



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

La responsabilidad compartida respecto de los solicitantes de asilo en la UE en el Nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo. ¿Es clara su línea de actuación y evitará en el futuro situaciones como la que se vive hoy en la Isla de Lesbos?

Autor: Ventura A. Manso de Zúñiga García

5ºE3-B

Área de Derecho Internacional Público y Relaciones
Internacionales

Tutora: Cristina Gortázar Rotaèche

Madrid
Abril 2021

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN: INICIATIVA DE LA COMISIÓN EUROPEA	7
II. NACIMIENTO DE LA NECESIDAD DE REFORMA DEL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO (SECA)	9
REGLAMENTO DE DUBLÍN COMO EJEMPLO DE OBSOLESCENCIA DE LA NORMATIVA COMUNITARIA EN EL ÁREA DE ASILO	10
CRISIS MIGRATORIA EN EUROPA Y LA DECLARACIÓN UE-TURQUÍA	14
EL INCENDIO Y LA PRECARIEDAD DEL CAMPO DE REFUGIADOS DE MORIA, ISLA DE LESBOS	20
Caso real de L., solicitante que residió en Moria	22
ACTUACIONES REPROCHABLES DE FRONTEX Y DE AUTORIDADES DE CONTROL DE FRONTERAS ESTATALES	24
III. ANÁLISIS DEL NUEVO PACTO EUROPEO DE MIGRACIÓN Y ASILO	25
EQUILIBRIO ENTRE SOLIDARIDAD Y RESPONSABILIDAD	28
SOLIDARIDAD EFECTIVA	31
PROCEDIMIENTOS Y RETORNO	31
HABILIDADES Y TALENTO, OPORTUNIDADES ECONÓMICAS	34
RELACIONES INTERNACIONALES	35
IV. EN CONTRA DEL NUEVO PACTO	35
V. LA LEGISLACIÓN Y LA NORMATIVA APLICABLE ACTUALMENTE	36
SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO	36
SISTEMA ESPAÑOL DE ASILO	38
DEMOSTRACIÓN DE DEFICIENCIAS EN EL PROCEDIMIENTO EN BASE A UN CASO REAL	40
Detención y devolución en base al Reglamento de Dublín	40
Notificación irregular	40
Procedimiento sancionador basado en una incongruencia	41
Seguridad jurídica, motivación, justificación	42

Principio de legalidad, Resolución de la Dirección General basada en un texto no positivo	43
VI. PACTOS MUNDIALES DE NACIONES UNIDAS DEL AÑO 2018.....	44
VII. DETECCIÓN DE DEFECTOS EN LAS POLÍTICAS PLANTEADAS POR LA COMISIÓN EUROPEA.....	48
INTEGRACIÓN Y DESARROLLO DE SOCIEDADES INCLUSIVAS.....	49
POCA PROFUNDIZACIÓN EN EL DESARROLLO DE LA VÍA REGULAR	49
GESTIÓN CUESTIONABLE DE LAS CRISIS MIGRATORIAS.....	51
CREACIÓN DE UN SISTEMA DE FRONTERAS INTEGRADO	52
RESPONSABILIDAD COMPARTIDA Y SOLIDARIDAD	54
INICIATIVAS RELEVANTES Y NECESARIAS, CON ESCASO POTENCIAL DE IMPLEMENTACIÓN	57
VIII. CONCLUSIÓN.....	57
IX. BIBLIOGRAFÍA.....	60
DOCUMENTOS JURÍDICOS.....	60
Pactos de la ONU del año 2018.....	60
España.....	60
SECA.....	61
Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo.....	63
JURISPRUDENCIA.....	65
RECURSOS DE INTERNET, ESTUDIOS y artículos de expertos	65
CLASES MAGISTRALES	67
PRENSA	67

Agradecimientos

Me gustaría plasmar un agradecimiento principalmente a mi directora, Cristina Gortázar Rotaeché, por aportarme tantos conocimientos y capacidad de crítica. Asimismo, agradezco a la Universidad la oportunidad que me ha ofrecido de colaborar con la institución “Coordinadora de Barrios” a través de la Clínica Jurídica. En especial a Patricia Fernández y a todo el equipo que asesora a personas que no cuentan con medios económicos para defender sus derechos.

Resumen

Datos preocupantes sobre la situación de las fronteras exteriores de la Unión Europea y una tendencia creciente del número de llegadas de solicitantes de protección internacional hacen saltar las alarmas. Las cifras nos indican que una regulación efectiva es necesaria para salvar vidas, proteger los derechos de los nacionales de terceros países y descongestionar las costas de Europa. La Comisión Europea aprueba el pasado 23 de septiembre de 2020 un Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, que acompaña con un paquete de nueve complejos instrumentos. Su finalidad principal, la creación de confianza y de un equilibrio entre solidaridad y responsabilidad. Las políticas propuestas son polémicas, discutidas, y han causado que expertos en la materia de asilo e incluso presidentes de Estados miembros, se posicionen en contra.

Palabras clave

Europa, solidaridad, responsabilidad compartida, integración, solicitud de protección internacional, control, compromiso voluntario, frontera exterior, presión migratoria.

Abstract

Worrying data on the situation at the European Union's external borders and a growing trend in the number of arrivals of applicants for international protection are causing alarm concerns. The figures indicate that effective regulation is required in order to save lives, protect the rights of third-country nationals and decongest Europe's coasts. On September 23, 2020, the European Commission adopted a New Pact on Migration and Asylum, accompanied by a package of nine complex instruments. Its main purpose is to create trust and a balance between solidarity and responsibility. The proposed policies are controversial, discussed, and have caused experts in the field of asylum and even Presidents of Member States to take a stand against them.

Key words

Europe, solidarity, shared responsibility, integration, request for international protection, control, voluntary commitment, external border, migratory pressure.

Listado de abreviaturas:

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

Art.: artículo

BOE: Boletín Oficial del Estado

CE: Comisión Europea

CE: Constitución Española

CEAR: Comisión Española de Ayuda al Refugiado

CEAS: Common European Asylum System; SECA (Sistema Europeo Común de Asilo)

CESE: Comité Económico y Social Europeo

DGIAH: Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria

EASO: Oficina Europea de Apoyo al Asilo

EUAA: European Union Agency for Asylum

Eurodac: Dactiloscopia Europea (base de datos europea de huellas dactilares de solicitantes e inmigrantes que cruzan la frontera ilegalmente hacia el territorio europeo)

Eurostat: Oficina Europea de estadística

Frontex: Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas

ISAF: Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (misión formada y enviada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a Afganistán para controlar el conflicto armado y luchar contra grupos insurgentes)

LPAC: Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

OLAF: Oficina Europea de Lucha contra el Fraude

ONG: Organización no gubernamental

ONU: Organización de las Naciones Unidas

STS: Sentencia del Tribunal Supremo

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea

UE: Unión Europea

I. INTRODUCCIÓN: INICIATIVA DE LA COMISIÓN EUROPEA

Europa, como continente y como potencia en el mundo, atrae a millones de inmigrantes a sus países, en busca de refugio, educación, seguridad, trabajo, o por motivos familiares.

Según datos de las estadísticas sobre la migración a Europa de la Comisión Europea¹, a principios del año 2019, la Unión Europea contaba con 446,8 millones de habitantes, de los cuales el 4,7 % (20,9 millones) eran inmigrantes, no ciudadanos europeos.

Uno de los motivos o cauces por los que Europa recibe flujo de inmigración es el asilo, la protección internacional. Según cifras del Parlamento Europeo, en 2019 se presentaron en torno a 714.200 solicitudes de protección internacional. Cabe tener en cuenta que dicho número no es del todo representativo porque no incluye a los inmigrantes que entran en Europa en situación irregular y que no formalizan la solicitud por diversas cuestiones.

A la vista de estos resumidos y escuetos datos, las estrategias que tiene la Comisión Europea se centran en unos propósitos u objetivos a cumplir en el periodo comprendido entre los años 2019 y 2024. Encauzan los objetivos generales de la Unión Europea en prioridades políticas que posteriormente desarrollan a través de políticas, acuerdos y propuestas legales. La Comisión Europea cuanta con “6 prioridades 2019- 24”. Dichas prioridades son:

1. El Pacto Verde Europeo
2. Una economía que funcione en pro de las personas
3. Una Europa adaptada a la era digital
4. Promoción de nuestro Modo de Vida Europeo
5. Una Europa más fuerte en el mundo

¹ Comisión Europea, “Estadísticas sobre la migración en Europa”, (disponible en https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_es, última consulta 1/04/2021).

6. Un nuevo impulso a la democracia europea

El punto número cuatro se refiere a la seguridad, a la protección de los derechos fundamentales, a la justicia y a los valores comunitarios. La defensa del Estado de Derecho, base de la Unión Europea, y de la tolerancia, son puntos claves de dicha prioridad.

Las políticas concretas que se incluyen en el citado punto 4 son variadas. La “Promoción de nuestro Modo de Vida Europeo” incluye: la Unión Europea de la Salud, de la Seguridad, la cooperación judicial, los derechos fundamentales, la protección al consumidor, el Estado de Derecho, y, por último, y en lo que se centra este trabajo de investigación, el Nuevo Pacto de Migración y Asilo y estadísticas de migración a Europa.

Ursula von der Leyer, 13ª presidenta de la Comisión Europea en el cargo desde el 1 de diciembre de 2019, expresó sobre el cumplimiento de las prioridades políticas las siguientes palabras: *«Para la generación de mis hijos, Europa encarna una aspiración única. Es la aspiración a vivir en un continente donde se respeten la naturaleza y la salud, a vivir en una sociedad donde las personas puedan ser como son, vivir donde quieran, amar a quien quieran y aspirar a todo lo que deseen. Es un anhelo de un mundo rico en nuevas tecnologías y valores seculares, de una Europa que asuma a nivel mundial el liderazgo frente a los grandes retos de nuestra época»*². Desde el discurso³ que tubo lugar ante el Parlamento Europeo el 16 de julio de 2019, escasos meses después de ser nombrada presidenta de la Comisión, advirtió de la necesidad de actuar ante la cuestión migratoria y el asilo, y más en concreto ante la legislación comunitaria reguladora de tales temas como es el Reglamento de Dublín.

El día 23 de septiembre de 2020 se publicó por la Comisión Europea el Nuevo Pacto de Migración y Asilo, que se debate por el Parlamento y el Consejo Europeos. Su misión principal es aportar una nueva visión a la política migratoria que hasta entonces se llevaba en el territorio comunitario. Promover una integración y una armonización de la

² Comisión Europea, “Cumplimiento de las prioridades políticas”, (disponible en https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/delivering-political-priorities_es , última consulta 03/03/2021).

³ Comisión Europea, “Discurso de apertura en la sesión plenaria del Parlamento Europeo, versión pronunciada, Ursula von der Leyen, 16/06/2020, pg. 8 (disponible en https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/opening-statement-plenary-session_es.pdf, última consulta 01/04/2021).

normativa. El Pacto se fundó en las consultas de la Comisión con los distintos Estados miembros para poder formarse a partir de igualdad y consenso.

II. NACIMIENTO DE LA NECESIDAD DE REFORMA DEL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO (SECA)

Las prioridades políticas de la Comisión se propusieron debido a los acontecimientos que tuvieron lugar en los años previos. La crisis migratoria que acaeció sobre todo en los años 2015 y 2016 fue debido al gran número de personas que cruzaron el mar Mediterráneo en busca de seguridad y justicia, huyendo de sus países debido a la guerra, conflictos armados y persecución en la mayoría de los casos. La complicada situación en lugares como Siria o Afganistán hizo que en 2015 se contabilizaran casi un millón de inmigrantes cruzando las fronteras hacia el territorio comunitario.

Las llegadas y las peticiones de asilo eran desproporcionadas en relación con los países que las recibían, ya que los Estados miembros con fronteras limítrofes con el mar Mediterráneo o con Turquía recibían un mayor flujo de inmigración. Los medios por los que las personas accedían al territorio comunitario en muchas ocasiones eran peligrosos y en otras, además, lucraban a asociaciones o grupos ilegales y terroristas que se beneficiaban de los traslados y entradas ilegales de individuos. Desgraciadamente esta peligrosidad a la que se someten los solicitantes de asilo en su intento por alcanzar el territorio comunitario sigue existiendo.

Según la ACNUR, la Agencia de la ONU⁴ para los refugiados, hubo ciertos acontecimientos puntuales que en particular hicieron saltar las alarmas en la Unión Europea. Entre la noche del 18 y 19 de abril del año 2015, embarcaciones que trasladaban familias, un total de 700 individuos, desde Turquía hacia las islas griegas o Malta, no soportaron un accidente marítimo. Acabó con la vida de alrededor de 600 personas, las operaciones de rescate de las autoridades griegas e italianas no lograron salvar más que a medio centenar de seres que fueron embaucados y engañados por redes de tráfico de refugiados, pagando por su billete a la tierra de la “salvación y de la prosperidad”

⁴ Spindler, W., “2015: El año de la crisis de refugiados en Europa”, ACNUR, 08/12/2015, (disponible en <https://www.acnur.org/es-es/noticias/notas-de-prensa/2353-2015-12-30-16-24-16/> , última consulta 13/02/2021).

cantidades desproporcionadas. Más adelante, se dio a conocer la polémica de otro medio de entrada ilegal en el territorio comunitario. No solo los inmigrantes y refugiados accedían mediante vía marítima, si no que las redes de tráfico se apoderaban de la red de carreteras. El periódico la Vanguardia, en un artículo redactado por Wanda Rudich el 28 de agosto del 2015⁵, transmite que se hallaron 71 cuerpos sin vida dentro de un camión frigorífico en la frontera entre Austria y Hungría.

Muchos Estados miembros, ante la creciente problemática y nula preparación para afrontarla, decidieron actuar por separado. No fue algo extraño ya que la Unión Europea no tenía un procedimiento unificado ni las autoridades policíacas y de seguridad estaban previstas de protocolos de actuación conjunta ante dicha situación. Por ejemplo, Hungría impidió la circulación de trenes hacia Austria y cerró su frontera con Serbia. Alemania por otra parte, bajo la dirección de Ángela Merkel, accede a reubicar refugiados que entran por Grecia en Alemania. Dichas decisiones tomadas por los Estados miembros por separado mostraron las deficiencias del “Pacto Europeo de Inmigración y Asilo” presentado en 2008 y, se extiende a el reflejo de la ineficacia e inaplicabilidad en situaciones de crisis del comúnmente llamado Reglamento de Dublín (Reglamento (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013), en su tercera versión, cuya obsolescencia y explicación será detallada más adelante.

REGLAMENTO DE DUBLÍN COMO EJEMPLO DE OBSOLESCENCIA DE LA NORMATIVA COMUNITARIA EN EL ÁREA DE ASILO

El Reglamento (UE) n° 604/2013, comúnmente conocido en el ámbito de protección internacional como Reglamento de Dublín, procede de una serie de reformas. Se firmó en 1990 como un Convenio intergubernamental, que posteriormente fue ratificado por los Estados miembros, por España en el año 1995, documento que se conoce como Dublín I. En 2003 se aprobó el primer Reglamento sobre responsabilidad repartida de examen de solicitudes de protección internacional, que actualizó y sustituyó al anterior (Dublín II). Desde el año 2013, está vigente su última versión, Dublín III. Este establece un procedimiento formal y fijado ante la llegada de una persona que es susceptible de solicitar protección internacional. Su regla principal, su base, consiste en que la persona que accede al territorio comunitario por un Estado miembro determinado solo podrá

⁵ Rudich, W., “Contabilizan 71 muertos en el camión frigorífico hallado en Austria”, La Vanguardia, 28/08/2015, (disponible en <https://www.lavanguardia.com/politica/20150828/54435015972/contabilizan-71-muertos-en-el-camion-frigorifico-hallado-en-austria.html> , última consulta 28/01/2021).

solicitar protección internacional a través de dicho Estado. Los “criterios de determinación del Estado miembro responsable” que se incluyen en el reglamento se encuentran detallados en su Capítulo III⁶. Dichos criterios se aplican jerárquicamente, en el orden en el que aparecen redactados en la normativa. Son los siguientes:

- Principio de unidad familiar, artículos 9, 10 y 11. Prioriza la elección por escrito de Estado donde se tramite la solicitud en el caso de que un familiar haya obtenido ya protección internacional en dicho país. Sucede lo mismo si un familiar está pendiente de recibir decisión en cuanto al fondo de su solicitud. La normativa del Reglamento tuvo en su momento la benevolencia y finalidad de atender a las circunstancias familiares de los solicitantes.
- Existencia de “expedición de documentos de residencia y visados” (artículo 12).
- Entrada y estancia ilegal en el Estado miembro. Este criterio es el que más se emplea en la práctica, del que ya se comentará más adelante.
- Entrada legal en Estado miembro por dispensa de visado. Si se dispensa de la obligación de visado por las autoridades de un país, serán las que tramitarán la solicitud pertinente.
- Aplicación de solicitud en una zona de tránsito aeroportuaria.

El funcionamiento de los criterios y del texto normativo se plasma tangiblemente en la historia real de una familia palestina, que en su primera etapa en la Unión Europea sufre los efectos de la inadaptación y obsolescencia del Reglamento de Dublín III. Esta familia residió en un campo de refugiados de la ONU en el Líbano, accedió a la Unión Europea a través de Barcelona, vía marítima, y llegó al aeropuerto de Madrid-Barajas Adolfo Suarez el 24 de julio de 2018. En aquella fecha, la pareja presentó la solicitud de asilo de acuerdo con el procedimiento español contenido en la Ley 12/2009 de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Correctamente admitida a trámite la solicitud, al cabo de tres días, la pareja decide marcharse a Suecia por razones

⁶ Capítulo III, Reglamento (UE) n ° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0604&from=ES>

familiares (localización de parientes cercanos e interés por asistir a una clínica de reproducción determinada en Suecia para tener descendencia debido a ciertas complicaciones de la mujer) donde permanecen viviendo en torno a dos años, y donde conciben a su deseada hija. La normativa recogida en el Reglamento expone las responsabilidades que tienen los Estados miembros, pero además indica ciertas obligaciones y derechos de los solicitantes. Entre las obligaciones se encuentra el no abandonar el país una vez solicitada protección internacional. Deben esperar a la decisión de la autoridad que indique su admisión o rechazo a trámite, o el traslado a otro país vía “laissez-passer”. En el caso que tratamos, que se puede extrapolar a muchos otros, los solicitantes no entienden, no saben cuál es el proceso y simplemente abandonan el primer Estado por motivos familiares o personales que les encaminan más a proseguir su solicitud en otro país distinto a aquel por el que entraron.

El Reglamento (UE) nº 604/2013 causa que detengan al hombre en Suecia un mes antes del nacimiento de su hija. La mujer dio a luz sin la compañía de su pareja que permaneció arrestado, y poco después fueron devueltos a España el 20 de enero del 2020, donde ya se había archivado su solicitud de asilo el 3 de diciembre de 2019. La devolución⁷, es muchos casos, como en este, según el testimonio de la propia pareja, desagradable, con detención policial y estancia en prisión, internamiento (art. 28). Normalmente los individuos que llegan en condiciones de persecución, bajo temor fundado, huyendo de sus países, dejando a familia y comunidad atrás, no están informados del procedimiento tan complejo, como es lógico, y tampoco disponen de los medios ni conocimientos adecuados como para poder reivindicar sus derechos.

El Reglamento de Dublín devuelve a los individuos al primer Estado miembro de entrada en la Unión Europea sin atender a circunstancias familiares ni personales en la práctica, aunque el primer criterio que contiene es el principio de unidad familiar, como ya se ha explicado. El legislador determinó en su momento que el Estado por el que se accede al territorio comunitario es aquel que está destinado a examinar y tramitar la solicitud de protección internacional.

⁷ Ministerio del Interior. Secretaría General Técnica, “He pedido asilo en la Unión Europea- ¿qué país se encargará de tramitar mi solicitud?” Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado, marzo 2014, (disponible en http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201485/Informacion_Reglamento_Dublin_A_ESPAÑOL_12614014_4.pdf/dde37d35-c3e4-41b2-ac3f-20da55da0245 , última consulta 29/03/2021).

Los problemas de aplicación del Reglamento de Dublín se proyectan sobre todo en la dificultad de los Estados miembros con fronteras exteriores del territorio comunitario, como España o Grecia, que no son capaces de tramitar todas las solicitudes de asilo de los solicitantes que acceden por sus aeropuertos, costas o límites territoriales. Por ejemplo, en el caso real expuesto anteriormente de la familia palestina, España es su primer contacto con el territorio europeo, pero por contactos o motivos familiares se trasladan a Suecia. España recibe al año mayor número de solicitudes de asilo que debe tramitar que cualquier otro Estado miembro interior, como puede ser Suecia. Es lógico pensar que lo adecuado sería que la tramitación se llevase a cabo en este segundo país, pero según el Reglamento, se debe recurrir al traslado de los sujetos bajo la emisión de un “laissez- passer”. Malta, Grecia, Italia y España son Estados miembros sometidos a una importante presión en este sentido. Como se demuestra con el caso real expuesto, el principio de unidad familiar no se extrapola ni se interpreta en sentido amplio, si no al contrario. Interpretación estricta que desemboca en mayor número de devoluciones al primer Estado miembro donde se solicita la protección internacional.

En el preámbulo del reglamento de Dublín se expone que el sustento del mecanismo de devolución que regula es el velar por la correcta evaluación y valoración de cada solicitud de protección internacional. Sobrecargar los sistemas de tramitación de asilo de los países que soportan más presión no se subsume bajo las premisas del propio Reglamento.

Por otro lado, la problemática no se limita a lo ya expuesto. Además, las devoluciones mediante “laissez-passer” conllevan una detención y arresto en el segundo Estado miembro. Hasta que las autoridades de dicho país determinan la situación de los individuos y aplican el Reglamento, puede pasar un periodo de tiempo que muchas veces es amplio. Volviendo al ejemplo de la familia palestina, la pareja residió durante un año y medio en Suecia, y las autoridades se percataron de la situación de estos por que ellos solicitaron de nuevo protección internacional. Fue en ese instante cuando las autoridades relacionaron que ya se había producido una solicitud anterior en España bajo esa identificación y procedieron a la detención y devolución.

Para finalizar se puede concluir que la normativa del Reglamento de Dublín se ataca en tres aspectos fundamentales. En primer lugar, al ser el primer país de llegada a la UE quien debe tramitar la solicitud, la presión de gestión de los Estados miembros fronterizos aumenta y desborda su capacidad. Seguidamente, los solicitantes pueden tener

preferencias a cerca de la localización donde comenzar su tramitación por lazos familiares o trabajo que no se respetan. Y esta crítica o dato desemboca en un tercer punto importante, al no coincidir con preferencias y en muchas ocasiones al no ser conocidos los criterios del Reglamento por los propios solicitantes, resulta en un movimiento a otro país, y ello desemboca en una devolución forzosa que en muchas ocasiones conlleva detención y vulneración de los derechos de los solicitantes.

CRISIS MIGRATORIA EN EUROPA Y LA DECLARACIÓN UE-TURQUÍA

Durante la crisis migratoria de 2015, en torno a un millón de sirios llegaron a Grecia. Los individuos que llegaban a Grecia por las islas solo pueden solicitar protección internacional desde allí, por lo tanto, no pueden proseguir su camino hacia la península balcánica. Además, los Estados miembros limítrofes con Grecia, Albania, Macedonia y Bulgaria (la llamada ruta de los Balcanes), reforzaron sus fronteras y redujeron la cantidad de inmigrantes ilegales que podía cruzarlas. Bulgaria cerró su frontera terrestre con Turquía con una valla. Dichas políticas de admisión que fueron al fin y al cabo arbitrarias y selectivas surgieron ante la inminente llegada de gran cantidad de personas, junto con una falta de armonización y capacidad de actuación conjunta y uniforme.

Las islas griegas se convirtieron en un punto clave y controvertido en la crisis migratoria. La mayoría de las personas llegaban por mar. Surgieron campos de refugiados y las autoridades fueron obligadas a cerrarlos, controlar los desplazamientos, para tratar de regular la situación.

A la vista de la crisis migratoria y la incapacidad de gestión de Grecia, el 18 de marzo de 2016 se emitió la Declaración UE-Turquía, que entró en vigor el día 20 de ese mismo mes. El acuerdo se podría resumir en devolver a Turquía a aquellas personas que lleguen de forma ilegal a Grecia. Además, tenía como prioridad evitar la situación de peligrosidad que asumían los inmigrantes que cruzaban en condiciones precarias, vía marítima o bajo la actuación de traficantes de migrantes. La premisa sobre la que se sustentaba el acuerdo

era “poner término a la migración irregular desde Turquía a la UE”⁸. Algunas líneas de actuación fueron:

1. “Los migrantes que lleguen a las islas griegas serán debidamente registrados y las autoridades griegas tramitarán toda solicitud de asilo individualmente, de acuerdo con la Directiva sobre procedimientos de asilo, en cooperación con el ACNUR. Los migrantes que no soliciten asilo o cuya solicitud se haya considerado infundada o inadmisibile de conformidad con la citada Directiva serán retornados a Turquía”.
2. “Por cada sirio retornado a Turquía desde las islas griegas, se reasentará a otro sirio procedente de Turquía en la UE, teniendo en cuenta los criterios de vulnerabilidad de las Naciones Unidas”.

Las prestaciones más significativas que Turquía recibe en consecuencia del cumplimiento del acuerdo desde su firmeza son la liberalización del procedimiento de concesión de visados a turcos para entrar en la UE, la asunción de los gastos que suponen la devolución por parte de la Unión. A cambio de recibir a los individuos solicitantes rechazados desde Grecia, Turquía recibiría como “contraprestación”, 6.000 millones de euros.

Muchas organizaciones humanitarias, autoridades políticas y ONG criticaron las medidas que se plantearon. Al fin y al cabo, dicha Declaración es una manera de suspender el derecho fundamental que narra el artículo 18 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y que es acogido de la Convención de Ginebra de 1951, el principio de no devolución de solicitantes de protección internacional⁹.

Es verdad que el colapso en el que se encontraba Grecia era significativo y preocupante, requería una acción inmediata, y por ello, Grecia accedió a formar la Declaración con Turquía como una manera de salvaguardar su orden público interno y su seguridad interior, su gobierno invoca sus razones bajo el tenor del artículo 72 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Pero al actuar en favor del interés jurídico

⁸ Consejo Europeo, comunicado de prensa, “Declaración UE- Turquía, 18 de marzo de 2016”, (disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> , última consulta 15/02/2021).

⁹ Gortázar Rotaecche, C., ¿Puede Grecia suspender el derecho a solicitar asilo en su frontera con Turquía?. *The Conversation* (disponible en <https://theconversation.com/puede-grecia-suspender-el-derecho-a-solicitar-asilo-en-su-frontera-con-turquia-133038> , última consulta 10/04/2021).

y de orden público superior hizo arrebatar los derechos a las personas más vulnerables, sin atender a su situación. La balanza de la respuesta fue claramente abusiva. Otras formas más respetuosas y eficaces hubiesen neutralizado el sobrepaso griego. Cumplir con el artículo 80 del TFUE¹⁰ que establece la obligación de respetar el reparto de responsabilidades entre los Estados miembros, activando la Directiva de Protección Temporal, acudiendo al establecimiento de cuotas de responsabilidad compartida o incluso se podría haber negociado activamente una mejora en las cuotas de reasentamiento con Turquía.

El acuerdo causó muchas diferencias y enemistadas tanto externas (entre Estados miembros) como internas (entre las fuerzas políticas de Grecia y Turquía), y provocó un creciente apoyo a los partidos de extrema derecha. El análisis de los datos cuantitativos señala que el efecto de la “Declaración UE-Turquía” fue el esperado, el acuerdo resultó efectivo. Desde dicho acuerdo, la llegada de inmigrantes ilegales a Grecia se redujo considerablemente.

Uno de los principales propósitos de la Declaración UE- Turquía fue la de acabar con el tráfico ilícito de migrantes. El bloqueo de la principal ruta de entrada en territorio comunitario dio lugar a una nueva búsqueda de caminos alternativos, no regulados, y más peligrosos. Las organizaciones criminales, acusadas cuando son detenidas de blanqueo, trata de personas, falsificación de documentos y sobornos, según un informe de *Save the Children*¹¹, se reinventaron para ofrecer transporte por otros itinerarios más costosos.

Por otra parte, dentro de sus efectos negativos se encuentra que las islas griegas pasaron de ser núcleos de recepción de inmigrantes a centros de “detención”, donde debían de esperar a ser comunicados si su solicitud de asilo se admitía a trámite, o por el contrario tendrían que ser devueltos a Turquía. Las solicitudes de asilo presentadas se examinarían en base a la Ley de Asilo Griega, la cual estableció unos procedimientos abreviados para poder responder con eficacia a la Declaración UE-Turquía. Dichos procedimientos consistían en concentrar todo el proceso de asilo en un periodo de 15 días desde la

¹⁰ Art. 80. Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, (13/12/2007). (DOUE 26/10/2012).

¹¹ P. 4, *Save the Children*, “Consecuencias del Acuerdo UE- Turquía”, mayo 2016, (disponible en https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/consecuencias_acuerdo_ue-turquia.pdf , última consulta 10/04/2021).

solicitud. Ese periodo el solicitante lo tendría que pasar detenido, sin salir del campo de internamiento, pero si se alargaba el plazo de tramitación más de 25 días, se decidió que se podían desplazar solo durante el día. Las deficiencias de la gestión se pusieron de manifiesto en los primeros meses después de la firma del acuerdo, según la organización *Save de Children*¹² desde la firma en marzo hasta mayo se presentaron 6.605 solicitudes de protección internacional, y solo 489 fueron examinadas de las cuales 89 rechazadas. Esto demostró que no se podía ofrecer un periodo abreviado para el examen de las solicitudes, cuando ni siquiera se procedía de acuerdo con los estándares comunitarios, no se respetaba la integridad del proceso de asilo. No se informaba correctamente a los solicitantes ni se prestaba la asistencia legal pertinente, por lo que las resoluciones de las autoridades no eran recurridas en la gran mayoría, por no decir la totalidad de los casos. No tenían acceso a información sobre el procedimiento ni sobre su posible detención ni devolución. En resumen, las autoridades no abarcaban el gran número de solicitudes, el periodo abreviado no se cumplía, y, además, no se respetaban los derechos de los solicitantes, de hecho, en muchas ocasiones se procedía a denegar injustificadamente el trámite de las solicitudes. La celeridad que se implantó impedía la realización de una tramitación individualizada de los solicitantes, no se trataba adecuadamente el posible derecho de asilo de los individuos y tampoco se aseguraba.

Según la CEAR, Comisión Española de Ayuda al Refugiado, el año 2016 acaba en Grecia con más de 62.000 solicitantes¹³ de asilo atrapados, detenidos, a la espera de la aceptación a trámite de la solicitud o de su devolución a Turquía.

A pesar de los mencionados efectos negativos de la Declaración UE-Turquía, a partir de su entrada en vigor las solicitudes de asilo disminuyeron considerablemente. El acuerdo causó una reducción del flujo de migración en toda la Unión Europea al haber “bloqueado” una de las rutas más potentes de entrada al territorio comunitario, la ruta del Mediterráneo oriental.

¹² P. 4, *Save the Children*, “Consecuencias del Acuerdo UE- Turquía”, mayo 2016, (disponible en https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/consecuencias_acuerdo_ue-turquia.pdf , última consulta 10/04/2021).

¹³ CEAR, “Dos años del Acuerdo entre la UE y Turquía”, 20/03/2018 (disponible en <https://www.cear.es/dos-anos-del-acuerdo-la-ue-turquia/> , última consulta 10/04/2021).

El Parlamento Europeo indica la evolución de las solicitudes de asilo, que pasaron de 1.321.300 y 1.259.955 en 2015 y 2016 respectivamente, a 705.705 en 2017¹⁴.



Fuente: Elaboración propia, datos recogidos de ACNUR y Eurostat.

Los efectos de frenar, o más bien controlar la migración por motivo de protección internacional o asilo resultaron durante los años 2017 y 2018, pero al llegar el 2019 la cantidad de solicitudes de asilo aumentó un 12% en comparación con el año 2018 según las estadísticas publicadas por la Comisión Europea¹⁵. Lo preocupante de los datos es que, de nuevo, similar a lo que sucedió durante 2015 y 2016, los Estados miembros con fronteras exteriores eran los que soportaban una presión migratoria que superaba sus capacidades de acogida y gestión. Chipre, Malta y Grecia fueron los Estados con mayor presión migratoria¹⁶, 1.449, 813 y 698 solicitudes por cada 100.000 habitantes respectivamente.

¹⁴ Parlamento Europeo, “Solicitudes de asilo en la UE”, (disponible en https://www.europarl.europa.eu/infographic/welcoming-europe/index_es.html#filter=2019 , última consulta 01/04/2021).

¹⁵ Comisión Europea, “Estadísticas sobre la migración en Europa”, (disponible en https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_es, última consulta 01/04/2021). *Op. Cit.*

¹⁶ Operational Portal Refugee Situations, (disponible en <https://data2.unhcr.org/en/situations> , última consulta 15/04/2021).

La subida de los casos se produjo tras la decisión, en febrero del pasado año 2020 de Turquía de abandonar la Declaración firmada en 2016. Los motivos que hicieron que Turquía adoptase esta posición tan tajante y poco considerada fueron el interés por aumentar la contraprestación dineraria que recibía de la Unión Europea, quería más dinero para soportar las devoluciones de solicitantes a su territorio por parte de Grecia. Turquía también pretendía presionar a la Unión Europea mediante la apertura de puertas a solicitantes que pasaban de Turquía a Grecia para conseguir el apoyo de la Unión Europea en sus intereses militares en Siria.

El Gobierno conservador griego a finales del año 2019 aprobó una reforma de su Ley de Asilo en la cual el procedimiento de obtención de la cualidad de refugiado o protección subsidiaria se endurecía considerablemente¹⁷.

Todos los movimientos recientes de la Unión Europea, y más en concreto de los Estados miembros por separado, han sido destinados a frenar el acceso al territorio comunitario de personas que están en situación vulnerable, familias y sujetos que huyen de su país debido a conflictos armados, hambruna y peligrosidad.

Otro ejemplo son las cuotas de reparto de migrantes que se establecieron en 2015 a propuesta de Jean- Claude Juncker, presidente de la Comisión Europea en su momento, que fueron aprobadas, pero desobedecidas por algunos Estados miembros como Polonia y Hungría, y finalmente si siquiera se cumplieron. Estos incumplimientos se sometieron a procedimiento judicial y resultaron en las resoluciones siguientes del TJUE: Sentencia en los asuntos acumulados C-715/17 Comisión/Polonia, Prensa e Información C-718/17 Comisión/Hungría y C-719/17 Comisión/República Checa¹⁸.

Solo uno de cada cinco sirios que llegaron a Grecia o Italia fue desplazado cumpliendo las cuotas de reparto a otro Estado miembro no fronterizo. Hasta ahora, han sido los propios Estados los que voluntariamente proceden a repartir una cantidad determinada de solicitantes, pero estas acciones individuales e internas, basadas en una solidaridad no obligada, si no espontánea, depende de cada caso en particular.

¹⁷ EFE, “Grecia endurece la ley de asilo para disuadir a los inmigrantes”, El Periódico, 01/11/2019, (disponible en <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20191101/grecia-endurece-ley-asilo-disuadir-migrantes-7709859> , última consulta 26/03/2021).

¹⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en los asuntos acumulados C-715/17 Comisión/Polonia, C-718/17 Comisión/Hungría y C-719/17 Comisión/República Checa, de 2 de abril de 2020.

Las decisiones individuales de los Estados miembros se toman por falta de armonía y fijación de políticas comunes y conjuntas, que serían mucho más eficaces y eficientes, y además tratarían de velar por la totalidad del respeto a los derechos de ambas partes. Veremos si la presidenta de la Comisión Europea actúa. Más adelante se analizará su propuesta, pero su lenta aplicación o incluso inexistente puesta en práctica hace que los migrantes puedan volver a sufrir los efectos de decisiones legislativas y de firmas de acuerdos y tratados internacionales poco respetuosos y abusivos, similares a la Declaración UE- Turquía de 2016.

EL INCENDIO Y LA PRECARIEDAD DEL CAMPO DE REFUGIADOS DE MORIA, ISLA DE LESBOS

El campo de refugiados de Moria se encuentra en la isla griega de Lesbos, a 20-26 kilómetros de la costa de Turquía, pasó de una superficie de 58 kilómetros cuadrados en 2015 a casi 100 en 2019, adaptándose a la continua llegada de más sujetos¹⁹.

Como ya se ha mencionado anteriormente, como isla griega de Lesbos, se encuentra en una localización geopolítica crucial, donde entran en conflicto los intereses de Turquía con los de la Unión Europea, influidos por el gran caudal migratorio de la ruta del Mediterráneo- oriental. El lugar comenzó a recibir gente masivamente durante la crisis migratoria del año 2015, y fue conocido como un espacio de solidaridad y esperanza, donde las autoridades e incluso los locales (algunos de ellos nominados al Premio Nobel de la Paz), salieron en barcos a salvar a personas y familias que llegaban en busca de una vida mejor, dejando a sus espaldas sufrimiento, temor, persecución y conflictos armados.

A medida que se pobló el campo, las características de este, y su capacidad no fueron suficientes para soportar la afluencia desproporcionada de solicitantes que allí se albergaban. Desde la crisis migratoria, hasta la entrada en vigor de la ya mencionada “Declaración UE-Turquía”, y su posterior funcionamiento, la situación en Moria ha sido preocupante. Asesinatos, violencia, desesperación y hacinamiento son palabras que podrían describir la situación de uno de los campos más poblados de Europa, Moria.

¹⁹ Blanco, S., “Moria, la cruel bienvenida de Europa a los refugiados”, El País, 28/11/2019, (disponible en https://elpais.com/internacional/2019/11/26/actualidad/1574777275_996732.html , última consulta 02/01/2021).

En 2020, habitaban en torno a 13.000 individuos, cuando las instalaciones preveían un aforo de 2.000. La crisis sanitaria mundial se hacía ver en el campo, con el descubrimiento de contagio entre los habitantes. La crispación, las medidas restrictivas de movimiento, junto con la sobrepoblación del lugar, formaban parte de una situación imposible de controlar. Durante la primera semana de septiembre de ese año, dos incendios prácticamente coetáneos arrasaron la totalidad de la superficie del campo de Moria. Los 13.000 habitantes de este fueron desalojados, y, abandonados a su suerte por los alrededores del recinto, sin tiendas de campaña, contenedores prefabricados, servicios o alimentos. Los menores acompañados fueron reubicados en Estados miembros, sobre todo en Alemania y Francia (alrededor de 400), 2.000 individuos fueron trasladados a otros recintos por las autoridades griegas y en torno a 200 familias en especial estado de vulnerabilidad fueron acogidas por el programa ESTIA. El programa ESTIA se implementó en el año 2017, por la Comisión Europea, y consiste en un paquete de ayudas económicas provenientes de los fondos europeos para la integración de solicitantes de protección internacional en Grecia. Destinar viviendas para poder trasladar a los solicitantes a un ambiente propicio para el desarrollo normal de sus vidas, junto con ayudas económicas para satisfacer las necesidades básicas mediante tarjetas prepago mensuales.

A finales de febrero de este año 2021²⁰, aproximadamente 7 meses después de los incendios, Notis Mitarakis, el Ministro de Migración griego anunció el cierre del campo de refugiados de Moria, donde seguían habitando en torno a 7.000 inmigrantes desde que los incendios devastaron la zona. Las solicitudes de estas personas, junto con alrededor de las de 3.000 individuos que residen en viviendas aportadas por el programa ESTIA, están siendo tramitadas para su pronta reubicación, o devolución²¹. Para noviembre se prevé la devolución del terreno con el que ahora cuenta el campo de refugiados al Ayuntamiento del municipio de Mitylene.

²⁰ Mora Segura, A., “Grecia cerrará Moria y otros campos para encerrar a los refugiados en CIE”, La Vanguardia, 20/11/2019, (disponible en <https://www.lavanguardia.com/vida/20191120/471769525679/grecia-cerrara-moria-y-otros-campos-para-encerrar-a-los-refugiados-en-cie.html> , última consulta 02/03/2021).

²¹ EFE, “UE implementa su programa ESTIA para la integración de refugiados en Grecia”, La Vanguardia, 17/07/2017, (disponible en <https://www.lavanguardia.com/politica/20170727/43131353357/ue-implementa-su-programa-estia-para-la-integracion-de-refugiados-en-grecia.html> , última consulta 02/03/2021).

Este cierre apresurado se pretende gestionar reubicando en Alemania a 2.000 solicitantes aproximadamente, de los 10.000. Quedarían cerca de 8.000 que tendrán que ser trasladados a otros campos de refugiados, o, vistas las recientes actuaciones de las autoridades, devueltos a Turquía. Esta precipitación del cierre del campo crea una situación de incertidumbre exponente para estas personas, familias, menores, mayores, que se incrementa con la situación de crisis sanitaria mundial.

Caso real de L., solicitante que residió en Moria

Se tratará de demostrar y apoyar el trabajo de investigación con el testimonio real de un joven afgano (nacido en 2001) de la etnia hazara, que actualmente está en pleno proceso de tramitación de su solicitud de protección internacional. Demostrar la sucesión de los hechos y la situación en la que se encuentran miles de personas con una declaración real.

Su caso es llevado por la asociación jurídica “Coordinadora de Barrios”, que ayuda a las personas que desconocen el procedimiento y que no cuentan con la capacidad económica suficiente para contratar asistencia legal.

El joven nació (2001) y creció en la provincia de Helmand, Afganistán, con sus padres y cuatro hermanos pequeños. La zona donde se desarrolló siempre estaba inmersa en conflicto armado. Ellos eran de la etnia hazara, de la religión musulmana chií. Su padre trabajaba en la Base Militar de las Fuerzas de la ISAF. A finales del año 2011 su padre fue asesinado en un ataque reivindicado por los talibanes.

Sin una figura paterna que representara a la familia, vecinos pastunes (otra etnia perteneciente a la religión musulmana sunní) trataron de arrebatarles su vivienda, y abusaron de la familia. Ante dicha situación, la madre del joven decidió tratar de emigrar a otro país más seguro con sus hijos. Se sometieron a las redes de tráfico de inmigrantes para cruzar la frontera hasta Irán, pero fueron estafados, y tras una redada, la madre y los cuatro niños pequeños se quedaron en localización desconocida en Pakistán, mientras que el joven declarante consiguió llegar a Irán. En Irán trató de buscar el apoyo y el acogimiento de su familia lejana, pero no fue así, la situación de los inmigrantes irregulares en Irán estaba muy perseguida²². Tuvo que trabajar en una fábrica durante

²² Human Rights Watch, “Iran: Afghan Refugees and Migrants Face Abuse”, 25/11/2013, (disponible en <https://www.hrw.org/news/2013/11/20/iran-afghan-refugees-and-migrants-face-abuse> , última consulta 02/03/2021). La plataforma *Human Rights Watch* ha documentado severas violaciones, entre las que figuran maltratos físicos, detenciones en condiciones inhumanas e insalubres. Las autoridades iraníes, en torno al año 2012, deportaban a miles de afganos. Las autoridades iraníes estaban presionando cada vez más a los afganos para que abandonaran el país. En

cuatro años y medio o cinco, empezando en el 2012, con 11 años. Su jefe le arrebató el pasaporte, su única documentación, y estuvo trabajando y viviendo en la fábrica, en condiciones insanas y violentas. Finalmente, en abril del 2017 partió hacia Turquía, y el julio llegó a las costas de la Isla de Lesbos, Grecia, todo el recorrido gracias a proporcionar el dinero ahorrado a mafias de contrabando de inmigrantes.

Fue transferido al campo de refugiados de Moria, donde fue inicialmente acogido. Permaneció en torno a un año, sin ningún tipo de asistencia legal ni apoyo específico debido a su condición de menor no acompañado. Vivió en un ambiente hostil, violento (sufrió una puñalada en el gemelo, y un botellazo en la cabeza donde aún conserva la cicatriz), solitario, con alimentación pobre y en una situación precaria (vivía en una tienda de campaña al aire libre con tres residentes porque debido a las condiciones de hacinamiento, no quedaban espacios en las tiendas del campo). Allí hizo registro de su solicitud de asilo, pero nunca llegó a ser llamado para hacer la entrevista de formalización.

Un año después y en atención a su minoría de edad, (le realizaron pruebas de determinación de la edad), fue trasladado desde Moria hasta Atenas donde fue internado en el campo de refugiados de Shcistoyu, también en condiciones muy duras. Posteriormente atravesó Italia y llegó al puerto de Barcelona. Actualmente reside en una casa de acogida.

Sufrió a lo largo de su infancia:

- Asesinato de su padre, por trabajar en una Base Militar americana
- Discriminación y abusos por razones étnicas y religiosas
- Sometimiento a los servicios de redes de tráfico de inmigrantes
- Traumática separación se su familia
- Explotación laboral infantil
- Duradera estancia en campo de refugiados de Moria, en condiciones insalubres, violentas e inhumanas

junio de 2012, el gobierno de Irán cerró la inscripción para el Plan Integral de Regularización (CRP), que permitía a ciertos afganos indocumentados legalizar su estatus y obtener visas limitadas. En noviembre de 2012 el Gobierno iraní aprobó una regulación que autorizaba expulsar a 1,6 millones de extranjeros “residentes ilegales en Irán” antes de finales de 2015.

La historia del joven afgano es una muestra de las carencias de la Declaración UE-Turquía. Muestra el fallido intento del acuerdo que trataba de eliminar las organizaciones criminales de tráfico de migrantes. La entrada del declarante en el territorio comunitario tubo lugar en 2017, justo en torno a un año tras la firma del acuerdo. Las detenciones de migrantes en los campos de refugiados de las islas griegas, sus solicitudes de asilo siendo congeladas, sin avanzar en su procedimiento y sin responder a el proceso abreviado que la Ley de Asilo Griega prometía son hechos que se repetían, y es demostrable.

El joven afgano que comenzó su andadura hacia Europa a una corta edad, como menor no acompañado, estuvo esperando la admisión a trámite de su solicitud en Moria durante un año. Nada en relación con los 15 días que la regulación estipulaba. De hecho, continuó su viaje al margen de las autoridades y su solicitud quedó archivada, probablemente como ni siquiera presentada. Esto se deduce al ser admitida a trámite su solicitud de protección internacional en España, sin acudir al procedimiento de devolución regulado en el Reglamento de Dublín explicado anteriormente. La solicitud de protección internacional, la obtención de la cualidad de refugiado del joven depende de la demostración de la concurrencia de los requisitos del Estatuto de refugiado (Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y Protocolo de 1967).

ACTUACIONES REPROCHABLES DE FRONTEX Y DE AUTORIDADES DE CONTROL DE FRONTERAS ESTATALES

Incluso informes internos de la propia agencia de fronteras de la Unión Europea Frontex (*Fundamental Rights and Legal Operational Aspects of Operations in the Aegean Sea, Final Report of the Frontex Management Board Working Group*)²³ ofrecen indicios y justifican algunas devoluciones completamente ilegales de solicitantes de protección internacional no contempladas en la regulación de asilo europea.

Miembros de las guardas costeras y de fronteras de los Estados que soportan mayor presión migratoria han sido denunciados por inmigrantes por tratos injustos. Los incidentes recogidos por el grupo de trabajo interno de la plataforma Frontex son un claro

²³ P. 6. *Frontex Management Board Working Group, "Fundamental Rights and Legal Operational Aspects of Operations in the Aegean Sea, Final Report of the Frontex Management Board Working Group"*, 01/03/2021, (disponible en <https://fragdenstaat.de/dokumente/8940-management-working-group/> , última consulta 15/04/2021).

asegurador de que es habitual el trato abusivo y que la evasión de los procedimientos estatales y comunitarios es reincidente. Se pueden dar con muchos testimonios de solicitantes, incluso también de potenciales solicitantes que manifiestan una tendencia de las autoridades a evitar su entrada al territorio comunitario.

Algunos de los incidentes que detalla el informe arriba mencionado están relacionados con la Guarda Costera Griega y su acción para evitar que lanchas portadoras de inmigrantes lleguen a las costas de las islas helénicas. Por ejemplo, uno de ellos se detalla en la página 6 del *Final Report of the Frontex Management Board Working Group*, acaecido la noche del 18 de abril de 2021. Se reporta por parte de una aeronave de vigilancia de Frontex el avistamiento de una lancha en aguas griegas, vacía, y siendo remolcada por una embarcación de la Guarda Costera helénica hacia aguas turcas. En torno a 20 o 30 personas se calcula que estaban a bordo de la embarcación europea, personas que luego fueron transferidas a la lancha en la frontera marítima turco-griega. La Guarda helénica se defendió declarando que trasladaron a los individuos a la nave para pedir documentación y determinar si eran susceptibles de solicitar protección internacional, señalan que les explicaron el procedimiento y los derechos que les eran inherentes, así como las posibilidades de solicitar protección. También declaran que ninguno de ellos quiso solicitar asilo, y que por eso mismo les devolvieron a la lancha en la frontera, dejando la responsabilidad en manos de la Guarda Costera turca. Se cuestiona seriamente si ese descargo de responsabilidad en las autoridades costeras fue cierto o no, si devolvieron a los nacionales de tercer estado a una lancha en buenas condiciones, susceptible de flotación y con motor suficiente como para navegar con una tripulación de 20 o 30 personas. Esa prevención de entrada de migrantes en base marítima por parte de las autoridades de fronteras es preocupante, y agravada en muchas ocasiones, trato abusivo en límites comunitarios, rechazo...

III. ANÁLISIS DEL NUEVO PACTO EUROPEO DE MIGRACIÓN Y ASILO

A la luz de las de la situación migratoria vivida desde 2015, de su evolución y de las necesidades que han venido surgiendo desde entonces, la Comisión Europea decide incluir la migración como punto básico dentro de las Prioridades 2019- 2024 como se indica en la primera parte del documento.

Propuesto el 23 de septiembre de 2020, el Nuevo Pacto de Migración y Asilo pretende conjuntar las dos preocupaciones reales, y principales, que son la seguridad de los propios individuos solicitantes de protección internacional, o que acceden de forma ilegal al territorio comunitario por motivos de asilo; y la preocupación de los Estados con fronteras exteriores que reciben mayor flujo migratorio y que no son capaces de llevar a cabo una gestión y tratamiento del problema por sus propios medios.

Son dos preocupaciones cuya notoriedad ha sido plasmada a lo largo del documento. La necesidad de un procedimiento europeo armonizado y de una integración legislativa entre los Estados en esta materia hizo que la Comisión comenzase con trabajos preparatorios en 2019. Una metodología dedicada a conseguir todas las perspectivas a cerca de la migración y el asilo de todos los Estados miembros, a través de dos rondas de consultas. Además, las consultas incluyeron también las consideraciones del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales, de algunas empresas del sector privado y de los interlocutores sociales y la sociedad civil. La Comisión Europea crea el Nuevo Pacto desde un enfoque inclusivo.

La comunicación²⁴ del Nuevo Pacto fue presentada junto con paquetes de instrumentos;

- Una nueva regulación a cerca del control e identificación en fronteras: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n°. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817²⁵.
- Una revisión de los procedimientos de asilo: Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE²⁶.

²⁴ Comisión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo (COM/2020/609 final). (23/09/2020) Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0609&from=ES> .

²⁵ Comisión Europea. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n°. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817. (23/09/2020) Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0612&from=en> .

²⁶ Comisión Europea. Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE. (23/09/2020) Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0611&from=en> .

- Una proposición para la revisión de la plataforma Eurodac: Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de datos biométricos para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) XXX/XXX [Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración] y del Reglamento (UE) XXX/XXX [Reglamento sobre el Marco de Reasentamiento], para la identificación de un nacional de un tercer país o un apátrida en situación irregular, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/818²⁷.
- Un nuevo manejo regulador del asilo y la migración junto con propuesta de reforma de la Directiva de residencia de larga duración de nacionales de terceros países: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión del asilo y la migración y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE²⁸ del Consejo y la propuesta de Reglamento (UE) XXX/XXX [Fondo de Asilo y Migración]²⁹.
- Una nueva regulación de crisis: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo³⁰; y Recomendación (UE) 2020/1366 de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 sobre un mecanismo de la UE para la preparación y

²⁷ Comisión Europea. Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de datos biométricos para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) XXX/XXX [Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración] y del Reglamento (UE) XXX/XXX [Reglamento sobre el Marco de Reasentamiento], para la identificación de un nacional de un tercer país o un apátrida en situación irregular, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/818. (23/09/2020) Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0614&from=en>.

²⁸ Consejo de la Unión Europea. Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración. (DOUE 23/01/2004). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003L0109&from=ES>.

²⁹ Comisión Europea. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión del asilo y la migración y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo y la propuesta de Reglamento (UE) XXX/XXX [Fondo de Asilo y Migración]. (23/09/2020) Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0610&from=en>.

³⁰ Comisión Europea. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo. (23/09/2020) Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0613&from=en>.

gestión de crisis migratorias (Plan rector de preparación y gestión de crisis migratorias)³¹.

- Una Recomendación (UE) 2020/1364 de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 sobre las vías legales para obtener protección en la UE: promoción del reasentamiento, la admisión humanitaria y otras vías complementarias³².
- Recomendación (UE) 2020/1365 de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 sobre la cooperación entre Estados miembros en relación con las operaciones de búsqueda y salvamento realizadas por buques que sean propiedad de entidades privadas o estén explotados por entidades privadas³³.
- Una guía sobre aplicación de la normativa europea: Comunicación de la Comisión: Orientaciones de la Comisión sobre la aplicación de las normas de la UE destinadas a definir y prevenir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares (2020/C 323/01)³⁴.

EQUILIBRIO ENTRE SOLIDARIDAD Y RESPONSABILIDAD:

El Nuevo Pacto pretende establecer una normativa comunitaria que respete un equilibrio entre solidaridad y responsabilidad. Responsabilidad de cara a los individuos que se encuentren en situación de peligro en sus países y que demandan una acogimiento y estancia segura en un nuevo destino, en el territorio europeo. Solidaridad referente a la desigualdad de flujos migratorios que existe entre los propios Estados miembros, algunos destinados por su situación en el mapa a soportar mayor presión migratoria de la que pueden gestionar. Este equilibrio entre responsabilidad y solidaridad se destina en el

³¹ Comisión Europea. Recomendación (UE) 2020/1366 de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 sobre un mecanismo de la UE para la preparación y gestión de crisis migratorias (Plan rector de preparación y gestión de crisis migratorias). (23/09/2020). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020H1366&from=en> .

³² Comisión Europea. Recomendación (UE) 2020/1364 de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 sobre las vías legales para obtener protección en la UE: promoción del reasentamiento, la admisión humanitaria y otras vías complementarias. (23/09/2020) Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020H1364&from=en> .

³³ Comisión Europea. Recomendación (UE) 2020/1365 de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 sobre la cooperación entre Estados miembros en relación con las operaciones de búsqueda y salvamento realizadas por buques que sean propiedad de entidades privadas o estén explotados por entidades privadas. (23/09/2020). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020H1365&from=en> .

³⁴ Comisión Europea. Comunicación de la Comisión: Orientaciones de la Comisión sobre la aplicación de las normas de la UE destinadas a definir y prevenir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares (2020/C 323/01). (23/09/2020). Disponible en [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC1001\(01\)&from=en](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC1001(01)&from=en) .

Pacto a incrementar la confianza, mediante unos procedimientos unificados, más eficaces y eficientes, con una mayor capacidad de gestión normalizada, aprovechando el talento y las organizaciones internacionales ya existentes, para ofrecer procesos flexibles, capaces de adaptarse a los distintos casos de la manera más rápida y efectiva.

La adaptabilidad mencionada se muestra a través del establecimiento de respuestas determinadas ante situaciones de crisis específicas. Por ejemplo:

- En el caso de emergencia marítima, con desembarco necesario para el rescate de personas vulnerables: relocalización, estudio anual mediante un informe para realizar correcciones y buscar mayor adaptabilidad de los procedimientos, empleo de un fondo común donde se depositen las contribuciones solidarias de todos los Estados colaboradores (ya sean compromisos activos como reservas dinerarias). En estos casos, la búsqueda y el rescate es un deber moral y una obligación legal que tienen los Estados miembros costeros, pero una vez realizado el rescate y el desembarco, la tramitación migratoria es una responsabilidad compartida equitativamente entre todos los Miembros europeos.

Pero la responsabilidad y solidaridad colectiva y compartida de forma equitativa en dichas situaciones de desembarco, según el Nuevo Pacto, se concretará en el ya mencionado fondo común de compromisos de los distintos Estados miembros, basado en las proyecciones de las necesidades anuales de cada uno. Si esos compromisos voluntarios de los Estados no son suficientes para gestionar el flujo migratorio efectivamente, la Comisión procederá a convocar una “Fórum Solidario” para convenir un reajuste consensual. Si resulta infructífero, la Comisión procederá a determinar mediante un acto legal las responsabilidades de los Estados que deberán de contribuir con la relocalización u otras medidas. Si aún así no se encuentran suficientes lugares para la relocalización, la Comisión acudirá a un mecanismo de relocalización standard.

También se trata la cooperación de los Estados miembros en el mantenimiento de periódicas informaciones a cerca de los buques privados, ya sean de empresas, de ONG o de civiles, que ejecuten rescates o salvamentos en aguas comunitarias³⁵.

³⁵ Comisión Europea. Recomendación (UE) 2020/1365 de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 sobre la cooperación entre Estados miembros en relación con las operaciones de búsqueda y salvamento realizadas por buques

- En el caso de que una importante presión migratoria supere la capacidad de gestión de un Estado miembro en concreto (solo si un Estado supera el 150% de la cuota diseñada por la Comisión): se procederá a una relocalización de los individuos que ya cuenten con la condición de refugiado, partiendo del principio de solidaridad y responsabilidad compartida, se procede a examinar las contribuciones de cada Estado miembro que deberían de coincidir equitativamente. El Nuevo Pacto señala la necesidad de la reforma de la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001³⁶, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida, o también conocida como Directiva de protección temporal.
- Ante situaciones de vicisitud o desequilibrio, un mecanismo especial: se procederá a una relocalización ampliada, que incluirá, además de a los que cuentan con la condición de refugiado, a personas que se encuentran en tramitación del procedimiento fronterizo (incluidos los que se hallan en situación de necesidad inminente de protección y los individuos en situación irregular).

Fuera de situaciones de presión migratoria desproporcionada, entrará en juego continuamente la solidaridad voluntaria de los distintos Estados miembros.

La confianza se pretende crear mediante un reparto claro de responsabilidades para los distintos Estados miembros, a partir de procedimientos más efectivos que aseguren la protección a aquellas personas que la precisen.

que sean propiedad de entidades privadas o estén explotados por entidades privadas. (23/09/2020) Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020H1365&from=en> . *Op. Cit.*

³⁶ Consejo de la Unión Europea. Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. (DOUE 07/08/2001). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001L0055&from=ES> .

SOLIDARIDAD EFECTIVA:

Los Estados miembros que soportan gran presión migratoria deberán estar respaldados por los demás países europeos, para poder gestionar las solicitudes. El Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo determina unos pasos a seguir.

Primeramente, la Comisión Europea bajo su propia iniciativa o a instancia de parte procederá a indicar que un determinado sistema nacional está en riesgo o bajo presión migratoria alta.

Posteriormente se iniciará una etapa de evaluación, donde la Comisión determinará qué Estados y cómo deben cooperar, una evaluación para determinar una cuota justa, objetivamente. Entre las principales acciones que la Comisión puede imponer a un Estado Miembro colaborador están: la relocalización de un número determinado de solicitantes, a cambio de fondos provenientes de la Unión Europea; o tomar la responsabilidad de iniciar el procedimiento de retorno de aquellos individuos que así proceda.

Como se indicaba anteriormente, el principal método que sigue la Comisión en la redacción del Nuevo Pacto es el compromiso voluntario de los Estados miembros. Por lo tanto, después de la evaluación basada en la población de cada territorio y en su producto interior bruto, los Estados apuntados por la Comisión para colaborar podrán decidir en qué medida cooperan y cuáles serán las medidas operacionales que llevarán a cabo. Si los compromisos de los Estados colaboradores no alcanzan a cubrir el 30% de las relocalizaciones y retornos, la Comisión obligará a los Estados indicados a asumir por lo menos el 50% de la establecida como cuota justa en la etapa de evaluación mediante un acto legalmente vinculante.

PROCEDIMIENTOS Y RETORNO:

El novedoso procedimiento integrado en las fronteras que propone el Nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo sigue un esquema claro:

Los sujetos que acceden irregularmente al territorio comunitario o que son detenidos ya en superficie europea se someterán a un examen o investigación basado en la identificación, un chequeo médico y de seguridad, una evaluación y un seguimiento individual. Se propone un examen unitario, sin fisuras, que permita dirigir a los sujetos directamente a el procedimiento indicado. La Comisión indica que dicho examen personal

será flexible en cuanto a la localización, por lo que abre la veda a posibles reformas o revisiones del procedimiento establecido en el ya mencionado Reglamento de Dublín. El “veredicto” del examen, dirige al sujeto hacia un Procedimiento de Asilo en frontera o un Procedimiento de Asilo normal. La Comisión reabre la idea de reformar la “Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional” que quedó estancada en la proposición de reforma en julio de 2016, pero que la Comisión presenta modificada junto al Nuevo Pacto. Según el Nuevo Pacto de Migración y Asilo, una vez el individuo solicita protección internacional según el procedimiento pertinente, se procederá a su ágil tramitación y resolución, desembocando bien en integración y acogida, o en retorno.

Los procedimientos pretenden ser controlados para mejorar en rapidez y eficacia, se determina la inminente transformación de la EASO (*European Asylum Support Office* o Agencia Europea de Apoyo al Asilo) a una nueva EUAA (*European Union Agency for Asylum* o Agencia Europea de Asilo) para guiar y monitorizar los procedimientos, apoyada por el sistema informático perfeccionado Eurodac (el 23 de septiembre también se presenta la propuesta para la refundición del Reglamento del Eurodac, una modificación que vela por la protección de los datos personales de las personas en equilibrio con la utilidad y necesidad del empleo de dicha base de datos a efectos de correcta aplicación de la ley).

El Nuevo Pacto se presenta junto con la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n.º. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817. El control que se propone supone la aplicación de mecanismos de control en las fronteras del territorio comunitario a:

- nacionales no europeos que entren en el territorio comunitario por pasos no previstos como fronterizos serán incluidos dentro de la base de datos de huellas dactilares Eurodac, como indica en el Capítulo II de su propio reglamento³⁷;

³⁷ Capítulo II. Comisión Europea. Reglamento (UE) n.º 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n.º 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 presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea

- los nacionales no europeos que procedan de una operación de desembarco, de búsqueda y salvamento;
- los nacionales no europeos que accedan a territorio comunitario por pasos fronterizos habilitados sin reunir las condiciones de entrada requeridas (condiciones previstas en el art. 6 del Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras, también llamado Código de fronteras Schengen) y que opten por solicitar protección internacional.

Dichos instrumentos de apoyo se combinarán para conseguir un seguimiento y una sencillez en los procesos de examinación, asilo y retorno. En concreto, la plataforma Frontex, que pasará a llamarse “Policía Europea”, facilitará un retorno seguro, reintegrado, que simplifique el proceso a los países de origen. La Comisión propone en el Nuevo Pacto el nombramiento de un “Coordinador de retornos UE”³⁸ que agilice los procesos y mantenga unas determinadas garantías legales, incluidos unos sistemas de apelación nacionales accesibles, asesoramiento jurídico gratuito y protección especial para los grupos vulnerables. Hacer efectivos los retornos es una de las claves para la Comisión Europea, pero predominando el respeto a los derechos fundamentales que controlará la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea³⁹.

Todo el sistema se pretende concentrar en torno a unos canales legales, unificados para albergar sujetos en busca de protección internacional de la manera más justa e integrada posible, luchar contra el tráfico de migrantes y ofrecer unos procedimientos seguros que eviten la huida o abandono de los solicitantes en pleno proceso. Crear una comunidad accesible y económicamente relevante, que albergue oportunidades para los solicitantes. Dichos objetivos recogidos dentro de un sistema solidario que permita conceder una

para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia. (DOUE 29/06/2013). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0603&from=ES> .

³⁸ Dempster, H., y Käppeli, A., “*The EU Migration Pact: Why Effective Returns are Necessary*”, *Center For Global Development*, 30/10/2020, p.4 (disponible en <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/The%20EU%20Migration%20Pact%20-%20Why%20effective%20returns%20are%20necessary.pdf> , última consulta 03/03/2021).

³⁹ European Union Agency for Fundamental Rights, “Promoting & protecting your fundamental rights across the EU”, Publications Office of the European Union, 2019, (disponible en https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-eu-rights-agency_en.pdf , última consulta 25/02/2021).

protección segura a los sujetos que superen la tramitación de sus solicitudes y un retorno efectivo y ágil a aquellos que no lo superen.

HABILIDADES Y TALENTO, OPORTUNIDADES ECONÓMICAS:

El talento y las capacidades de los habitantes comunitarios y de los que regularizan su situación de ilegalidad, según el Pacto, debe de prosperar y desarrollarse de la forma más eficaz posible. La Unión Europea tiene que encaminar sus acciones a captar talento porque, según punto 3.1 del *Impact of Demographic Change in Europe report*⁴⁰, existe una falta de trabajadores capacitados y en edad hábil. Para ello, se centra en el desarrollo de ciertas acciones en concreto como son por ejemplo finalizar la reforma de *EU Blue Card Directive*⁴¹ (el Nuevo Pacto pretende facilitar la entrada a el territorio comunitario de inmigrantes altamente cualificados para aprovechar el talento y obtener un beneficio recíproco, renegociación de la llamada Directiva de la Tarjeta Azul, apoyo a la migración legal) o revisar la Directiva de residencia de larga duración (Directiva 2003 / 109 / CE⁴²). El Pacto incluye también la promoción de compromisos por parte de los Estados miembros para aceptar solicitantes relocalizados o patrocinios por parte de la sociedad civil y ciudadanos. Facilitar el movimiento de trabajadores dentro del territorio comunitario y crear un entorno donde los intereses de los empleadores europeos se satisfagan al casarlos con los de trabajadores capacitados extranjeros. Establecer un continente europeo conectado globalmente, donde se reduzca la migración irregular, se aumente la interacción social y las oportunidades educativas y formativas. Trabajos encaminados a hacer de Europa un ejemplo gestión de migración en una sociedad abierta, poniendo en funcionamiento un Plan de Acción de Integración e inclusión 2021-2024, renovando la cooperación entre las uniones y cámaras de comercio, y las compañías

⁴⁰ Punto 3.1. Comisión Europea. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre los efectos el cambio demográfico. (COM/2020/241 final) (17/06/2020). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0241&from=ES> .

⁴¹ Consejo de la Unión Europea. Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado. (DOUE 18/06/2009). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0050&from=ES> .

⁴² Consejo de la Unión Europea. Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración. (DOUE 23/01/2004). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003L0109&from=ES> . *Op. Cit.*

empleadoras, todo ello sometido a las perspectivas de grupos de expertos que aconsejarán a la Comisión a cerca de sus políticas.

RELACIONES INTERNACIONALES:

El nuevo Pacto sobre Migración y Asilo apoya la creación de un entorno internacional que permita la actuación conjunta para lograr una mayor eficiencia y eficacia del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA o CEAS, *Common European Asylum System*).

Una cooperación que desemboque en políticas relacionadas con desarrollo, educación, creación de empleo, medio ambiente, agricultura, comercio, visados o energía sostenible. Un empleo de los fondos europeos flexible y racional, justo y equitativo, para que los Estados Miembros, la Unión Europea y las organizaciones internacionales actúen de forma coordinada ante la tramitación de la protección internacional. Modificaciones pertinentes en base a los criterios del nuevo Pacto, reestructuración y desarrollo e innovación de plataformas de apoyo (Frontex, Eurodac...), implementación efectiva y control para suplir ineficiencias y corregirlas.

IV. EN CONTRA DEL NUEVO PACTO

España, Italia, Grecia y Malta, los Estados miembros que por su situación geográfica están más expuestos implacablemente a mayor presión migratoria, no apoyan el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo publicado por la Comisión Europea en septiembre. Sus presidentes se unen⁴³ y actúan en armonía contra Alemania, el principal apoyo de Nuevo Pacto, alegando que la solidaridad que apoya Bruselas en el ámbito del asilo no es suficiente si no se materializa y no se expone claramente. Envían una carta a Alemania, a la canciller alemana Angela Merkel, en noviembre de 2020 señalando que las pautas que semana el nuevo Pacto serán insuficientes para crear un operativo que haga que se cumpla la responsabilidad compartida en materia de asilo por todos los Estados miembros. Se establece un marco de solidaridad conjunta y responsabilidad compartida obligatoria que no se asienta sobre unas bases fijas, legislativas, que anuncien que se va a hacer efectivo. Los países de primera línea migratoria de la UE, encabezados por Pedro Sánchez, el italiano Giuseppe Conte, el griego Kyriakos Mitsotakis, y Robert Abela

⁴³ Elordi Cué, C., y De Miguel, Bernardo., “España, Italia, Grecia y Malta se unen para rechazar el Pacto migratorio de la UE”, El País, 25/11/2020, (disponible en <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 009/01/2021).

presidente de Malta, señalan que la referencia nebulosa a reubicación de migrantes, apoyo logístico a los Estados que están sometidos a alta presión migratoria y herramientas amplias para la gestión y expulsión no es suficiente y no va a garantizar el correcto funcionamiento del sistema de asilo europeo nuevo que se pretende crear.

Manifiestan que los derechos de los solicitantes, la solidaridad conjunta obligatoria y la responsabilidad compartida es importante, pero reivindican que es indispensable una clarificación y un tratamiento pormenorizado del tema de la distribución migratoria, para no caer en la creación de centros de detención de migrantes, colapsados, como ya ha ocurrido en la Isla de Lesbos, en la Isla de Lampedusa o, más recientemente en las Islas Canarias. Requieren que el mecanismo del Reglamento de Dublín se cambie, que la solidaridad se materializa y que no se abandone a los Estados fronterizos, que requieren un sistema claro, protocolizado, regulado, global, común y permanente.

Estos cuatro países declaran que el nuevo Pacto no es realista, y que ellos solos no pueden gestionar esta crisis.

V. LA LEGISLACIÓN Y LA NORMATIVA APLICABLE ACTUALMENTE

SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO

El SECA está vigente desde su última actualización en 2013, pero a lo largo de la crisis migratoria que comenzó en 2015, la Comisión Europea valoró positivamente la necesidad de una reforma del sistema para aumentar la equidad, la efectividad y la sostenibilidad. La Comisión englobó la reforma de todo el sistema en tres tandas de propuestas, una en mayo de 2016, otra en julio de ese mismo año, y una tercera en septiembre de 2018⁴⁴. La reforma que se inicia en el año 2016 del Sistema Europeo Común de Asilo no se ha materializado, y se reabre con el Nuevo Pacto.

Actualmente la normativa europea que trata la materia de protección internacional está compuesta de documentos legislativos que han sido actualizados desde su creación. Procedo a indicar la legislación aplicable actualmente, dado que las propuestas de

⁴⁴ CEAR, “Reforma Sistema Europea Común de Asilo (SECA): actualización enero 2019”, 2019, (disponible en https://www.pear.es/wp-content/uploads/2019/03/SECA_Actualizacion_2019.pdf , última consulta 20/04/2021).

modificación del SECA que acompañan el Nuevo Plan sobre Migración y Asilo no se han llevado a cabo, de momento.

Un individuo que alcanza el territorio comunitario puede solicitar asilo basándose en la Directiva 2013/32/UE⁴⁵ del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, la cual procede de la Directiva 2005/85/CE (que se pretende modificar por la Comisión⁴⁶). Esta directiva acompaña al solicitante durante todo el procedimiento. El lugar de tramitación es determinado por el ya tratado Reglamento de Dublín III⁴⁷.

Mientras que el individuo espera a la tramitación de su solicitud, se encuentra en una situación de acogida, regulada por 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 internacional⁴⁸. Según la normativa se les provee de condiciones materiales de acogida como alojamiento o alimentos.

Existe un control de huellas dactilares, identificación, de los ya solicitantes, regulado por el Reglamento del Eurodac revisado⁴⁹. Esta plataforma permite a las instituciones

⁴⁵ Unión Europea, Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición). (DOUE 29/06/2013). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0032&from=ES>.

⁴⁶ Comisión Europea. Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE. (23/09/2020) Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0611&from=en>. *Op. Cit.*

⁴⁷ Unión Europea, Reglamento (UE) n ° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida. (DOUE 29/06/2013). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0604&from=ES>.

⁴⁸ Unión Europea, 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 (refundición). (DOUE 29/06/2013). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&rid=1>.

⁴⁹ Unión Europea, Reglamento (UE) n ° 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n ° 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 presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n ° 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa

europas la vigilancia y el control de los solicitantes. Como se ha indicado anteriormente, este Reglamento se pretende modificar tras el Nuevo Pacto.

Durante la tramitación, el solicitante asistido por un intérprete, es entrevistado por un agente de la Unión Europea para determinar si reúne los requisitos para obtener protección internacional (carácter de refugiado), protección subsidiaria, o si por el contrario no es susceptible de protección, y por lo tanto debe volver a su país de origen. Este proceso se regula en la ya comentada Directiva sobre procedimiento de asilo (Directiva 2013/32/UE) y en la Directiva sobre requisitos para el reconocimiento de protección internacional⁵⁰.

Conjuntamente, desde el 2010, tiene cabida en el panorama de asilo la Oficina Europea de Apoyo al Asilo⁵¹, EASO, con sede en Malta. Es una agencia que desarrolla acciones de asistencia a los Estados que soportan mayor presión migratoria para conseguir una mejor gestión de sus fronteras. Asimismo, es encargada de asegurar la correcta aplicación del SECA, creando guías de aplicación e informando a los Estados de las novedades de la EU en materia de asilo. También fue creada para contribuir y facilitar la cooperación entre Estados, aportar formación y estudios a cerca del asilo en Europa y sobre temas relevantes como las llegadas de menores no acompañados. En el Nuevo Pacto está prevista su transformación en la Agencia Europea de Asilo, al igual que en el intento de reforma del 2018.

SISTEMA ESPAÑOL DE ASILO

Este ímpetu repetido por llevar a cabo una reforma para conseguir una armonización en el ámbito comunitario pone de manifiesto la deficiencia en los procedimientos de las legislaciones nacionales. Incongruencias entre ordenamientos, que, al no existir una unificación provoca que no coincidan con los objetivos y bases que ha venido asentado

de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia. (DOUE 29/06/2013). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0603&from=ES> . *Op. Cit.*

⁵⁰ Unión Europea, Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, 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 (refundición). (DOUE 20/12/2011). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0095&from=ES> .

⁵¹ Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. Reglamento (UE) n ° 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo. (DOUE 29/05/2010). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010R0439&from=ES> .

la Comisión Europea desde la crisis migratoria del año 2015 y ha plasmado finalmente en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo.

Casos reales de solicitantes de protección internacional que se tramitan en Europa no llegan a gestionarse respetando sus derechos fundamentales, resultando en muchas ocasiones en resoluciones injustas e incoherentes.

Las Directivas europeas principales comentadas en el epígrafe anterior sobre Derecho de Asilo y protección internacional son principalmente dos, y su relación con el Derecho estatal español es:

- La Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, fue transpuesta mediante la Ley de Asilo 12/2009⁵² a la normativa española.
- 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. Esta Directiva de condiciones materiales de acogida no se encuentra transpuesta al ordenamiento jurídico español hoy en día. La única guía que encontramos al respecto de las condiciones de conformidad con las cuales se puede proceder a la reducción o retirada de las condiciones materiales de acogida se encuentra en el art. 33 de la Ley de Asilo 12/2009⁵³ y en el Manual de Gestión⁵⁴ del Sistema de Acogida de Protección Internacional, cuya versión consolidada se aprobó en virtud de la Instrucción DGIAH 2020/05/15. Se comentará ulteriormente a cerca de esta trasposición no completada, ilustrando las ideas y argumentos en un caso real.

⁵² Ley 12/2009 de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. (BOE 31/10/2009). Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-17242>.

⁵³ Art. 33. Ley 12/2009 de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. (BOE 31/10/2009). Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-17242>. *Op. Cit.*

⁵⁴ DGIAH, “Manual de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional”, 15/05/2020.

Además de dichas normas, el Reglamento (UE) nº 604/2013 (Reglamento de Dublín III) es aplicable, como ya se indica anteriormente.

DEMOSTRACIÓN DE DEFICIENCIAS EN EL PROCEDIMIENTO EN BASE A UN CASO REAL

La primera etapa del viaje de la familia palestina, formada por una pareja y su hija menor de edad, ha sido detallada en el epígrafe referente al Reglamento de Dublín. A parte de dicho procedimiento obsoleto que no encaja con las nuevas bases de la comunitarización en el ámbito del asilo, se procede ahora a mostrar la otra cara del intento de la unificación del Derecho de asilo en Europa, lo que realmente sucede en muchos casos, cuando las legislaciones nacionales son las encargadas de la tramitación de las solicitudes.

Detención y devolución en base al Reglamento de Dublín

El 18 de febrero de 2020 la familia solicitó protección internacional en Madrid, extendiéndose dicha solicitud a su unidad familiar. Esa segunda solicitud es admitida a trámite, por silencio positivo en el plazo de un mes. En el momento en que se admite a trámite esa segunda solicitud de protección internacional y se formaliza, la Administración, al registrarla, no realiza que ya hay una solicitud archivada por parte de los mismos individuos. Este suceso pone de manifiesto la falta de rigurosidad en el procedimiento, o la carencia de sistemas informáticos efectivos y unificados.

Notificación irregular

En el periodo de tramitación de la solicitud de protección internacional, la unidad familiar se encuentra en una situación de acogida, contando con condiciones materiales de acogida según la normativa comunitaria Directiva 2013/33/UE.

La Administración no tuvo en cuenta sus circunstancias personales y, en particular, la dificultad de los solicitantes con el lenguaje. La notificación de propuesta de resolución y resolución de un procedimiento administrativo sancionador fue publicada en el BOE (Acuerdo de Inicio de Expediente de Baja Obligatoria y Propuesta de Resolución, publicado en el BOE a modo de notificación el 23 de julio de 2020). Esta actuación de la Administración entraña una infracción de las normas reguladoras del procedimiento

administrativo y a las normas comunitarias (art. 12⁵⁵ Directiva 2013/32/UE). Por otra parte, supone una vulneración al derecho fundamental de defensa y al derecho a tutela judicial efectiva (artículos 24.1, 24.2 CE⁵⁶ y 48.2 LPAC⁵⁷).

Procedimiento sancionador basado en una incongruencia

En este caso real, se cuenta con el Acuerdo de Inicio de Expediente de Baja Obligatoria y Propuesta de Resolución (fecha 16 de julio de 2020, publicado en el BOE a modo de notificación el 23 de julio de 2020); y con la posterior Resolución de la Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria con fecha 28 de septiembre de 2020, donde se notifica a los solicitantes la retirada de condiciones de acogida de Protección Internacional. Todo ello sin haber resuelto en ningún momento a cerca de la solicitud de protección internacional en trámite.

La problemática en este punto giró en torno a las razones por las cuales se les retiran las condiciones materiales de acogida.

- Por una parte, en el Acuerdo de Inicio de Expediente de Baja Obligatoria y Propuesta de Resolución de fecha 16 de julio de 2020 se expone una causa que se encuentra tipificada tanto en el artículo 33.1.d de la Ley 12/2009⁵⁸, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. La propuesta de resolución señalaba que la familia había dificultado gravemente la convivencia en el centro de acogida ya que se negaron de forma categórica y rotunda a abandonarlo, manteniéndose en el mismo sin autorización.
- Por otra parte, la Resolución de la Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria de fecha 28 de septiembre de 2020 justifica la baja obligatoria y retirada de la condición de beneficiario bajo el motivo del apartado f) de las causas

⁵⁵ Art. 12. Unión Europea, 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 (refundición). (DOUE 29/06/2013). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&rid=1> . *Op. Cit.*

⁵⁶ Constitución Española. Art. 24: "Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión".

⁵⁷ Art. 48.2. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. (BOE 02/10/2015). Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565> . “

⁵⁸ Art. 33.1.d. Ley 12/2009 de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. (BOE 31/10/2009). Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-17242> . “cuando por acción u omisión se vulneren los derechos de otros residentes o del personal encargado de los centros donde estén acogidos o se dificulte gravemente la convivencia en ellos, de conformidad con lo establecido en las normas internas de los mismos”. *Op. Cit.*

de reducción o pérdida de las condiciones de acogida del Manual de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional⁵⁹.

Se extrae que existe una inconsistencia palmaria entre estos dos actos administrativos. Se introducen en la Resolución final hechos que la propuesta de resolución no había contemplado como desencadenantes de la pérdida de las condiciones de acogida. Al tratarse de un procedimiento que denota carácter sancionador, el artículo 90.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (“LPAC”), dispone que: *“En la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica”*.

Se deduce de este caso, que la Administración aborda los trámites con una actitud de desinterés y tendencia a gestión ágil y no individualizada. Estas actuaciones se pueden extrapolar a la tramitación de las solicitudes de gran cantidad de individuos.

Seguridad jurídica, motivación, justificación

La Dirección General ante la razón *“omitir datos, engañar acerca de los mismos e incurrir en falsificación de documentos por parte del solicitante”* únicamente proporciona una afirmación general, no especificando suficientemente la conducta de los solicitantes, que demostraron no haber actuado de tal forma. A este respecto, es abundante la jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación con la exigencia de motivación en el proceso administrativo. Así, el Alto Tribunal se ha pronunciado en su STS 4313/2010 estableciendo que no se ve cumplida cuando *“hace referencias imprecisas y genéricas sobre las consideraciones”*⁶⁰ que determinan la resolución.

La Resolución incluso se enmarca en una infracción al artículo 20.1 de la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, el cual señala que la retirada del beneficio de las condiciones materiales de acogida de un

⁵⁹ DGIAH, “Manual de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional”, 15/05/2020. Apartado f) “omitir datos, engañar acerca de los mismos e incurrir en falsificación de documentos por parte del solicitante”. *Op. Cit.*

⁶⁰ Sentencia del Tribunal Supremo, núm. 4313/2010, de 9 de julio de 2010. Fundamento de Derecho 4º.

solicitante de protección internacional únicamente puede llevarse a cabo en casos excepcionales y debidamente justificados.

Esta falta de rigurosidad de procedimiento administrativo a la hora de eliminar beneficios debidos a los solicitantes también se denuncia sobre todo en el caso de las devoluciones en caliente. Como señaló Don Javier de Lucas en una vídeo conferencia llamada “Webinar: Políticas migratorias: la garantía de los derechos humanos no debe ser una opción buenista, ni mero humanitarismo” que impartió el 22 de febrero de 2021, *“toda persona tiene derecho a la asistencia letrada de oficio sobre todo cuando está en juego una resolución administrativa que limita tus derechos. Por lo tanto, si no se presta esa asistencia letrada, que es en realidad parte del derecho a la tutela judicial efectiva que tiene todo el mundo, no solo los nacionales, si no todas las personas, porque eso forma parte de los derechos del marco de derechos civiles de los pactos del 66, no se estarían respetando las bases europeas”*.

Principio de legalidad, Resolución de la Dirección General basada en un texto no positivo

El principio de legalidad queda desatendido en el procedimiento del caso, puesto que, la Resolución de la Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria de fecha 28 de septiembre de 2020 justifica la baja obligatoria y retirada de la condición de beneficiario bajo el apartado f) de las causas de reducción o pérdida de las condiciones de acogida del Manual de Gestión⁶¹.

El Manual de Gestión no puede ser considerado en ningún caso norma suficiente para determinar sanciones, al no tener carácter de Ley o Reglamento. Dicho Manual es aprobado por una Instrucción de la Dirección General, corroborando lo anteriormente expuesto.

Por otra parte, el Manual de Gestión no está libremente accesible al público. En su apartado M.2., se observa un deber de confidencialidad en relación con el mismo, señalando que se comparte con la Entidad Beneficiaria a los efectos de la gestión del Programa de Acogida de Protección Internacional. No cabe pensar una mayor vulneración del principio de legalidad relativo a la imposición de sanciones administrativas, que la

⁶¹ DGIAH, “Manual de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional”, 15/05/2020. Apartado f) “omitir datos, engañar acerca de los mismos e incurrir en falsificación de documentos por parte del solicitante”. *Op. Cit.*

determinación de tipos infractores a través del Manual de Gestión, que no tiene rango de Ley ni de Reglamento y ni siquiera está libremente accesible al público. De este modo, la situación de indefensión generada para los solicitantes por imponerse las correspondientes sanciones con base en el Manual de Gestión supone, además, una vulneración del artículo 24.1 de la Constitución Española.

La empleabilidad del Manual de Gestión como sustitución o incluso ampliación de una correcta trasposición de la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, es una clara muestra de autonomía de los Estados miembros, e inexistencia de integración.

VI. PACTOS MUNDIALES DE NACIONES UNIDAS DEL AÑO 2018

La uniformidad legislativa y la integración de los procedimientos y normativas estatales que propone el Nuevo Pacto no se fundamentan en una base mundial, totalmente intergubernamental, ya que no existe ninguna referencia al Pacto Mundial para una Migración Legal, Segura y Ordenada⁶². Dicho Pacto fue adoptado por la ONU en el año 2018 en Marrakech, después de 18 meses de negociaciones y consultas intergubernamentales. Una semana después de su adopción, la ONU aprobó otro pacto en la conferencia intergubernamental de Nueva York, llamado el Pacto Mundial sobre los refugiados⁶³. Son documento relevantes y referentes, aunque no jurídicamente vinculantes, no son un instrumento normativo, se trata de *soft law*, pero es la primera ocasión en la cual se desarrolla un enfoque unánime de los miembros de las Naciones Unidas a cerca de la migración y el asilo.

El Pacto Mundial de Migración desarrolla una serie de objetivos, dotados como recomendaciones a los miembros de la ONU, y en general a todos los países. Tiene como base el aprovechamiento de los beneficios y oportunidades que presenta la migración,

⁶² Naciones Unidas. Pacto Mundial para una Migración Legal, Segura y Ordenada. (13/07/2018). Disponible en https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf.

⁶³ Naciones Unidas. Pacto Mundial sobre los refugiados. (17/12/2018). Disponible en https://www.acnur.org/5c782d124#_ga=2.99829086.1507872038.1618763740-649665147.1618245614.

tanto para los países receptores, como para los países de origen, y para los propios individuos que se trasladan es su base. También aclara las dificultades estructurales, de gestión, de infraestructura social, de salud... que entraña la migración. En la siguiente tabla se muestran los 23 objetivos que se desarrollan en el “*Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*”, y se marcan los que son también abordados por el Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo:

<p align="center">Pacto Mundial para una Migración Legal, Segura y Ordenada de la ONU</p>	<p align="center">Nuevo Pacto de Migración y Asilo de la Comisión Europea</p>
<p>1. Recopilar y utilizar datos precisos y desglosados como base para políticas basadas en evidencia.</p>	<p align="center">X</p>
<p>2. Minimizar los impulsores adversos y los factores estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen.</p>	
<p>3. Brindar información precisa y oportuna en todas las etapas de la migración.</p>	
<p>4. Asegurar que todos los migrantes tengan prueba de identidad legal y documentación adecuada.</p>	
<p>5. Mejorar la disponibilidad y la flexibilidad de las rutas para la migración regular.</p>	
<p>6. Facilitar la contratación justa y ética y salvaguardar las condiciones que garanticen el trabajo decente.</p>	
<p>7. Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración.</p>	
<p>8. Salvar vidas y establecer esfuerzos internacionales coordinados sobre migrantes desaparecidos.</p>	<p align="center">X</p>

9. Fortalecer la respuesta transnacional al tráfico ilícito de migrantes.	X
10. Prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional.	X
11. Gestionar fronteras de forma integrada, segura y coordinada.	X
12. Fortalecer la certeza y la previsibilidad en los procedimientos de migración para la detección, evaluación y derivación adecuadas.	X
13. Utilización de la detención migratoria solo como una medida de último recurso y trabajar hacia alternativas.	
14. Mejorar la protección, la asistencia y la cooperación consulares a lo largo del ciclo migratorio.	
15. Brindar acceso a servicios básicos para migrantes.	X
16. Empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y cohesión social.	
17. Eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público basado en la evidencia para moldear las percepciones de la migración.	
18. Invertir en el desarrollo de habilidades y facilitar el reconocimiento mutuo de habilidades, calificaciones y competencias.	X
19. Crear condiciones para que los migrantes y las diásporas contribuyan plenamente al desarrollo sostenible en todos los países.	
20. Promover transferencias de remesas más rápidas, seguras y económicas y fomentar la inclusión financiera de los migrantes.	X

21. Cooperar para facilitar el retorno y la readmisión seguros y dignos, así como la reintegración sostenible.	X
22. Establecer mecanismos para la portabilidad de los derechos de seguridad social y los beneficios obtenidos.	
23. Fortalecer la cooperación internacional y las alianzas globales para una migración segura, ordenada y regular.	X

Fuente: elaboración propia, basado en “*Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*”⁶⁴(2018) y Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo (2020).

El Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la Comisión Europea se basa en muchos de esos objetivos, pero sin hacer referencia al Pacto Global como un claro antecedente de iniciativa de gestión internacional, uniforme. Este apunte también lo observa el Comité Económico y Social Europeo en su Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Nuevo Pacto en la conclusión número 1.3⁶⁵.

El Nuevo Pacto no aporta avances significativos con respecto a lo detallado por la ONU. Es entendible que un Acuerdo Global firmado por la ONU sea amplio, no plasmado en normativa conjunta, son recomendaciones, al fin y al cabo, para todos los países que la forman. La ONU, al ser una organización internacional formada por 193⁶⁶ países, no tiene poder legislativo para iniciar procedimientos para la aprobación de normas jurídicamente vinculantes comunes a todos ellos. Aún así, a pesar de tener un enfoque de desarrollo abierto, El Pacto Global sí que propone objetivos cuantificados en ocasiones y determina acciones de implementación de estos. Por ejemplo, su primera acción prevista para la consecución del objetivo número 20 es: “*Develop a roadmap to reduce the transaction costs of migrant remittances to less than 3 per cent and eliminate remittance corridors*

⁶⁴ Naciones Unidas. Pacto Mundial para una Migración Legal, Segura y Ordenada. (13/07/2018). Disponible en https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf . Op. Cit.

⁶⁵ Comité Económico y Social Europeo. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo» (COM /2020/ 609 final) (DOUE, 09/04/2021). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020AE4226&from=ES> .

⁶⁶ Naciones Unidas. “La organización”. <https://www.un.org/es/about-us> .

with costs higher than 5 per cent by 2030 in line with target 10.c of the 2030 Agenda for Sustainable Development". Lo que es curioso es que el formato del Nuevo Pacto sea más difuso y amplio, que aporte tan poca claridad sobre el ámbito de la protección internacional a los Estados miembros. La Comisión Europea⁶⁷, a diferencia de la Organización de las Naciones Unidas, tiene el monopolio de la iniciativa legislativa de la Unión Europea. Desde el Tratado de Ámsterdam que entró en vigor en 1999, la Unión Europea tiene potestad legislativa en materia de migrantes y asilados.

Como opinión añadido que, como se ha indicado anteriormente, algunos de los objetivos desarrollados detalladamente en el Pacto de la ONU son recogidos también por la Comisión Europea, cosa que no es un problema, a pesar de no hacer referencia al documento de la ONU. Lo que a mi parecer sí que es preocupante, es que la Comisión Europea no haya sido capaz de materializar, o de plasmar unos marcos de actuación conjunta claros, fijos. No hacer efectiva ninguna propuesta legislativa basada en esos objetivos y principios que indica en el Nuevo Pacto. Sigue nadando en una redacción difusa, lo que provoca que los Estados miembros que requieren de verdad una efectiva organización, como son Malta, Grecia, Italia o España, no apoyen el Nuevo Pacto.

VII. DETECCIÓN DE DEFECTOS EN LAS POLÍTICAS PLANTEADAS POR LA COMISIÓN EUROPEA

Desde el Tratado de Lisboa que entró en vigor en el año 2009, la Carta de Derechos Fundamentales de la UE⁶⁸ que comenzó siendo una mera declaración (año 2000), adquirió carácter jurídicamente vinculante. Con ello quiero recordar, como señaló Doña Cristina Gortázar Rotaeché, en una clase magistral con título "Las migraciones internacionales y la cooperación en Europa: ¿Qué está pasando?", que, tanto las normas de segunda generación de la UE (Directivas, Reglamentos, Decisiones), como todos los planes de acción, políticas, recomendaciones, propuestas de la Comisión Europea, deben encajar en

⁶⁷ P. 6. Dirección General de Políticas Internas de la Unión, Dirección de Coordinación Legislativa y Conciliaciones, y Unidad de Asuntos Legislativos (LEGI). "Guía práctica del procedimiento legislativo ordinario", septiembre 2020. Disponible en https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/215119/OLP_2020_ES.pdf.

⁶⁸ Unión Europea, Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, de 7 de diciembre del 2000. (DOUE 07/06/2016).

“letra y espíritu” con los tratados fundacionales y con la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

Por otra parte, Doña Cristina Gortázar Rotaeché, catedrática de Derecho de la Universidad Pontificia de Comillas e investigadora del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, determina que, a diferencia de la dualidad que se ha tenido hasta ahora entre la migración como tal y el asilo, el Nuevo Pacto aúna las dos materias, y pretende su tratamiento conjunto, sin distinción.

INTEGRACIÓN Y DESARROLLO DE SOCIEDADES INCLUSIVAS

Un importante tema que el Nuevo Pacto no ha tenido en consideración prácticamente es la integración y la implementación de una ética de inclusión social de los solicitantes de protección internacional, o de los que ya cuentan con protección internacional o subsidiaria. La cohesión social de la Unión Europea en ciertas ocasiones se pone en peligro, ya que las sociedades a veces no acogen adecuadamente a personas procedentes de terceros países. No significa que la discriminación sea patente, es más bien una referencia al malentendido, la poca fusión entre los nacionales comunitarios y los inmigrantes. Esto es debido a factores como son la diferencia cultural, el desconocimiento de procedimientos o la dificultad de integración laboral por no existir políticas y mecanismos efectivos. El tratamiento de este punto es necesario, es un engranaje indispensable para que una supuesta política y normativa en torno al asilo funcione correctamente. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) presidido por Christa Schweng señala su preocupación por la omisión, en el Nuevo Pacto, de la integración de nacionales de terceros países para conseguir sociedades inclusivas. Además, probablemente con esa educación ética, o con un avance progresivo hacia una sociedad inclusiva, se disminuirán las actuaciones cuestionables en relación con el trato indisciplinado, o abusivo que a veces reciben los solicitantes o potenciales solicitantes por parte de autoridades de control de fronteras, o incluso por nacionales comunitarios. La CE retrasa el desarrollo de la integración y exclusión a 2021- 2027.

POCA PROFUNDIZACIÓN EN EL DESARROLLO DE LA VÍA REGULAR

El Nuevo Pacto, en su apartado de atracción de habilidades y talento, se basa en un beneficio que ofrece el fenómeno de la migración, tanto para la nación receptora, como para el individuo solicitante, materializado en oportunidades económicas. Las empresas

comunitarias se benefician de la aportación de valor que ofrecen personas de terceros países con formación, conocimientos y experiencia, y por el otro lado, el individuo asume una responsabilidad en dicha empresa y una remuneración que le permite establecerse en un estilo de vida adecuado, en una sociedad extranjera para él o ella. El Pacto establece que el talento, y los trabajadores experimentados, con altos conocimientos, pertenecen a una vía legal, una migración regular. La Comisión Europea establece medidas limitadas y encaminadas a acciones concretas como es la revisión de normativa europea concreta, que excluye de su ámbito de aplicación a la mayoría de los solicitantes que se encuentran en una situación de vulnerabilidad. Reduce la vía de migración regular a la atracción de talento, revisión de la Directiva 2003 / 109 / CE⁶⁹, de residencia de larga duración o la *EU Blue Card Directive*⁷⁰, que solo beneficia a trabajadores con estudios, con propósitos de investigación y empleabilidad que requiere alta capacitación. En el Nuevo Pacto también apoya los compromisos que Estados miembros, empleadores o incluso civiles quieran asumir como “patrocinadores” de extranjeros que puedan encajar en sus candidaturas. Por otra parte, y en atención a los estados de origen, estas medidas de entrada en el territorio comunitario de profesionales cualificados mediante vía legal van en cierta forma en contra de sus intereses y de su desarrollo sostenible, pueden causar un desabastecimiento de trabajadores formados.

Es inevitable pensar que un porcentaje muy pequeño del flujo migratorio puede subsumirse en los requisitos de alta capacitación, funciones de estudio e investigación, y de captación de talento. La vía regular no debería limitarse a dichas características. Mercados de trabajo, como por ejemplo son la agricultura o la ganadería, no encajan en los perfiles tratados por la CE en este punto del Nuevo Plan, y no hay un control del nivel de explotación, de las remuneraciones, ni de las garantías legales y procedimentales.

A la luz de esta crítica, cabe pensar que el Nuevo Plan tiende a disminuir la vía legal de entrada, es decir, disminuir la concesión de protección internacional y aumentar los

⁶⁹ Consejo de la Unión Europea. Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración. (DOUE 23/01/2004). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003L0109&from=ES>. *Op. Cit.*

⁷⁰ Consejo de la Unión Europea. Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado. (DOUE 18/06/2009). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0050&from=ES>. *Op. Cit.*

retornos. Dentro de los 9 instrumentos que incluye, se detalla en exceso el refuerzo de las fronteras y el desarrollo de procedimientos de retorno y control más específicos y pragmáticos, pero por el contrario, las vías legales y el respeto a los derechos no gozan de tanto protagonismo.

GESTIÓN CUESTIONABLE DE LAS CRISIS MIGRATORIAS

El mecanismo para hacer frente a las crisis migratorias planteado por la Comisión Europea que hace prevalecer los compromisos voluntarios de los Estados miembros para la relocalización de solicitantes podría funcionar, ya que como segunda opción se encuentra el establecimiento de cuotas en atención a las circunstancias y características de cada uno de ellos. El problema que encuentra en este enfoque el Comité Económico y Social Europeo es la focalización en los *hotspots*, o puntos sometidos a extremada presión migratoria. Estos puntos son de especial relevancia, porque se ha demostrado por acontecimientos, noticias y datos que son lugares donde es patente la vulneración de los derechos de los solicitantes, debido a características como condiciones insalubres, hacinamiento en campos de asentamiento y poco respeto a los procedimientos establecidos. La presión en estos puntos es continua, puede haber más o menos afluencia, pero la capacidad de gestión por Estados miembros fronterizos como son Italia, España, Grecia o Malta no es suficiente. Por ejemplo, los recientes incidentes en las Islas Canarias desvelan una desprotección, no solo de los seres humanos que llegan a territorio comunitario por motivos de peso, si no también de propio Estado español, que no cuenta con una efectiva respuesta.

No es lógico que el Nuevo Pacto ofrezca soluciones que obliguen a los Estados miembros solamente ligadas al acaecimiento de una crisis migratoria en territorios comunitarios fronterizos o *hotspots*. Estos puntos necesitan una gestión uniforme y un apoyo efectivo de la Unión Europea tanto en procedimientos, como en solidaridad cierta, como en ayudas, de forma continuada. Francisco Fernández Marugán, defensor del pueblo, señala en la página 6 de un informe⁷¹ sobre la “Migración en Canarias” entregado el día 03 de marzo de 2021, que durante el pasado año se han registrado alrededor de 23.000 entradas en las Islas Canarias. Este dato es cuantioso, y además agravado por la situación de crisis

⁷¹ Ps. 6 y 26. Defensor de el Pueblo, “La migración en Canarias”, Madrid, (03/03/2021). Disponible en https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2021/03/INFORME_Canarias.pdf .

sanitaria mundial, pero indica que es una situación que se repite, es continuada, y que se precisa de medios y mecanismos cuanto antes. Se necesitan “*Mecanismos de coordinación eficaces y efectivos para mejorar la gestión de las llegadas a las costas españolas, conjugando el control de las fronteras con los intereses de la sociedad y con la protección de los derechos de las personas extranjeras, especialmente de las más vulnerables*”, señala el defensor del pueblo en la página 26 del citado estudio.

La Comisión Europea incluye la necesidad de reforma de la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001⁷², o Directiva de protección temporal. Dicha directiva no se ha implementado⁷³, de hecho, no se ha llegado a la mayoría del Consejo que se requiere. Por una parte, es complicado el alcance de una mayoría cualificada cuando las crisis migratorias afectan a determinados Estados miembros, con poco poder en términos de votación. Por otra parte, hay una tendencia a pensar que su aplicación produciría un “efecto llamada” que se quiere evitar. La directiva está constituida por un marco práctico y eficiente, y, por lo tanto, en vez de derrochar tiempo en modificarla, se debería implementar cuanto antes. El coste legislativo que puede suponer su reforma se podría ahorrar apoyando su implementación desde la Comisión.

CREACIÓN DE UN SISTEMA DE FRONTERAS INTEGRADO

La Comisión propone el desarrollo del sistema de control pre- entrada de nacionales de terceros países incluido en la propuesta hecha por la Comisión Europea⁷⁴, para tener un control efectivo, así como una cooperación entre las autoridades de costas estatales

⁷² Consejo de la Unión Europea. Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. (DOUE 07/08/2001). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001L0055&from=ES>. *Op. Cit.*

⁷³ Ineli-Ciger, M., “The Missing Piece in the European Agenda on Migration: the Temporary Protection Directive”, Blog EU Law Analysis, (disponible en [http://eulawanalysis.blogspot.com/2015/07/the-missing-piece-in-european-agenda-on.html?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed:+EuLawAnalysis+\(EU+Law+Analysis\)](http://eulawanalysis.blogspot.com/2015/07/the-missing-piece-in-european-agenda-on.html?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed:+EuLawAnalysis+(EU+Law+Analysis))), última consulta 15/04/2021).

⁷⁴ Comisión Europea. Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de datos biométricos para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) XXX/XXX [Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración] y del Reglamento (UE) XXX/XXX [Reglamento sobre el Marco de Reasentamiento], para la identificación de un nacional de un tercer país o un apátrida en situación irregular, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/818. (23/09/2020) Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0614&from=en>. *Op. Cit.*

apoyadas por las agencias europeas EUAA (nueva EASO, transformación inminente propuesta en el Nuevo Pacto, aún no llevada a cabo) y Frontex. De estas dos proposiciones, la Comisión se centra en la primera, tratada minuciosamente en la Propuesta, y obvia la materialización de la segunda, indicada en el Nuevo Pacto, más subsumible bajo un concepto teórico que bajo una medida verdaderamente práctica.

No se ha tenido en cuenta información relevante, que actualmente está cuestionando la integridad de agencias europeas de vigilancia y control. Frontex, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, es una institución de la Unión Europea que se beneficia de un enorme presupuesto (según relata Ana González-Páramo⁷⁵, el 15 de enero de 2021 en el diario El País, el presupuesto asignado a Frontex ascendió a 420.6 millones de euros en 2020) para garantizar el respeto de los derechos de las personas, el cumplimiento del marco normativo europeo y de la correcta administración y gestión de las fronteras. Lejos de ello y como ya se ha indicado en el apartado de “actuaciones reprochables de Frontex”, su actuación, integridad, operatividad y consubstancialidad con las bases de la Unión Europea está siendo discutida.

De hecho, a pesar de que el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo se publicó en septiembre de 2020 determinando que la plataforma Frontex facilitaría los retornos seguros, siguiendo canales legales y garantías de los derechos de los solicitantes, actualmente, sigue sin llevarse a cabo dicho propósito. Además, se incluyó que la actuación de la plataforma será controlada por una figura nueva llamada “Coordinador de retornos UE” que se encargará del mantenimiento de garantías legales, que recojan sistemas de apelación alcanzables, asistencia jurídica y protección a grupos especialmente vulnerables. Se puede justificar con incidentes contados por denunciantes anónimos, pero también recayendo en el propio *Final Report of the Frontex Management Board Working Group*, que detalla abusos recientes, el último en noviembre de 2021⁷⁶. La OLAF (Oficina

⁷⁵ González- Páramo, A., “El negocio en la sombra del discurso del miedo”, El País, 12/01/2020, (disponible en https://elpais.com/elpais/2020/01/14/3500_millones/1578991134_775179.html , última consulta 17/04/2021).

⁷⁶ P. 12. *Frontex Management Board Working Group*, “*Fundamental Rights and Legal Operational Aspects of Operations in the Aegean Sea, Final Report of the Frontex Management Board Working Group*”, 01/03/2021, (disponible en <https://fragdenstaat.de/dokumente/8940-management-working-group/> , última consulta 15/04/2021). *Opt. Cit.*

Europea de Lucha contra el Fraude) tiene una investigación abierta a Frontex para analizar sus actuaciones.

Violeta Moreno-Lax, profesora asociada de la Universidad *Queen Mary Law School*, en su artículo “*A New Common European Approach to Search and Rescue? Entrenching Proactive Containment*”⁷⁷, cuestiona las políticas de la Comisión en relación con el control pre-entrada, el salvamento y rescate. Señala que lejos de integrar el ámbito de asilo comunitario, su resultado será legitimar malas prácticas que se venían ejerciendo, como rechazos y devoluciones, detenciones y represión. La mención de estas materias en el Nuevo Pacto se hace sin hacer referencia a los derechos humanos, cuando es patente una estrecha relación. Según Violeta Moreno – Lax, podría resultar en la proliferación de miles de pequeños Morias.

RESPONSABILIDAD COMPARTIDA Y SOLIDARIDAD

A lo largo de todos los instrumentos que presenta la Comisión se trata la responsabilidad compartida entre los Estados miembros y la solidaridad colectiva que se debe implementar en la sociedad comunitaria y en la gestión del asilo.

En el ámbito de la seguridad de los potenciales solicitantes de asilo que tratan de alcanzar el territorio comunitario vía marítima, el Nuevo Pacto defiende la necesidad de aumentar la protección, evitar que los nacionales no comunitarios vivan situaciones que pongan en peligro su vida. Son iniciativas imprescindibles, requeridas por la realidad social en el panorama de protección internacional e inmigración forzosa. En base a los objetivos expuestos, el registro difuso de las iniciativas no presenta una posibilidad de fácil materialización efectiva. Además, la apertura de la actividad de salvamento marítimo a buques o botes privados podría derivar en oportunidad de entrada a organizaciones criminales si no se regula rigurosamente. Como señala la propia Recomendación⁷⁸ que acompaña al Nuevo Pacto sobre la cooperación en operaciones de búsqueda y salvamento,

⁷⁷ Moreno- Lax, “*A New Common European Approach to Search and Rescue? Entrenching Proactive Containment*”, EU Migration Law Blog, 03/02/2021, (disponible en <https://eumigrationlawblog.eu/a-new-common-european-approach-to-search-and-rescue-entrenching-proactive-containment/> , última consulta 19/04/2021).

⁷⁸ Consideración 1. Comisión Europea. Recomendación (UE) 2020/1365 de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 sobre la cooperación entre Estados miembros en relación con las operaciones de búsqueda y salvamento realizadas por buques que sean propiedad de entidades privadas o estén explotados por entidades privadas. (23/09/2020). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020H1365&from=en> . *Op. Cit.*

en su consideración primera, “la prestación de asistencia a cualquier persona que se halle en peligro en el mar es una obligación legal de los Estados miembros”. Que esa actividad de rescate se pueda ejercitar por un buque privado, sin control ni protocolo específico, ni educación para el correcto respeto de los derechos de las personas con las que se trata, puede ser una equivocación por parte de la Comisión Europea.

Otro punto por tratar que encaja dentro del concepto de responsabilidad compartida en materia de migración y asilo es el mecanismo de tramitación de solicitud expresado en el Reglamento de Dublín. El Nuevo Pacto advierte del mal funcionamiento de este y propone su modificación para aumentar el reparto de responsabilidades y no colapsar las capacidades de los Estados fronterizos. Es una iniciativa favorable y necesaria, pero la alternativa que propone mantiene el formato anterior, corresponde con la lógica del procedimiento de Dublín III, por lo cual no se experimentará ningún cambio en este sentido, ninguna descarga en la gestión de Estados que soportan mayor presión migratoria. Se mantiene el criterio del país de primera entrada.

En base a los complejos mecanismos de reubicación basados en los compromisos voluntarios de los Estados miembros que se proponen, analizando la evolución del funcionamiento de las normas reguladoras de asilo, normas de segunda generación SECA (Sistema Europeo Común de Asilo revisado, últimas actualizaciones, indicadas previamente en el epígrafe SECA), podemos concluir que no han sido efectivas las previstas con anterioridad al Nuevo Pacto, ni tienen posibilidad de triunfo las propuestas en él. Dos ejemplos avalan esta crítica; la efectividad de solo en torno a un 30% de la Directiva de Retorno⁷⁹ y la falta de cumplimiento y voluntariedad de determinados Estados que se explica en el epígrafe “Crisis migratoria en Europa y la Declaración UE-Turquía”. Las cuotas de reubicación que se implementaron por la Comisión Europea ante la crisis migratoria del 2015 para gestionar la gran afluencia en Italia y Grecia no se cumplieron por muchos Estados, como Polonia, Hungría o República Checa. Estos países se negaron a cumplir la medida de la Unión, y así se indica en la resolución del TJUE de 2020.

⁷⁹ Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. (DOUE 24/12/2008). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0115&from=ES>.

El Nuevo Pacto sostiene políticas similares, que se han demostrado con los acontecimientos vividos en los últimos años que no son efectivas. Se basa en un sistema de solidaridad voluntaria que no se enmarca en el artículo 80⁸⁰ del TFUE. Solo cuando acontezca una situación de sobrecarga que alcance el 150% de la cuota establecida por la Comisión para un Estado (cuota que se calcula atendiendo a criterios mencionados en el epígrafe de solidaridad efectiva del punto III) se activará el mecanismo de gestión de crisis migratorias. Los Estados de la Unión podrán escoger entre aceptar las cuotas (a cambio de presupuesto de la Unión, 10.000 euros por reubicado, 12.000 si es un menor no acompañado), o contribuir económicamente para el retorno de irregulares. Por si fuera poco, esta contribución para el retorno se puede hacer también a gusto de nacionalidades, un Estado puede promocionar el retorno de determinadas nacionalidades.

En relación con lo comentado, el punto 3.7 del Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo ⁸¹, concluye:

“El nuevo mecanismo de solidaridad prevé que los Estados miembros puedan participar en la reubicación o el retorno patrocinado de las personas en situación irregular. El CESE expresa sus dudas sobre la viabilidad de este mecanismo, que además se basa en una hipotética solidaridad voluntaria. No se mencionan los incentivos para que los Estados miembros participen en este mecanismo, especialmente tras la negativa de algunos de ellos de participar en el anterior programa de reubicación y la falta de obligatoriedad expresa; cabe mencionar además como factor a contrario que, si no se cumple con el retorno efectivo en ocho meses, este mecanismo «solidario» puede significar la reubicación de esta persona en el territorio del Estado miembro patrocinador. Esto podría dar lugar a lagunas en materia de responsabilidad en relación con los derechos de las personas retornadas. Además, en virtud del nuevo mecanismo de solidaridad propuesto, se incentiva a los Estados miembros a no participar en la

⁸⁰ Art. 80. Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, (13/12/2007). (DOUE 26/10/2012). “Las políticas de la Unión mencionadas en el presente capítulo y su ejecución se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero. Cada vez que sea necesario, los actos de la Unión adoptados en virtud del presente capítulo contendrán medidas apropiadas para la aplicación de este principio”.

⁸¹ Punto 3.7. Comité Económico y Social Europeo. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo» (COM /2020/ 609 final) (DOUE, 09/04/2021). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020AE4226&from=ES> . Op. Cit.

reubicación —que es la cuestión más apremiante, difícil y costosa—, pudiendo estos optar, en su lugar, por participar en el retorno”.

INICIATIVAS RELEVANTES Y NECESARIAS, CON ESCASO POTENCIAL DE IMPLEMENTACIÓN

Es un hecho que el Nuevo Pacto y las propuestas que lo acompañan son relativamente recientes, menos de un año, y podría achacarse a ese factor el hecho de que no se aprecien resultados tangibles actualmente. No obstante, el Anexo I de la Comunicación de la Comisión del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo⁸², detalla una planificación determinada. Relaciona una serie de medidas que deben ejecutar las distintas instituciones de la Unión Europea con un calendario indicativo. Muchas de las medidas son abiertas, no especifican el método de actuación, y ese factor dificulta mucho su implementación. Asimismo, los trimestres en los que se prevé la puesta en marcha de determinadas medidas no son realistas, a la luz de acontecimientos. Un ejemplo de medida orientativa y con poco potencial de implementación debido a su amplitud es la encargada a Frontex de *“Hacer plenamente operativo el mandato ampliado en materia de retorno y prestar un apoyo pleno a los Estados miembros a nivel nacional”*. Igualmente, la escasa e ineficaz planificación se expone en que dicha medida estaba prevista para el último trimestre del 2020.

VIII. CONCLUSIÓN

El Nuevo Pacto se podría asimilar a un “segundo intento” por parte de la Comisión Europea de reforma del SECA, habiendo resultado el “primer intento” (tandas de propuestas de 2016 y 2018) fallido, por no haberse materializado. Demuestra que la Comisión tiene presente que el sistema vigente no se acopla a la realidad social en materia de migración y asilo que vivimos.

El Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo responde más al concepto de “agenda de trabajo” que a un pacto propiamente llamado. Como se explica en el punto I, la Comisión Europea

⁸² Anexo I. Comisión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo (COM/2020/609 final). (23/09/2020). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0609&from=ES>.

establece su plan de trabajo quinquenal, en el caso del ciclo en el que nos encontramos, se establecieron las “6 prioridades 2019-2024”. El contenido de este es de carácter imprescindible en muchos aspectos como son necesidad de una integración comunitaria en los procedimientos, o la idea de modificar el mecanismo de selección de Estado que contiene el Reglamento de Dublín. Sin embargo, la forma y el tipo de propuestas y recomendaciones resultan insuficientes para poder definir unos marcos de actuación efectiva, conjunta y coordinada entre todos los Estados miembros que respete los derechos de los solicitantes de protección internacional. La proposición de la Comisión Europea indudablemente está fijando conceptos teóricos y aspiraciones esperanzadores, que velan por el correcto funcionamiento del sistema de protección internacional, y por el respeto de los intereses de las partes implicadas. Sin embargo, su implementación práctica es dudosa. La adecuación a la realidad social existente me parece un requisito indispensable si lo que se pretende es la eficiencia, y ello conlleva la observación de los mecanismos legislativos existentes y el tiempo que precisan. Un análisis previo y realista de la capacidad de adaptación de las instituciones de la UE y los conflictos de intereses existentes entre las partes involucradas podría haber adaptado las políticas presentadas en el Nuevo Pacto, y haber resultado en un plan con más potencial implementador.

El documento expedido por la Comisión Europea se centra en la explicación y el desarrollo de la protección de fronteras, retorno, pero no ahonda en la inclusión social de los migrantes ni en las vías regulares de migración. La combinación de los mecanismos de control pre-entrada, procedimientos en frontera y la complejidad de los sistemas de compromisos voluntarios y cooperación solidaria, junto con un erróneo enfoque de los puntos que soportan mayor presión migratoria, al no ser continuado y global, puede dar lugar a lo contrario de lo pretendido.

Dos puntos son a mi parecer los más preocupantes dentro de la responsabilidad compartida y solidaridad conjunta que reza en Nuevo Pacto. Por una parte, la propuesta de reforma del Reglamento de Dublín sin modificar la lógica del mecanismo de tramitación de la solicitud por el primer Estado de entrada, resulta inservible. El colapso de los puntos fronterizos que soportan mayor presión migratoria se debe en muchas ocasiones a ese sistema. Por otra parte, el método de cooperación y responsabilidad compartida entre Estados en torno a la reubicación y retorno me resulta irrespetuoso con los derechos de los solicitantes y los individuos que acceden al territorio comunitario precariamente. De igual manera, no presenta medidas que aseguren una descarga para los

sistemas de los Estados fronterizos, al solo activarse el mecanismo de reubicación una vez superado el 150% de la cuota de acogida establecida por la Comisión. Dentro del sistema de reubicación propuesto, es completamente inconsistente con las bases de la Unión, con la igualdad que promovemos, la posibilidad de patrocinio de retornos de determinados nacionales.

Tras el análisis de las distintas partes del Nuevo Pacto, y a la luz de opiniones de expertos empleadas a lo largo del trabajo, puedo concluir con la idea de que los intereses de dos partes fundamentales en materia de asilo, que son los Estados miembros fronterizos, y los propios solicitantes de protección internacional, no se encuentran consensuados en un mismo plano. Las iniciativas y bases del Pacto son en su mayoría, respetuosas y necesarias, pero no suficientemente específicas como para resultar en una implementación efectiva.

IX. BIBLIOGRAFÍA

DOCUMENTOS JURÍDICOS

- Comisión Europea. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre los efectos del cambio demográfico. (COM/2020/241 final) (17/06/2020). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0241&from=ES> .
- Comité Económico y Social Europeo. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo» (COM /2020/ 609 final) (DOUE, 09/04/2021). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020AE4226&from=ES> .
- Constitución Española.
- Unión Europea, Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, de 7 de diciembre del 2000. (DOUE 07/06/2016).
- Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, (13/12/2007). (DOUE 26/10/2012).

Pactos de la ONU del año 2018

- Naciones Unidas. Pacto Mundial para una Migración Legal, Segura y Ordenada. (11/12/2018). Disponible en https://refugeemigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf .
- Naciones Unidas. Pacto Mundial sobre los refugiados. (17/12/2018). Disponible en https://www.acnur.org/5c782d124#_ga=2.99829086.1507872038.1618763740-649665147.1618245614 .

España

- DGIAH, “Manual de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional”, 15/05/2020.

- Ley 12/2009 de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. (BOE 31/10/2009). Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-17242> .
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. (BOE 02/10/2015). Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565> .

SECA

- Consejo de la Unión Europea. Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración. (DOUE 23/01/2004). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003L0109&from=ES> .
- Consejo de la Unión Europea. Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. (DOUE 07/08/2001). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001L0055&from=ES> .
- Consejo de la Unión Europea. Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado. (DOUE 18/06/2009). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0050&from=ES> .
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. (DOUE 24/12/2008). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0115&from=ES> .
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. Reglamento (UE) n ° 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo. (DOUE 29/05/2010). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010R0439&from=ES> .

- Unión Europea, Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, 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 (refundición). (DOUE 20/12/2011). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0095&from=ES> .
- Unión Europea, Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición). (DOUE 29/06/2013). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0032&from=ES> .
- Unión Europea, 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 (refundición). (DOUE 29/06/2013). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&rid=1> .
- Unión Europea, Reglamento (UE) n ° 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 , relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n ° 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 presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n ° 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia. (DOUE 29/06/2013). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0603&from=ES> .

- Unión Europea, Reglamento (UE) n ° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida. (DOUE 29/06/2013). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0604&from=ES> .

Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo

- Comisión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo (COM/2020/609 final). (23/09/2020) Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0609&from=ES> .
- Comisión Europea. Comunicación de la Comisión: Orientaciones de la Comisión sobre la aplicación de las normas de la UE destinadas a definir y prevenir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares (2020/C 323/01). (23/09/2020) Disponible en [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC1001\(01\)&from=en](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC1001(01)&from=en)
- Comisión Europea. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n°. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817. (23/09/2020) Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0612&from=en>
- Comisión Europea. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión del asilo y la migración y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo y la propuesta de Reglamento (UE) XXX/XXX [Fondo de Asilo y Migración]. (23/09/2020) Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0610&from=en>
- Comisión Europea. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo. (23/09/2020) Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0613&from=en> .

- Comisión Europea. Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE. (23/09/2020) Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0611&from=en> .
- Comisión Europea. Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de datos biométricos para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) XXX/XXX [Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración] y del Reglamento (UE) XXX/XXX [Reglamento sobre el Marco de Reasentamiento], para la identificación de un nacional de un tercer país o un apátrida en situación irregular, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/818. (23/09/2020) Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0614&from=en> .
- Comisión Europea. Recomendación (UE) 2020/1364 de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 sobre las vías legales para obtener protección en la UE: promoción del reasentamiento, la admisión humanitaria y otras vías complementarias. (23/09/2020) Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020H1364&from=en> .
- Comisión Europea. Recomendación (UE) 2020/1365 de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 sobre la cooperación entre Estados miembros en relación con las operaciones de búsqueda y salvamento realizadas por buques que sean propiedad de entidades privadas o estén explotados por entidades privadas. (23/09/2020) Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020H1365&from=en> .
- Comisión Europea. Recomendación (UE) 2020/1366 de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 sobre un mecanismo de la UE para la preparación y gestión de crisis migratorias (Plan rector de preparación y gestión de crisis migratorias). (23/09/2020) Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020H1366&from=en> .

JURISPRUDENCIA

- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en los asuntos acumulados C-715/17 Comisión/Polonia, C-718/17 Comisión/Hungría y C-719/17 Comisión/República Checa, de 2 de abril de 2020.
- Sentencia del Tribunal Supremo, núm. 4313/2010, de 9 de julio de 2010.

RECURSOS DE INTERNET, ESTUDIOS Y ARTÍCULOS DE EXPERTOS

- CEAR, “Dos años del Acuerdo entre la UE y Turquía”, 20/03/2018 (disponible en <https://www.cear.es/dos-anos-del-acuerdo-la-ue-turquia/> , última consulta 10/04/2021).
- CEAR, “Informe 2019: Las personas refugiadas en España y Europa”, 2019 (disponible en https://www.cear.es/wp-content/uploads/2019/07/INFORME_CEAR_2019.pdf , última consulta 01/04/2021).
- CEAR, “Reforma Sistema Europea Común de Asilo (SECA): actualización enero 2019”, 2019, (disponible en https://www.cear.es/wp-content/uploads/2019/03/SECA_Actualizacion_2019.pdf , última consulta 20/04/2021).
- Comisión Europea, “Cumplimiento de las prioridades políticas”, (disponible en https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/delivering-political-priorities_es , última consulta 03/03/2021).
- Comisión Europea, “Discurso de apertura en la sesión plenaria del Parlamento Europeo, versión pronunciada, Ursula von der Leyen, Estrasburgo, 16/06/2020”, (disponible en https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/opening-statement-plenary-session_es.pdf, última consulta 01/04/2021).
- Comisión Europea, “Estadísticas sobre la migración en Europa”, (disponible en https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_es, última consulta 01/04/2021).
- Defensor de el Pueblo, “La migración en Canarias”, Madrid, (03/03/2021). Disponible en https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2021/03/INFORME_Canarias.pdf .

- Dirección General de Políticas Interiores de la Unión, Dirección de Coordinación Legislativa y Conciliaciones, y Unidad de Asuntos Legislativos (LEGI). “Guía práctica del procedimiento legislativo ordinario”, septiembre 2020. Disponible en https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/215119/OLP_2020_ES.pdf .
- *European Union Agency for Fundamental Rights*, “Promoting & protecting your fundamental rights across the EU”, Publications Office of the European Union, 2019, (disponible en https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-eu-rights-agency_en.pdf , última consulta 25/02/2021).
- *Frontex Management Board Working Group*, “Fundamental Rights and Legal Operational Aspects of Operations in the Aegean Sea, Final Report of the Frontex Management Board Working Group”, 01/03/2021, (disponible en <https://fragdenstaat.de/dokumente/8940-management-working-group/> , última consulta 15/04/2021).
- Gortázar Rotaeché, C., ¿Puede Grecia suspender el derecho a solicitar asilo en su frontera con Turquía? *The Conversation*, 04/03/2021 (disponible en <https://theconversation.com/puede-grecia-suspender-el-derecho-a-solicitar-asilo-en-su-frontera-con-turquia-133038> , última consulta 10/04/2021).
- Ineli-Ciger, M., “The Missing Piece in the European Agenda on Migration: the Temporary Protection Directive”, *Blog EU Law Analysis*, 08/07/2015, (disponible en [http://eulawanalysis.blogspot.com/2015/07/the-missing-piece-in-european-agenda-on.html?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed:+EuLawAnalysis+\(EU+Law+Analysis\)](http://eulawanalysis.blogspot.com/2015/07/the-missing-piece-in-european-agenda-on.html?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed:+EuLawAnalysis+(EU+Law+Analysis)) , última consulta 15/04/2021).
- Ministerio del Interior. Secretaría General Técnica, “He pedido asilo en la Unión Europea- ¿qué país se encargará de tramitar mi solicitud?” Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado, marzo 2014, (disponible en http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201485/Informacion_Reglamento_Dublin_A_ESPAÑOL_126140144.pdf/dde37d35-c3e4-41b2-ac3f-20da55da0245 , última consulta 29/03/2021).
- Moreno- Lax, “A New Common European Approach to Search and Rescue? Entrenching Proactive Containment”, *EU Migration Law Blog*, 03/02/2021, (disponible en <https://eumigrationlawblog.eu/a-new-common-european-approach-to-search-and-rescue-entrenching-proactive-containment/> , última consulta 19/04/2021).

- Naciones Unidas. “La organización”. <https://www.un.org/es/about-us> .
- *Operational Portal Refugee Situations*, (disponible en <https://data2.unhcr.org/en/situations> , última consulta 15/04/2021).
- Parlamento Europeo, “Solicitudes de asilo en la UE”, (disponible en https://www.europarl.europa.eu/infographic/welcoming-europe/index_es.html#filter=2019 , última consulta 01/04/2021).
- *Save the Children*, “Consecuencias del Acuerdo UE- Turquía”, mayo 2016 (disponible en https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/consecuencias_acuerdo_ue-turquia.pdf , última consulta 10/04/2021).

CLASES MAGISTRALES

- D. Javier de Lucas, “*Webinar: Políticas migratorias: la garantía de los derechos humanos no debe ser una opción buenista, ni mero humanitarismo*”, 22/02/2021.
- D^a Cristina Gortázar Rotaache, D^a Mercedes Fernández y D. José María Vera. “Las migraciones internacionales y la cooperación en Europa: ¿Qué está pasando?”, 12/03/2021.

PRENSA

- Blanco, S., “Moria, la cruel bienvenida de Europa a los refugiados”, *El País*, 28/11/2019, (disponible en https://elpais.com/internacional/2019/11/26/actualidad/1574777275_996732.html , última consulta 02/01/2021).
- Consejo Europeo, comunicado de prensa, “Declaración UE- Turquía, 18 de marzo de 2016”, Bruselas (disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> , última consulta 15/02/2021).
- Dempster, H., y Käppeli, A., “*The EU Migration Pact: Why Effective Returns are Necessary*”, *Center For Global Development*, 30/10/2020, (disponible en <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/The%20EU%20Migration%20Pact%20-%20Why%20effective%20returns%20are%20necessary.pdf> , última consulta 03/03/2021).

- EFE, “Grecia endurece la ley de asilo para disuadir a los inmigrantes”, El Periódico, 01/11/2019, (disponible en <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20191101/grecia-endurece-ley-asilo-disuadir-migrantes-7709859> , última consulta 26/03/2021).
- EFE, “UE implementa su programa ESTIA para la integración de refugiados en Grecia”, La Vanguardia, 17/07/2017, (disponible en <https://www.lavanguardia.com/politica/20170727/43131353357/ue-implementa-su-programa-estia-para-la-integracion-de-refugiados-en-grecia.html> , última consulta 02/03/2021).
- Elordi Cué, C., y De Miguel, Bernardo., “España, Italia, Grecia y Malta se unen para rechazar el Pacto migratorio de la UE”, El País, 25/11/2020, (disponible en <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 009/01/2021).
- González- Páramo, A., “El negocio en la sombra del discurso del miedo”, El País, 12/01/2020, (disponible en https://elpais.com/elpais/2020/01/14/3500_millones/1578991134_775179.html , última consulta 17/04/2021).
- *Human Rights Watch*, “Iran: Afghan Refugees and Migrants Face Abuse”, 25/11/2013, (disponible en <https://www.hrw.org/news/2013/11/20/iran-afghan-refugees-and-migrants-face-abuse> , última consulta 02/03/2021).
- Mora Segura, A., “Grecia cerrará Moria y otros campos para encerrar a los refugiados en CIE”, La Vanguardia, 20/11/2019, (disponible en <https://www.lavanguardia.com/vida/20191120/471769525679/grecia-cerrara-moria-y-otros-campos-para-encerrar-a-los-refugiados-en-cie.html> , última consulta 02/03/2021).
- Rudich, W., “Contabilizan 71 muertos en el camión frigorífico hallado en Austria”, La Vanguardia, 28/08/2015, (disponible en <https://www.lavanguardia.com/politica/20150828/54435015972/contabilizan-71-muertos-en-el-camion-frigorifico-hallado-en-austria.html> , última consulta 28/01/2021).

- Spindler, W., “2015: El año de la crisis de refugiados en Europa”, ACNUR, 08/12/2015, (disponible en <https://www.acnur.org/es-es/noticias/notas-de-prensa/2353-2015-12-30-16-24-16/> , última consulta 13/02/2021).