre los flujos migratorios ha supuesto un reto muy importante en cuanto a la protección de los derechos humanos. Desde el principio, hubo incertidumbre sobre el nivel de respeto de las obligaciones en materia de derechos humanos en las operaciones llevadas a cabo en cooperación con terceros países como Libia, con graves carencias en materia de derechos humanos. Sin embargo, el número de pactos y operaciones con terceros países donde los derechos de los migrantes no están garantizados no ha hecho más que incrementar.

En definitiva, los Estados miembros y la Unión Europea están adoptando una posición que busca apartarse y alejarse del problema de la migración, pasando la responsabilidad de su contención a terceros países donde los migrantes no se encuentran correctamente protegidos. Parece que la disminución del número oficial de llegadas se está equiparando al éxito de la gestión migratoria cuando realmente lo que está provocando es una mayor vulnerabilidad de los migrantes y una drástica reducción de sus posibilidades y derechos. El Nuevo Pacto de Migración y Asilo no hace más que confirmar que la Unión Europea está evadiendo sus responsabilidades como garante de

los derechos de los migrantes, y resulta verdaderamente alarmante y decepcionante pensar que esta realidad no va a hacer más que empeorar.

Bibliografía

Legislación, normas no vinculantes y comunicaciones de instituciones europeas

- UE. (1992). Tratado de la Unión Europea, de 29 de julio de 1992, DO C191, 29 de julio de 1992
- UE. (1997). Tratado de Ámsterdam, de 10 de noviembre de 1997. DO C 340
- UE. (2007). Comunicación sobre la aplicación del “Planteamiento global sobre la migración” a las regiones orientales y sudorientales vecinas de la Unión Europea, COM(2007) 247
- UE. (2008). Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, DO L 348, p. 98.
- UE. (2011). Comunicación sobre la asociación para la democracia y la prosperidad compartida con los países del mediterráneo meridional, COM (2011), 200 Final
- UE. (2011). Communication on the Global Approach to Migration and Mobility, COM(2011) 743 final
- UE. (2012). Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 26 octubre 2012. DO L 18, 1-22.
- UE. (2013). Reglamento 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, DOUE-L-2013-81288
- UE. (2019). Reglamento 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, n.º 1052/2013 y (UE) 2016/1624
- UE. (2020). Comunicación de la Comisión relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, COM(2020) 609 final
- OIT. (1975). Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), de 24 de junio de 1975, nº 143 ([C143](#))
- ONU. (1951). Asamblea General, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 28 julio 1951, Treaty Series, vol. 189, p. 137
- ONU. (1990). Resolución 45/158 de 18 de diciembre de 1990 ([A/RES/45/158](#))
- ONU. (2016). Asamblea General, Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, de 19 de septiembre de 2016, A/RES/71/1
- ONU. (1948). Asamblea General, Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 diciembre 1948, 217 A (III)
- ONU. La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe (LC/G. 2681-P/Rev. 3)

Jurisprudencia

- TEDH. Grand Chamber, Hirsi Jamaa and Others v Italy [GC], Application No. 27765/09, de 23 de febrero de 2012
- TJUE. (2019). Asuntos acumulados C-391/16 (M/Ministerstvo vnitra), C-77/17 y C-78/17 (X y X/Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides) de 14 de mayo de 2019
- TJUE. (2018). Asuntos reunidos C-208/17 P, C-209/17P y C-210/17 P, 12 de septiembre de 2018, ECLI:EU:C:2018:705

TG. (2016). Asunto T-192/16, NF c. Consejo Europeo, ECLI:EU:T:2017:128
TG. (2016). Asunto T-193/16, NG c. Consejo Europeo, ECLI:EU:T:2017:129
TG. (2016). Asunto T-257/16, NM c. Consejo Europeo, ECLI:EU:T:2017:130

Artículos de revistas

- Alija, A. M. (2020). La persistente crisis de los refugiados en Eorpa. El marco jurídico y de gestión de la Unión Europea. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 6 (1), 37-56. Recuperado de <https://seguridadinternacional.es/resi/html/la-persistente-crisis-de-los-refugiados-en-europa-el-marco-juridico-y-de-gestion-de-la-union-europea/>, última consulta 16/06/2021
- Bundy, C. (2016). Migrantes, refugiados, historia y precedentes. *Revista Migraciones Forzadas*. Recuperado de <https://www.fmreview.org/es/destino-europa/bundy>, última consulta 16/06/2021
- Moreno-Lax, V., & Lemberg-Pedersen, M. (2019). Border-Induced Displacement: The Ethical and Legal Implications of Distance-Creation through Externalization. *Questions of International Law*. Recuperado de http://www.qil-qdi.org/wp-content/uploads/2019/03/02_Externalizing-migration-control_MORENO-LEMBERG_FIN-mod.pdf, última consulta 01/06/2021
- Lara, A. M. (2008). Perspectivas de seguridad de las migraciones internacionales: una propuesta para enfrentarlas. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 3 (1), 149-186. Recuperado de <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/ries/article/view/179>, última consulta 02/06/2021
- Mármora, L. (2002). Las políticas de migraciones internacionales. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 17 (31), 7-92. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/4070/407042012004.pdf>, última consulta 16/06/2021
- Martin, M. (2021). The Global Approach to Migration and Mobility: the state of play. *Statewatch journal*, 1-3. Recuperado de <https://www.statewatch.org/media/documents/analyses/no-215-gamm-state-of-play.pdf>, última consulta 16/06/2021
- Moreno, A. P. (2011). La Primavera Árabe: ¿una cuarta ola de democratización? *UNISCI Discussion Papers*, 26, 75-94.
- Roldán, J. (2015). La aplicación territorial del derecho de la Unión Europea y el derecho internacional. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 51, 453-490.

Informes, estudios y documentos de investigación

- ACNUR. (2016, julio 11). ¿'Refugiado' o 'Migrante'? ¿Cuál es el término correcto? Recuperado de <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2016/7/5b9008e74/refugiado-o-migrante-cual-es-el-termino-correcto.html>, última consulta 02/06/2021
- ACNUR. (2020, junio 18). *Datos Básicos*. Recuperado de <https://www.acnur.org/datos-basicos.html>, última consulta 03/06/2021
- ACNUR. (2021, marzo 15). *Emergencia en Siria*. Recuperado de <https://www.acnur.org/emergencia-en-siria.html>, última consulta 16/06/2021

- Aministía Internacional. (s.f.). La "Primavera Árabe" Cinco Años Después. Recuperado de <https://www.amnesty.org/es/latest/campaigns/2016/01/arab-spring-five-years-on/>, última consulta 01/06/2021
- Amnistía Internacional. (2019). *Bahréin*. Recuperado de <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/paises/pais/show/bahrein/>, última consulta 16/06/2021
- Amnistía Internacional. (2020, febrero 11). Los nuevos desplazados en Siria necesitan con urgencia protección y cobijo. Recuperado de <https://www.acnur.org/noticias/briefing/2020/2/5e42ca2d4/los-nuevos-desplazados-en-siria-necesitan-con-urgencia-proteccion-y-cobijo.html>, última consulta 03/06/2021
- CEAR. (2020, septiembre 30). *Nuevo Pacto de Migración y Asilo de la UE: cinco claves de una propuesta decepcionante*. Recuperado de <https://www.cear.es/claves-nuevo-pacto-migracion-asilo/>, última consulta 16/06/2021
- Cereceda, R., Montalto, L., & Sánchez, A. (2020, septiembre 24). ¿En qué consiste el pacto europeo para la migración y el asilo? Solidaridad obligatoria y controles. Bruselas. Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO152_2020FELMAN_migraciones.pdf, última consulta 02/06/2021
- CESE. (2021, febrero 12). Asylum Procedures under the New Pact on Migration and Asylum. *Section for Employment, Social Affairs and Citizenship*. SOC/670
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. (s.f.). *Definiciones*. Recuperado de <https://refugeesmigrants.un.org/es/definitions>
- ECRE. (2020). El Pacto Europeo sobre Migración y Asilo: para empezar de nuevo y evitar los errores del pasado, es necesario abordar los elementos de riesgo y ampliar los aspectos positivos. Recuperado de <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2020/11/NGO-Statement-Pact-Oct-2020-ES-FINAL.pdf>, última consulta 16/06/2021
- ECRE. (2021). *Editorial: Charting the Procedural Labyrinth: the EU's Proposed Asylum Procedures*. Recuperado de <https://www.ecre.org/editorial-charting-the-procedural-labyrinth-the-eus-proposed-asylum-procedures/>, última consulta 16/06/2021
- FRA. (2011). *Los derechos fundamentales de los inmigrantes en situación irregular en la Unión Europea*. Recuperado de https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1848-FRA-Factsheet_FRIM_ES_BAT.pdf, última consulta 10/06/2021
- FRA. (2020a). *Migration: fundamental rights issues at land borders*. Recuperado de https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-land-borders-report_en.pdf, última consulta 16/06/2021
- FRA. (2020b). *Manual de Derecho europeo sobre asilo, fronteras e inmigración*. Luxemburgo. Recuperado de https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_asylum_SPA.pdf, última consulta 29/05/2021
- González-Páramo, A., Gallego, S., Muñoz, S., & Fanjul, G. (2020). *Investigación por Causa: Nuevo Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea*. Recuperado de https://porcausa.org/wp-content/uploads/2020/10/Nuevo-Pacto-de-Migracio%CC%81n-y-Asilo-de-la-Comisio%CC%81n-europea_oct2020.pdf, última consulta 16/06/2021

- Gortázar, C. (2019). *Addressing the root causes of people forced to move & Creating an international model for people voluntarily on the move*. Caught in Between Borders: citizens, migrants and humans. Wolf publishers, pp. 193-198.
- Guasconi, M. E. (2013). *Europa y la Primavera Árabe: ambiciones y límites de la política mediterránea de la Unión Europea*. Recuperado de https://www.ugr.es/~redce/REDCE19pdf/04_GUASCONI.pdf, última consulta 01/06/2021
- Guild, E. (2017). Migration Governance in the UN: What is the Global Compact and What Does it Mean? *Queen Mary School of Legal Studies*. Nº 252/2017. Recuperado de <https://ssrn.com/abstract=2895636>, última consulta 02/06/2021
- Hortal, M. J. (2014). *La UE ante el lado más oscuro de la Primavera Árabe*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7639120>, última consulta 16/06/2021
- IMDC. (2018). Estudio sobre Personas Desplazadas en 2011 por Conflicto y Violencia. Recuperado de <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2019/spanish.html>, última consulta 12/06/2021
- Manchón, F. (2020, noviembre 27). *El pacto sobre Migración y Asilo, ¿una nueva oportunidad para Europa?* Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO152_2020FELMAN_migraciones.pdf, última consulta 16/06/2021
- Médicos Sin Fronteras. (2020, septiembre 29). El nuevo pacto migratorio europeo: Europa eleva los muros de su fortaleza. *Médicos Sin Fronteras*. Recuperado de <https://www.msf.es/actualidad/union-europea/nuevo-pacto-migratorio-europeo-europa-eleva-los-muros-su-fortaleza/>, última consulta 16/06/2021
- Mendia, I. (2006). Migración forzada. *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Recuperado de <https://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/143>, última consulta 13/06/2021
- OIM. (2006). *Glosario Migración*. Recuperado de https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf, última consulta 16/06/2021
- OMS. (2020). *Los refugiados y la Covid19: cómo lograr una respuesta integral de salud pública*. Recuperado de <https://www.who.int/bulletin/volumes/98/8/20-271080/es/>, última consulta 01/06/2021
- ONU. (1951). *Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados*. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>, última consulta 16/06/2021
- Parlamento europeo. (2021, marzo 26). *Recast Eurodac Regulation*. Recuperado de [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document.html?reference=EPRS_BRI\(2016\)589808](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document.html?reference=EPRS_BRI(2016)589808)
- Santos Silva, A. (2019). *The relevance of migration for the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Recuperado de https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/4124/3/Migracoes_pdf_1.pdf, última consulta 16/06/2021
- Santos, J. (2020). *La Dimensión Exterior de las Políticas de Inmigración de la Unión Europea en Tiempos de Crisis*. Tirant Lo Blanch.
- Schmid-Drüner, M. (2020, diciembre). *La política de asilo*. Recuperado de <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/151/la-politica-de-asilo>, última consulta 30/05/2021
- Spiejerboer, T. (2021). *The EU Pact on Migration and Asylum in light of the United Nations Global Compact on refugees*. Disponible en

<https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/d57fbff0-a312-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-en>, última consulta 16/06/2021

Artículos de prensa y opinión

- Consejo Europeo. (2020, diciembre 7). *La UE adopta un régimen global de sanciones en materia de derechos humanos*. Recuperado de <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/12/07/eu-adopts-a-global-human-rights-sanctions-regime/>, última consulta 16/06/2021
- Consejo Europeo. (2021). *EU Migration Policy*. Recuperado de <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/migratory-pressures/>, última consulta 16/06/2021
- Cué, C. E. (2020, octubre 25). España, Italia, Grecia y Malta se unen para rechazar el pacto migratorio de la UE. *El País*. Recuperado de <https://elpais.com/internacional/2020-11-25/espana-italia-grecia-y-malta-se-unen-para-rechazar-el-pacto-migratorio-de-la-ue.html>, última consulta 16/06/2021
- Daily Mail. (2011). *Special dispatch: Gaddafi's diaspora and the Libyans overwhelming an Italian island who are threatening to come here*. Recuperado de <https://www.dailymail.co.uk/news/article-1373002/Gaddafis-diaspora-Libyans-overwhelming-Lampedusa.html>, última consulta 16/06/2021
- Doncel, L. (2013). Europa se limita a llamar a la calma mientras EEUU rechaza la represión. *El País*. Recuperado de http://internacional.elpais.com/internacional/2013/08/14/actualidad/1376484566_207619.html, última consulta 16/06/2021
- Euroactiv. (2021, mayo 26). *NGOs sue EU's Frontex for violating migrants' human rights*. Recuperado de <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/ngos-sue-eus-frontex-for-violating-migrants-human-rights/>, última consulta 16/06/2021
- La Moncloa. (2021, marzo 20). España, Italia, Grecia, Chipre y Malta reclaman a la UE que garantice un reparto equitativo de la responsabilidad en materia migratoria. *La Moncloa*. Recuperado de http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/, última consulta 16/06/2021
- Morales, A. (2021, febrero 22). Un pacto de migración y asilo inaceptable. *El Diario*. Recuperado de https://www.eldiario.es/canariasahora/canarias-opina/pacto-migracion-asilo-inaceptable_129_7240713.html, última consulta 16/06/2021
- ONU. (2021). *La Covid-19 disminuyó un 27% la migración internacional durante el año pasado*. Recuperado de <https://news.un.org/es/story/2021/01/1486602>, última consulta 16/06/2021
- Pinyol, G. (2020, 09 25). No es un Pacto de Migración y Asilo sino De Control de Fronteras. *Agenda Pública*. Recuperado de <https://agendapublica.es/sobre-el-nuevo-pacto-de-migracion-y-asilo-sobre-control-de-fronteras/>, última consulta 16/06/2021

Discursos y citas de doctrina e instituciones

- Gortázar, C. (2021, abril 14). Comunicación personal.
- Leyen, Ú. V. (2020). Discurso de la presidenta sobre el estado de la Unión 2020. Recuperado de https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/state-union-addresses/state-union-2020_es, última consulta 16/06/2021