

Universidad Pontificia Comillas



Máster Universitario en Cooperación Internacional al Desarrollo.

Trabajo Fin de Máster (Curso 2020-2021)

Análisis del Nuevo Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea.

Balance del enfoque de derechos humanos en el proceso de asilo.

Analysis of the European Union New Pact on Migration and Asylum.

Balance of the human rights doctrine in the asylum process.

Autor/a: Elena Martínez Castrejón.

Tutor/a: Irene Claro Quintáns

Fecha: 21 de junio de 2021

RESUMEN.

El 23 de septiembre de 2020, la Comisión Europea presentó el Nuevo Pacto de Migración y Asilo. Tomando como referencia las lecciones aprendidas de la denominada “crisis de los refugiados” de 2015, la Unión Europea implementa una batería de reformas de corte reaccionario para mejorar, entre otros, el acceso al derecho de asilo e introduce un mecanismo de solidaridad. En este ensayo se realizará un análisis de las nuevas propuestas desde un enfoque de derechos humanos para dilucidar si cumplen con los estándares internacionales y comunitarios previamente aprobados, con especial hincapié en los niños y niñas no acompañados.

Palabras clave: Derechos humanos, migración, asilo, Unión Europea.

ABSTRACT.

On 23 September 2020, the European Commission presented the New Migration and Asylum Pact. Drawing on the lessons learned from the so-called 'refugee crisis' of 2015, the EU is implementing a raft of reactionary reforms to improve, among other areas, the access to the right to asylum and introduces a solidarity mechanism. This essay will analyse the new proposals from a human rights perspective in order to elucidate whether they comply with previously approved international and EU standards, with a particular focus on unaccompanied children.

Keywords: Human rights, migration, asylum, European Union.

1. INTRODUCCIÓN	
1.1. FINALIDAD Y MOTIVOS	4
1.2. OBJETIVOS E HIPÓTESIS	6
1.3. METODOLOGÍA.	8
2. INTRODUCCIÓN TEÓRICA	9
2.1. SECURITIZACIÓN Y DERECHOS HUMANOS: DOS TEORÍAS ENTRENTADAS	11
3. COMPARATIVA DE LAS NUEVAS IMPLEMENTACIONES INTRODUCIDAS POR EL NUEVO PACTO DE MIGRACIÓN Y ASILO: ENFOQUE DE DERECHOS.	
3.1. PROCEDIMIENTO EN FRONTERA	13
3.1.1. Proceso de cribado	13
3.1.2. Acceso al derecho de asilo	19
3.2. NUEVO MECANISMO DE SOLIDARIDAD	22
3.3. NIÑOS Y NIÑAS NO ACOMPAÑADOS	25
4. CONCLUSIONES	30
5. BIBLIOGRAFÍA	32
6. ANEXOS	39
7. GLOSARIO	41

1. INTRODUCCIÓN

1.1. FINALIDAD Y MOTIVOS.

El presente trabajo culmina de mi formación dentro del Máster en Cooperación Internacional al Desarrollo de la Universidad Pontificia de Comillas, en cuya Memoria de “Trabajo Fin de Máster” exige a los alumnos la realización de un Trabajo en el que desarrollen las competencias de investigación y estudio de realidades concretas con el objetivo de detectar necesidades o vulneraciones concretas, para la posterior implementación de proyectos de cooperación.

Desde una motivación más personal, la crisis de los refugiados de 2015 coincide con mi entrada al Grado de Relaciones Internacionales, haciéndola sujeto recurrente durante todos mis años de formación y generándome un gran interés en su evolución. Con este trabajo, me gustaría explotar un nuevo aspecto desde el ámbito del derecho internacional público, una vez más, dentro de esta temática que marcará el futuro de la Unión Europea.

El Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo¹ es descrito por la Comisión Europea (2020) como “Un nuevo comienzo para la migración en Europa”, una herramienta de carácter dual que permitiría trabajar acorde con los valores de la Unión Europea a la misma vez que reduce el riesgo de una nueva “crisis de los refugiados”. Con este Pacto, la Comisión desea crear una política de asilo y migraciones común, donde los Estados Miembros “se benefician y comparten las cargas” como retrataba Úrsula Von der Leyen, presidenta de la Comisión Europea, el 23 de septiembre de 2020 en la presentación del mismo.

Sin embargo, los detractores de esta nueva propuesta no han tardado en aparecer, argumentando que la falta de garantías en los procedimientos o la dependencia del éxito de este Pacto en la voluntad de participación de los Miembros, siendo en los últimos años muy escasa, hacen de este un compromiso con “riesgo de repetir los errores que vimos en Grecia o Italia”² en palabras de Karen Mets, representante de la ONG Save the Children. Sin ir más lejos, Von der Leyen continuaba su discurso recordando grandes logros de la Unión como el mercado interno común y argumentaba que “debían

¹ 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. Disponible en:

² DWNews Alemania. [Dw News] (23 de septiembre). *Will the EU's new migration pact solve the European migrant crisis?* / DW News [Vídeo]. Youtube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=DBeVdy7bU-M>

reconstruir la confianza de los Estados Miembros y de los ciudadanos en la capacidad de manejarlo como una Unión”³, reconociendo la grave crisis en la que se encuentra la organización.

A raíz de 2015, los Estados Miembros y la propia Unión Europea *per se* ha avanzado a pasos agigantados hacia una “securitización”⁴, implicando la concepción de la migración como un riesgo tanto para el orden público, la identidad cultural o el mercado de trabajo. Sin embargo, en ese mismo periodo de tiempo las llegadas irregulares a la UE han disminuido de 1,04 millones (2015) a 96 449 (2020)⁵ mientras que las medidas si han incrementado: Por ejemplo, la construcción de muros creció sin precedentes históricos, 5 a 12 barreras físicas⁶ de 9 de los 28 estados miembros⁷, e incluso los controles interiores entre países del Espacio Schengen han aumentado (de solo 3 en 2006, en 2017 se registran 20). La reversión de esta senda de políticas restrictivas no parece probable, ya que instituciones como la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los estados miembros de la Unión Europea (Frontex) se afianzan como claves, con unas mayores competencias que correspondientemente se reflejan en su presupuesto anual.⁸

La imagen descrita anteriormente colapsa con el concepto de “faro de los Derechos Humanos”⁹ con el que se identifica la Unión Europea: Un conjunto de países democráticos que han ratificado tanto tratados internacionales como europeos en el ámbito de la protección de los solicitantes de asilo, refugiados y migrantes. Debido a la apremiante necesidad de control de la crisis migratoria, la Unión Europea ha debido de activar mecanismos de actuación rápidos que empañan la “luz de este faro”.

Este Nuevo Pacto define la línea política a seguir durante el mandato Von der Leyen (2019-2024) así como el desbloqueo de reformas legislativas y operativas abandonadas,

³ Comisión Europea (24 de septiembre 2020). *A new Pact on Migration and Asylum* [vídeo]. Youtube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=xu117ISlvfw&t=1s>

⁴ Delkáder-Palacios, A. (2019). Securitización y condicionalidad migratoria en la ayuda oficial al desarrollo de la Unión Europea. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*. 8(2), p.174-179.

⁵ Consejo Europeo (16 de abril de 2021). *Llegadas irregulares a la UE (2008-2021)*. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/irregular-arrivals-since-2008/>

⁶ Ruiz, A., & Brunet, P. (2018) *Levantando muros: Políticas del miedo y securitización en la Unión Europea*. Centre Delàs d'Estudis Per la Pau (N.o 35). Disponible en: https://www.tni.org/files/publication-downloads/building_walls_executive_summary_spanish.pdf

⁷ España, Grecia, Hungría, Austria, Eslovenia, Letonia, Estonia, Lituania y Bulgaria, siendo este último el único que no pertenece al Espacio Schengen.

⁸ Ver anexo 6.1

⁹ Barbulescu, R. (2016). *Still a Beacon of Human Rights? Considerations on the EU Response to the Refugee Crisis in the Mediterranean*. *Mediterranean Politics*, p.1-9.

tratadas con posterioridad durante el ensayo, que podrían reimpulsar el proyecto europeo¹⁰. Afecta a áreas tan centrales como el procedimiento en fronteras o la solidaridad entre países, llegando hasta la cooperación al desarrollo y otorgándole un papel esencial: Los diferentes campos abarcados por el Pacto, repercuten directamente en la utilización de esta al colocarla como la base para atajar la migración, por lo que conocer esta nueva proposición puede ayudar al ámbito de la cooperación e inclusive al ámbito de las migraciones para poder preparar las estrategias a seguir en los próximos años. Sumándose a las utilidades ideadas para este Trabajo Fin de Máster justificadas anteriormente, debido a que la Comunicación de la Comisión (COM) es relativamente reciente y en cambio constante durante su hoja de ruta, es una temática de plena actualidad que aún no ha sido desgranada en su totalidad y a la que se pueden sumar continuos nuevos aportes.

1.2 Objetivos e hipótesis.

El objetivo de este Trabajo Fin de Máster consiste en analizar el Nuevo Pacto de Migraciones y Asilo desde un punto de vista de enfoque de derechos humanos para así comprender hasta qué extremo las nuevas medidas propuestas por la Comisión podrían asegurar el cumplimiento de los mismos según los estándares internacionales acordados.

Este análisis se hará desde una perspectiva jurídica entrelazada con una mirada geopolítica para responder a las siguientes hipótesis

Hp.I: El Nuevo Pacto de Migraciones y Asilo mantiene una postura neutral frente a los dos bloques de Estados miembros: Aquellos que, al ser lugares de llegada de migrantes y asilo, reclaman un reparto de las responsabilidades y el otro grupo de corte reaccionario, partidario de un control migratorio férreo. Consecuentemente, este Pacto responde a las demandas de los Estados reaccionarios y aumenta el mencionado “proceso de securitización” de la Comisión Europea.

¹⁰ Fundación Por Causa. (2020). *Guía de lectura y valoración: Nuevo Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea*. Disponible en: https://porcausa.org/wp-content/uploads/2020/10/Nuevo-Pacto-de-Migracio%CC%81n-y-Asilo-de-la-Comisio%CC%81n-europea_oct2020.pdf

Hp.2: Dicho proceso establece nuevas regulaciones con la intención de reducir o al menos mitigar la presión migratoria, sin incluir específicamente un enfoque de derechos, incumpliendo los estándares internacionales previamente acordados con los Estados miembros.

Hp.3: Al priorizar el control de los flujos migratorios en lugar de la protección de los derechos, se incrementan las vulnerabilidades de colectivos con alto riesgo de desprotección como son los menores no acompañados.

Tomando como base las hipótesis anteriormente planteadas, nuestro enfoque nos permite centrar el objetivo de la investigación en la siguiente pregunta:

Pregunta de investigación: ‘¿Cumplirá el Nuevo Pacto de Migraciones y Asilo con los estándares internacionales de Derechos Humanos?’.

Debido a la complejidad del Pacto, la cantidad de nuevas medidas propuestas y la vasta variedad de enfoques posibles, he decidido delimitar mi campo de estudio a dos bloques que, por la controversia generada en la comunidad internacional, considero de mayor relevancia a los efectos del análisis: I. Procedimiento en frontera y II. Solidaridad efectiva.

Por ende, los objetivos de información transversales a los dos bloques de estudio, serán:

O.1: Establecer los antecedentes reguladores en el área de migraciones y asilo en la Unión Europea, así como los efectos directos de estas en la protección de los derechos fundamentales establecidos.

O.2: Analizar las nuevas medidas del Nuevo Pacto Migratorio y Asilo correspondientes a los dos bloques previamente elegidos desde un enfoque de derechos.

O.3: Estimar los resultados obtenidos en el O.2, desarrollado en el apartado anterior, siguiendo los estándares internacionales acordados por los Estados Miembros y la Unión Europea en esta área.

O.4: Evaluar los resultados obtenidos en el O.3, desarrollado en el apartado anterior, desde una perspectiva de infancia con especial atención al colectivo de los niños y niñas no acompañados.

1.3 Metodología.

Con el fin de asegurar la máxima rigurosidad en el estudio de la cuestión, la metodología elegida para este Trabajo Fin de Máster es de naturaleza mixta con técnicas cualitativas y cuantitativas:

- Fuentes cuantitativo de los datos obtenidos en fuentes oficiales como el número de personas con petición de asilo, número de solicitudes concedidas, número de entradas irregulares, cuantías monetarias relativas a presupuestos de organismos o dispositivos relacionados con el control fronterizo y evolución temporal de los anteriores, entre otros.
- Bibliografía de fuentes primarias, especialmente relacionadas con la teoría de la securitización, una perspectiva incluida dentro del área de las relaciones internacionales, y doctrina de derechos humanos.
- Estudio de caso: Ruta mediterránea este, también conocida como “ruta de los Balcanes”. Esta elección de estudio de caso se fundamenta en primer lugar por el crecimiento del número de entradas irregulares, así como en el aumento de las políticas restrictivas de los Estados miembros por los que la ruta atraviesa. Para conocer la realidad de primera mano, se utilizará los informes derivados de los denominados “Violence Reports” realizados por la “Border Violence Monitoring Network” en los que los migrantes cuentan sus experiencias relativas a violaciones de Derechos Humanos en esta ruta. Sin pretensión de generalizar en las conclusiones obtenidas, podemos extrapolar buenas prácticas o problemáticas a otras fronteras de la Unión Europea.
- Revisión de jurisprudencia, a nivel comunitario e internacional.
- Análisis del sistema normativo, principalmente en el nivel internacional y comunitario.
- Análisis de informes de organizaciones e instituciones, usando como fuentes principales aquellos del ACNUDH, ACNUR, IOM, Por Causa, SJM, Amnistía Internacional y de la comisión del Parlamento Europeo LIBE.
- Análisis documental: Se incluirán revisiones de los discursos oficiales de las diferentes instituciones y agencias de la Unión Europea, así como congresos y ponencias de la academia, entrevistas de medios nacionales e internacionales especializados en asuntos europeos

2. INTRODUCCIÓN TEÓRICA.

Debido a la creciente aparición de nuevas narrativas que colocan el foco en los “migrantes” o “inmigrantes” que han sido incluidas dentro de las sociedades europeas y más peligrosamente dentro de instituciones gubernamentales, en múltiples ocasiones siendo estas infundadas o carentes de una contextualización adecuada, considero de alta relevancia diferenciar entre “migrante”, “inmigrante”, “asilado” y “refugiado”. Aunque no hay una definición de “migrante” aceptada de forma universal, según la Organización Internacional para las Migraciones establece que “es toda persona que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, de manera temporal o permanente, y por diversas razones.”¹¹ Por lo que es independiente de la motivación, voluntariedad, o duración del desplazamiento, así como es independiente de la situación jurídica en la que el individuo se encuentre. Consecuentemente, el término inmigrante denomina al individuo que, desde su perspectiva, migra a un territorio extranjero y también es independiente del estatus legal del mismo.

Sin embargo y de forma contraria, los términos “asilado” y “refugiado” si contienen una connotación ligada a la situación jurídica del individuo, siendo el primero referente a toda aquella persona que ha iniciado un procedimiento legal para ser reconocido como refugiado, aunque no todos los asilados van a ser concedidos el estatus de refugiado mientras que todos los refugiados han sido asilados¹². Obviando las limitaciones geográficas y temporales subsanadas en el artículo 3 común a todos los Protocolos, el término refugiado es acuñado en la Convención de Ginebra de 1951 refiriéndose a aquellas “personas con temores fundados a ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, de pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas” que estén fuera de su país de nacionalidad, el cual no puede brindarle protección o sea el causante de esta¹³. La protección internacional agrupa a los asilados y a los refugiados, así como a aquellos beneficiarios de la protección subsidiaria.

¹¹ Organización Internacional para las Migraciones (IOM). (2019). *International Migration Law: Glossary on migration*. International Organization for Migration (N.o 34), p.132. Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf

¹² Ibidem, p.26.

¹³ En el caso de aquellos que carecen de nacionalidad, deben de estar fuera del país de residencia habitual a causa de aquella persecución.

Tras delimitar los términos anteriores podemos afirmar que la “crisis de los refugiados” de 2015, que tomaremos como contrapunto para las futuras comparativas a realizar con el Nuevo Pacto, está erróneamente denominada. Esta ola de migración masiva a la Unión Europea estaba conformada por flujos mixtos de migrantes económicos y aquellos que realmente cualificaban en términos de protección internacional, especialmente en las rutas marítimas que incluyen los mares Mediterráneo o Egeo que bañan las costas de nuestra ruta elegida para el análisis. Según el informe de situación de Frontex de 2016, durante 2015 se realizan 1.820.000 detenciones por entradas ilegales en la Unión, 1.350.000 solicitudes de asilo según la EASO, de las cuales hubo en total 709.700 resoluciones positivas de las diferentes categorías de la protección internacional en primera y segunda instancia. A pesar de la descontextualización realizada de este término, al ser el más conocido por la audiencia y debido a la carencia de alternativa, continuaremos utilizándolo a lo largo del Trabajo.

Como se ha comentado previamente en la justificación de la elección del tema, los países que conforman la ruta de los Balcanes¹⁴ son aquellos que han sufrido un proceso de securitización mayor en comparativa por los otros países de primera llegada, pudiéndose achacar una combinación entre la limitada interacción multicultural de estos con el rápido crecimiento del número de migrantes que la emprenden ante la escasez de alternativas, acompañado de los problemas estructurales que hasta hace poco hacía de esta zona emisora de migrantes y solicitantes de asilo. Sin embargo, y a modo de aclaración para el lector, considero primordial delimitar cuál esta ruta y algunas de sus características diferenciadoras.

En primer lugar, la ruta de los Balcanes está compuesta por un conglomerado de países, generalmente de pequeñas dimensiones, algunos miembros del espacio Schengen (Grecia, Italia, Eslovenia, Austria y Hungría), otros pertenecientes a la Unión Europea pero que incumplen las condiciones para unirse y por ende excluidos (Rumanía, Bulgaria y Croacia¹⁵), y otros no integrados en ninguno de los dos criterios (Albania, Bosnia, Herzegovina, la República de Macedonia del Norte, Montenegro, Serbia y Kosovo¹⁶). Repleta de accidentes geográficos de diferente naturaleza, ríos como el Danubio o de

¹⁴ Ver 6.2 anexo 2.

¹⁵ Schengen Visa Info. (2021). *Lista de Países del Espacio Schengen*. Disponible en: <https://www.schengenvisa.info/es/schengen-paises/>

¹⁶ La independencia de Kosovo está reconocida por 113 estados miembros de las Naciones Unidas, pero no tiene consenso generalizado.

cadenas montañosas que le dan el nombre, incrementan los riesgos a los que se presentan durante el proyecto migratorio que suele culminar con la llegada a países europeos con niveles de vida más altos que estos, como podría categorizarse a Alemania entre otros.¹⁷ A este peligro se le suma la abertura y cierre de fronteras sin un criterio establecido por los países que conforman la ruta, haciendo de esta permanentemente cambiante y sin un itinerario fijo, fenómeno que abarcaré durante el análisis.

2.1 SECURITIZACIÓN Y DERECHOS HUMANOS: DOS TEORÍAS ENTRENTADAS.

El debate en torno a la migración no es nuevo, las opiniones son múltiples y muchas veces contrapuestas. En este Trabajo Fin de Máster se enfrentan dos opiniones contrarias que intentan explicar el fenómeno de la migración en el marco de la Unión Europea: la teoría de la securitización, que podríamos encajar dentro del neorrealismo¹⁸, y la corriente que considera los derechos humanos no solo dentro de un apartado ético, sino legal.

En los apartados anteriores ha sido recurrente el uso del término “securitización”, entendiéndose en aquellos casos y a lo largo de este ensayo como las acciones llevadas a cabo por las Instituciones comunitarias para tratar un asunto, en este caso la migración desde un tercer país, una vez que “la audiencia relevante acepta que la amenaza justifica tales procedimientos”¹⁹, en este caso la ciudadanía europea, apelando a conceptos vagos como la seguridad personal o la regional. Para esta teoría, los problemas se convierten en problemas de seguridad al tratarlos como tales, siendo necesario un actor que genere la inseguridad y otro que administre esta fuente con el fin de “crear” infalibilidad, instaurando un juego de poderes entre ambos. Dentro de las cinco áreas existentes en la teoría de la securitización, la migración afectaría al campo social, siendo la identidad común europea e incluso nacional lo que estaría en riesgo, haciendo necesaria la “criminalización” de este grupo, en el que se encontrarían los solicitantes de asilo. Consecuentemente, garantizar los derechos aceptados en acuerdos internacionales

¹⁷ Santic, D., Minca, C., y Umek, D. (2017) The Balkan Migration Route: Reflections from a Serbian Observatory en Bobic, M. y Jankovic, S. (Ed.), *Towards understanding of contemporary migration: Causes, consequences, policies, reflections*. (1 ed.) Institute of Sociological Research, University of Belgrade. p. 253. Disponible en: http://147.91.75.9/manage/shares/ISI/isi_2017_MirjanaBobic_StefanJankovic.pdf#page=248

¹⁸ Rösch, F., Lebow, R.N, A contemporary perspective on realism. *International Relations Theory*. En S. Mcglinchey, R. Walters, C. Scheinplus (Ed.) *International Relations Theory* (nº1), p.138-144. E- International Relations Publishing.

¹⁹ Delkáder-Palacios, A. (2019). Securitización y condicionalidad migratoria en la ayuda oficial al desarrollo de la Unión Europea. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*. 8(2), p.174-179.

pasaría, según la teoría de la securitización de manera justificada, a un segundo plano. Como escribió Huntington, habría un choque entre civilizaciones.

Como contrapartida, la teoría positivista del Derecho argumenta que los derechos humanos son el resultado del proceso de creación de normas jurídicas, no solos sociales o éticas. Esta idea se plasma, haciéndose vinculante, mediante un ordenamiento normativo en el que se incluyen los tratados internacionales que se analizarán en este ensayo, y que pueden ser objeto de cambio siempre que el fin sea mejorar el respeto de los derechos humanos.²⁰

Como en la teoría de la securitización, el rol de la sociedad es imprescindible en esta doctrina. Así, estos derechos solo pueden ser implementados si alcanzan un grado sumo de universalidad después de que una organización internacional, en este caso la Unión Europea o las Naciones Unidas, los hayan proclamado y pasen a ser parte del orden social.

La Unión Europea se encuentra en una encrucijada entre ambas teorías. No obstante, ninguna puede ser implementada ignorando a la otra, por lo que son complementarias al encontrar un equilibrio adaptado al contexto y a las necesidades específicas. Durante este Trabajo Fin de Máster analizaré si los estándares aceptados son propios de este resultado.

²⁰ Marks, S. P. (2014). Human Rights: A Brief Introduction. Working Paper, Harvard School of Public Health. Disponible en: <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:23586712>

3. COMPARATIVA DE LAS NUEVAS IMPLEMENTACIONES INTRODUCIDAS POR EL NUEVO PACTO DE MIGRACIÓN Y ASILO: ENFOQUE DE DERECHOS.

3.1. PROCEDIMIENTO EN FRONTERA.

3.1.1. Proceso de cribado.

Con el objetivo de reducir la cantidad de migrantes esperando en frontera y evitar el resurgimiento de los “hotspots” tal y como los conocimos en 2015, la medida principal del Nuevo Pacto consiste en introducir una batería calificadas por la Unión como mejoras de los procedimientos en las mismas, a través de establecer un claro reparto de las responsabilidades para “mejorar el enlace entre los procesos”, siendo los posibles resultados una orden de retorno según la Directiva de Retorno²¹, la concesión del asilo en frontera²² o la simple denegación de la entrada.

La elección de una de las alternativas anteriores se guía a raíz del nuevo proceso de cribado²³ anterior a la entrada, tanto si es por vía marítima como terrestre, dividido en cuatro pasos: Identificación, comprobación del estado médico e identificación de alguna vulnerabilidad, comprobaciones de seguridad tanto en los bancos de datos europeos como a nivel nacional, y por último toma de huellas, y otros datos biométricos, para el registro en la base de Eurodac.

A este nuevo proceso de cribado puede estar sujeto cualquier nacional de un tercer país que según el Código de fronteras Schengen²⁴ no cumplan las condiciones de entrada o que esta se produzca fuera de los puestos habilitados²⁵, que deben de estar vigilados de forma activa por los Estados miembros mientras se garantiza el respeto a los derechos fundamentales²⁶. Sin embargo y como desarrollaré en el siguiente apartado, los Estados miembros tienen una

²¹ 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. Disponible en: <https://boe.es/doue/2008/348/L00098-00107.pdf>

²² Analizado en el apartado 3.1.2 Acceso al derecho de asilo.

²³ Comisión Europea ‘Proposición de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se introduce un proceso de cribado de nacionales de un tercer país en las fronteras exteriores y por el que se enmienda el Reglamento (EC) N° 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 y (EU) 2019/817’. COM (2020) 612 final. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-screening-third-country-nationals_en.pdf

²⁴ Reglamento (EU) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) p. 1–52. Disponible en: [EUR-Lex - 32016R0399 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj)

²⁵ Se incluyen aquellos con intención de solicitar protección internacional o la hayan solicitado en la frontera, así como los nacionales de terceros países que hayan desembarcado tras una operación de búsqueda y rescate.

²⁶ Reglamento (EU) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) Art. 4 y 13. Disponible en: [EUR-Lex - 32016R0399 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj)

relativa libertad para elegir las herramientas a usar. Durante el chequeo médico, el Código de fronteras Schengen no reconoce ninguna obligación más allá de la importancia de identificar en la etapa más temprana posible a aquellos pertenecientes a grupos vulnerables ni especifica cómo debe comportarse el personal de seguridad en frontera con los solicitantes de asilo²⁷, creando una falta de procedimiento uniforme al permitir a cada Estado miembro ser el encargado del control externo²⁸ con la premisa de “que siempre complemente las comprobaciones en frontera o que compensen la falta de los mismos derivado de haberse realizado la entrada”²⁹. Hasta el momento, la EASO no ha establecido ninguna práctica concreta en relación a este proceso de cribado.

Esta escasa limitación del proceder a la hora de la aplicación levanta múltiples incógnitas a organizaciones como Cáritas Europa, el Servicio Jesuita Migrante Europa o Eurodiaconía, “tanto en relación con los principios y aspectos legales como en la implementación práctica”. En primer lugar, consideran que los procedimientos cuentan con una regulación extremadamente laxa, sin llegar a especificar quiénes o qué organización tomará la decisión ni realiza el “formulario de examen” al solo exponer que se llevará a cabo por autoridades competentes. El Reglamento N°1053/2013³⁰, anterior al Nuevo Pacto, establece que los “mecanismos de evaluación también debe poder confiar en el asesoramiento técnico de Frontex de modo específico al realizar visitas in situ en las fronteras exteriores”.

Aunque hasta la puesta en marcha del proceso de cribado no podemos realizar una afirmación de manera segura, tras este análisis podemos deducir que este se llevará a cabo por profesionales que ya se encuentran en frontera, posiblemente miembros de cuerpos policiales, con el apoyo de organizaciones europeas, principalmente Frontex, según lo establecido en el párrafo anterior. De la misma manera, podemos contrastar que ciertas

²⁷ Comisión Europea, “Proposición de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se introduce un proceso de cribado de nacionales de un tercer país en las fronteras exteriores y por el que se enmienda el Reglamento (EC) N° 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 y (EU) 2019/817”. COM (2020) 612 final. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-screening-third-country-nationals_en.pdf

²⁸ Analizado en el próximo apartado 3.1.2 Acceso al derecho de asilo.

²⁹ Comisión Europea ‘Proposición de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se introduce un proceso de cribado de nacionales de un tercer país en las fronteras exteriores y por el que se enmienda el Reglamento (EC) N° 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 y (EU) 2019/817’.COM (2020) 612 final, 21. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-screening-third-country-nationals_en.pdf

³⁰ Reglamento (UE) No 1053/2013 del Consejo de 7 de octubre de 2013 por el que se establece un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen, y se deroga la Decisión del Comité Ejecutivo de 16 de septiembre de 1998 relativa a la creación de una Comisión permanente de evaluación y aplicación de Schengen, parr. 19. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/LSU/?uri=CELEX:32016R0399>

última investigación de la Fundación Por Causa ³⁷ y más tarde confirma la Comisión Europea en un documento de “preguntas y respuestas” exterior a la comunicación, afirma que este proceso se puede alargar hasta alcanzar las 12 semanas para los procedimientos fronterizos de asilo y retorno incluyendo cualquier tipo de recurso que se disponga ³⁸.

Con anterioridad a este proceso, la Unión Europea no considera que los migrantes y solicitantes de asilo hayan entrado oficialmente al territorio europeo aunque se encuentren físicamente en el mismo. Esto tiene como consecuencia la creación de un limbo que derivaría en la dilución o incluso la desaparición de las atribuciones, que conllevaría el reconocimiento de la entrada en el territorio, incrementando las posibilidades ya altas de por sí de sufrir una vulneración de derechos. El incremento de las políticas restrictivas europeas en materia de asilo empuja a los posibles solicitantes a acudir a redes de tráfico de personas y, en consecuencia, también aumenta la posibilidad de caer en prácticas ilegales como la prostitución o de poner en peligro su integridad física y mental durante el trayecto.³⁹

La aplicabilidad de tratados internacionales o de prácticas universalmente aceptadas, como el principio de *non-refoulement* que es vinculante incluso para los no firmantes de la Convención de Ginebra, la prohibición de la expulsión colectiva o las salvaguardas en caso de detección, quedarían gravemente dañada mientras los posibles solicitantes de asilo se encuentren en esta situación de “pre-entrada” o “no entrada”.

Según la Border Violence Monitoring Network, desde la Comunicación del Nuevo Pacto de Migraciones y Asilo (23 de septiembre de 2020) hasta la redacción de este trabajo (abril de 2021), han podido recoger testimonios de al menos 232 expulsiones inmediatas que han afectado a 6274 personas mientras trataban de pasar a algún País miembro en la ruta de los Balcanes. En estos mismos “informes de violencia en frontera”, relatan las mismas condiciones en las que se han producido estas devoluciones en caliente siendo común el uso de golpes así como el retorno por las mismas vías inseguras que previamente han transitado, incluyendo el cruce de ríos fronterizos ⁴⁰, y adjunta descripciones de prácticas

³⁷ Fundación Por Causa. (2020). *Guía de lectura y valoración: Nuevo Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea*. Disponible en: https://porcausa.org/wp-content/uploads/2020/10/Nuevo-Pacto-de-Migracio%CC%81n-y-Asilo-de-la-Comisio%CC%81n-europea_oct2020.pdf

³⁸ Comisión Europea (2020). *Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo: Preguntas y respuestas*. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_20_1707#children

³⁹ Koser, K. (2000). Asylum policies, trafficking and vulnerability. *International Migration*, (38), p. 104.

⁴⁰ Border Violence Monitoring Network (marzo de 2021). *Illegal push-backs and border violence reports*. Balkan region report- marzo 2021. Disponible en: [Balkan Region Report - March 2021 – Border Violence Monitoring Network](#)

contrarias a la legislación europea llevadas a cabo en el transcurso de las mismas, como los desnudos forzosos realizados a un alrededor de 120 personas en Grecia⁴¹.

En octubre de 2020, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Filippo Grandi calificaba de “vergonzosas”⁴² estas técnicas llevadas a cabo por la Unión Europea. En este sentido, hay que recordar otro “hito” que reafirma la tendencia a la securitización comunitaria. Así, en la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)⁴³ se considera que España no vulnera el artículo 4 del Protocolo N° 4 de la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH) y no ha violado la prohibición de expulsiones colectivas ni el derecho a un recurso efectivo⁴⁴, al “ser consecuencia de su propia conducta al entrar de manera irregular al territorio”⁴⁵.

Esta práctica podría entrar en conflicto con los artículos 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y con el artículo 2 del Protocolo 4 del CEDH en los que se reconoce el derecho a salir del propio país, aunque es necesario recordar que el mismo CEDH no reconoce el derecho al asilo ni el derecho a la entrada incluyendo el caso de las personas forzosamente desplazadas.

El tercer punto del Nuevo Pacto en materia de cribado que ha levantado una gran controversia es la recopilación y uso de los datos de Eurodac . En función de estos datos, se determinará si el solicitante debe de acceder al procedimiento de asilo, al evaluar el caso y no la solicitud en sí, al mismo tiempo que facilitan tanto la relocalización y su posterior monitoreo como la detención de movimientos no autorizados a otros Países Miembros. Esta propuesta modifica el Reglamento (EU) 2019/817 del Parlamento Europeo y del Consejo del 20 de mayo de 2019 sobre el establecimiento de un marco para la interoperabilidad entre los sistemas de información de frontera de la UE y la visa⁴⁶, que incluye a Eurodac en el ámbito de aplicación.

⁴¹ Íd.(2021). *Annual Torture Report 2020*. Disponible en: [Annual-Torture-Report-2020-BVMN.pdf \(borderviolence.eu\)](https://www.borderviolence.eu/Annual-Torture-Report-2020-BVMN.pdf)

⁴² AFP (octubre, 2020). Europe’s pushback of migrants ‘shameful’: UN refugee chief. *The Guardian*. Disponible en: <https://guardian.ng/news/europes-pushback-of-migrants-shameful-un-refugee-chief/>

⁴³ Comisión Española de Ayuda al Refugiado (2020). *Análisis de la Sentencia N.D y N.T contra España de 13 de febrero de 2020*. Disponible en:

⁴⁴ Art. 13 Convención Europea de Derechos Humanos.

⁴⁵ Tribunal Europeo de Derechos Humanos , en el caso ND y NT v. España (8675/15 y 8697/15) del 13 de febrero de 2020, disponible en <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-201353%22%5D%7D>

⁴⁶ Esta Regulación enmendaba la Regulación (EC) N° 767/2008 del Parlamento Europeo y el Comité del 9 de julio 2008 en relación con el Vis (Sistema de Información de Visas) y el intercambio de datos entre Países Miembros en visas de corta estancia; y la Regulación (EU) 2018/1240 Parlamento Europeo y el Comité del 12 de septiembre de 2018, estableciendo un ETIAS (European Travel Information and Authorisation System)

Este proceder está alineado con las mencionadas recomendaciones de la ACNUDH, por lo que en los casos que involucran adultos la Unión Europea no estaría incumpliendo estándares previamente aceptados, siempre que estos datos recogidos en frontera sea “proporcional a un objetivo legítimo, se efectúe de manera legal, y que los datos sean precisos”. El anonimato de estos no es obligatorio, solo en los casos en los que su fin sea meramente estadístico⁴⁷, de la misma forma que se permite la introducción del uso de aparatos tecnológicos que ayuden a la determinación, siempre que las autoridades en frontera reciban formación sobre los riesgos e impacto sobre los derechos humanos. Hay que volver a destacar la falta de especificación en la Comunicación entorno a los responsables de llevar a cabo esta recopilación, sumándose las constantes críticas a Frontex por su opacidad y el relegamiento de la protección de los derechos humanos a un segundo plano⁴⁸. En palabras de Gil Arias Fernández, ex director ejecutivo de Frontex, “no creo que la agencia haya violado proactivamente los derechos humanos, pero hay razón para creer que hizo la vista gorda”, fundamentando la duda del cumplimiento de estos por parte de la entidad.⁴⁹

El Nuevo Pacto de Migraciones y Asilo se anticipa a las posibles críticas, introduciendo en el artículo 7 un apartado de garantías legales con un mecanismo independiente de monitoreo gestionado por los Estados miembros y con soporte de la Agencia de Derechos Fundamentales, Frontex y la nueva Agencia de la Unión Europea para el Asilo. Este tiene como principal foco el respeto de los derechos fundamentales, así como la implementación de las salvaguardas de legislación nacionales, relativas a las prácticas llevadas a cabo durante la detención incluyendo del principio de no devolución, pero exclusivamente en los procesos de cribado en frontera, quedando excluido el monitoreo durante ese “limbo de pre-entrada” que analizábamos anteriormente. La Comisión estará presente en este mecanismo para supervisar de manera anual las problemáticas que puedan surgir, pero hay que resaltar la falta de representación de la sociedad civil u otras organizaciones independientes tanto de la Unión Europea como de los Países miembros.

⁴⁷ Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2014). *Principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales*. Directriz 6: examen y entrevistas. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines_SP.pdf

⁴⁸ Fundación Por Causa (2021). *Frontex: El guardián descontrolado*. Informe 2021 por Causa, investigación periodismo y migraciones, p.17. Disponible en: <https://porcausa.org/wp-content/uploads/2021/06/dos-Frontex-informe-porCausa.pdf>

⁴⁹ Bautista, J., Rojas, A. (2021). Frontex turning ‘blind eye’ to human rights violations, says former deputy. *The Guardian*. Disponible en: <https://www.theguardian.com/global-development/2021/jun/11/frontex-turning-blind-eye-to-human-rights-violations-says-former-deputy>

Sin embargo, hasta el momento las garantías básicas como la asistencia jurídica, que ya son de por sí menores de las establecidas por los acuerdos internacionales, decrecen durante el cribado como consecuencia de las detenciones realizadas “de facto” que se realizan mientras se recogen los datos necesarios para la determinación, una vez más producto del “limbo de pre-entrada”, así como por la dificultad de alcance en lugares remotos para ONG y abogados en periodos de tiempo tan limitados⁵⁰ como son los comentados anteriormente⁵¹, teniendo la misma problemática en el supuesto caso de poder establecer un recurso a segunda instancia. La raíz de esta brecha se debe a que el Nuevo Pacto considera el proceso de cribado como una simple recogida de datos para la que no se contempla una revisión por la vía legal, aunque este determine si la persona está sujeta a una orden de retorno o se procede a presentar la solicitud de protección internacional, ambos sí sujetos a un proceso judicial.

3.1.2 Acceso al derecho de asilo

Después de finalizar el proceso de cribado, en el caso de que las autoridades europeas hayan considerado que hay gran posibilidad de que el migrante en frontera pueda acogerse al estatuto de los refugiados, que una vez más recordamos que no conlleva la aprobación directa de la solicitud y solo lo convierte en solicitante de asilo, comienza el proceso de asilo.

En relación a este, la primera temática a abarcar del Nuevo Pacto consiste en la introducción de un procedimiento estandarizado e igual para aquellos que solicitan la protección internacional en cualquier territorio de la Unión Europea, menos Irlanda y Dinamarca⁵². Sin embargo, al igual que durante el proceso de cribado no hay una estandarización de las herramientas a usar en frontera, la Comisión reconoce que la armonización legislativa entre Países Miembros no es suficiente para establecer aspectos tan básicos como las herramientas a usar o las limitaciones de tiempo para la resolución de la solicitud y permite la libre elección a los Estados miembros⁵³, generando diferencias entre las solicitudes dependiendo

⁵⁰ Informe de la Comisión para el Parlamento Europeo y el Consejo en la implementación de la Directiva 2013/48/EU, artículo 3(5). Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/implementation_report_on_the_eu_directive_on_access_to_a_lawyer.pdf

⁵¹ Ver párrafo 7 de este apartado

⁵² Irlanda ha notificado su deseo de ser incluida en la adopción y aplicación de la Directiva 2005/85/EC y no en la Directiva 2013/32/EU. Aún no ha notificado su decisión en materia de asilo en el Nuevo Pacto de Migraciones y Asilo. Dinamarca no está legalmente sujeta al cumplimiento de ninguna de las Directivas mencionadas anteriormente, ni va a tomar parte en la adopción de la nueva regulación.

⁵³ 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 2013/3

meramente del lugar donde se realiza y que afecta directamente y de manera esencial a los migrantes. Una ejemplificación real de esta problemática sería el caso de Grecia suspendió el acceso al procedimiento de asilo durante el mes de marzo de 2020 a toda persona que entrara de manera irregular en el país con la consecuente “devolución sin registro, al país de origen o de tránsito”⁵⁴.

Esta restricción intencionada del acceso a la protección internacional no es un hecho aislado, sino una tendencia implementada que aumenta tanto en popularidad como en grado aplicado. La securitización, al ser el resultado de cuestiones políticas presentadas al público como “amenazantes” por las instituciones nacionales, pasa a ser una cuestión de alta prioridad en la que la intervención -que en ese caso sería el control migratorio- es la solución general⁵⁵. Este proceso daría lugar al “efecto de bola de nieve”⁵⁶ por el que se estimularían procesos semejantes en sociedades cercanas, como sería el caso en los países que conforman la ruta de los Balcanes. Después de la presentación del Nuevo Pacto tenemos el caso de Hungría, Estado miembro al que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) considera, entre otros incumplimientos de las Directivas, que

“ha incumplido su obligación de garantizar un acceso efectivo al procedimiento de concesión de protección internacional, puesto que los nacionales de terceros países que deseaban acceder a partir de la frontera serbo-húngara a este procedimiento se vieron, de hecho, en la casi imposibilidad de formular su solicitud.”⁵⁷

En el caso de que no haya restricciones como las comentadas anteriormente, otro procedimiento que levanta dudas sobre si su práctica no va a estar reñida con el respeto a los derechos fundamentales, es el procedimiento de asilo en frontera, que gradualmente la Unión Europea está intentando implementar como solución para la congestión actual de los sistemas de asilo⁵⁸. De conformidad con el artículo 43 de la Directiva de Procedimiento de Asilo, este se lleva a cabo a aquellos nacionales de terceros países que hayan solicitado el asilo en una zona de frontera o tránsito, la solicitud haya sido considerada como fraudulenta

⁵⁴ Ley de contenido legislativo “Suspensión de la presentación de solicitudes de asilo” 2 de marzo de 2020.

⁵⁵ Eroukhmanoff, C. (2017). Securitisation theory. En S. Mcglinchey, R. Walters, C. Scheinplus (Ed.) *International Relations Theory* (nº1), p.107. E- International Relations Publishing.

⁵⁶ Huntington, S.P. (1991) Democracy’s third wave, p.16. *Journal of Democracy*. Disponible en: <https://www.ned.org/docs/Samuel-P-Huntington-Democracy-Third-Wave.pdf>

⁵⁷ Extraído del Comunicado de Prensa nº161/20 del TJUE en relación con la Sentencia en el asunto C-808/18 de la Comisión contra Hungría (17 de diciembre de 2020)

⁵⁸ Según el informe de situación de la EASO (2020) durante el año 2019, en la Unión Europea se pudieron resolver en primera instancia 585.000 solicitudes, quedando pendientes 912.000, un número superior

o contraria a la seguridad nacional o comunitaria, y por último, si es proveniente de un país con una tasa baja de reconocimiento europeo de las solicitudes de protección internacional⁵⁹.

Esta medida es contraria al propósito del Nuevo Pacto e incluso de la protección internacional en sí. Es otro mecanismo más introducido por la Comisión Europea para nuevamente estandarizar el mayor número posible de solicitudes. Se trata de una medida derivada una vez más de la interpretación errónea de la Unión sobre la naturaleza económica de los motivos de los migrantes, en lugar de reconocer los flujos mixtos. Tal como se ha definido en el marco teórico, las causas de persecución pueden venir dadas desde el propio Estado, por lo que establecer un cribado por nacionalidad de origen podría ser útil. Sin embargo, las causas de protección internacional también pueden proceder de agentes externos y el Estado ser incapaz de proporcionar la protección necesaria, como podría estar ejemplificado con los casos de mujeres en riesgo de sufrir mutilación genital y violencia doméstica, o de personas pertenecientes a la comunidad LGTBI+⁶⁰. De la misma manera, es posible que la persona provenga de un país considerado “no seguro” pero que no cumpla los requisitos para solicitar protección internacional, por lo que la revisión de las solicitudes es inevitablemente necesaria que sea caso a caso.

Por tanto, la implantación de esta medida, independientemente del porcentaje estipulado, vulneraría el derecho al asilo recogido en el artículo 18 de la Carta de Derechos Fundamentales.

A esta cuestión se le unen incompatibilidades impuestas por los propios Estados miembros, como es el caso del nuevo procedimiento en Hungría que establece como requisito indispensable presentar la solicitud de asilo en sus embajadas situadas en países vecinos como Serbia o Ucrania⁶¹.

3.2. SOLIDARIDAD

Durante la “crisis de los refugiados” de 2015, la Unión Europea junto con los Países miembros se vieron sobrepasados e incapaces de controlar la llegada masiva de migrantes y solicitantes de asilo a territorio europeo. Para poder gestionar este fenómeno sin precedentes

⁵⁹ La Comisión establece un porcentaje inferior a un 20%.

⁶⁰ Schwerdtfeger, K.A, (2012). Female Genital Mutilation as a reason to obtain asylum in the European Union. University of Twente, p.75. Disponible en: [BA-Kathrin Schwerdtfeger 2012 - Final.pdf \(utwente.nl\)](#)

⁶¹ Cuantificadas en un total de 8 el pasado 2020 según la Agencia de Derechos Fundamentales. European Union Agency for Fundamental Rights (2020). Migration: Key fundamental rights concerns. Disponible en: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-migration-bulletin-4_en.pdf

en la comunidad europea, se pusieron en marcha y ampliaron tres medidas principales que se han mantenido en el tiempo, hasta ser reforzadas por el Nuevo Pacto: La creación de acuerdos internacionales de devolución con los países de origen como el EU-Turquía⁶² en el que la Unión apoyaba la candidatura de esta mientras ignoraba la transformación autoritaria⁶³, el refuerzo de las instituciones europeas en frontera como Frontex, y por último la propuesta en 2016 del reglamento popularmente conocido como Dublín III que tenía por objetivo determinar qué país era el responsable de tramitar la solicitud de asilo. Este pack de reformas trajo consigo unas cuotas de reasentamiento de asilados entre en territorio europeo, con críticas a partes iguales por los diferentes bloques afectados: Aquellos países de llegada que, al establecer Dublín III la obligatoriedad de solicitar el asilo en el primer país para evitar la práctica del “asylum shopping”⁶⁴, se veían sobresaturados y calificaban las cuotas de insuficientes, y aquellos Estados miembros como Hungría o Polonia que se negaron a aceptarlas.

La OIM informaba que tras un año del primer compromiso de estas cuotas de reasentamiento, que se fijaron como objetivo un total de 160.000 personas en el transcurso de dos años, la cifra real que se había cumplido por parte de los países receptores no alcanzaban las 5.000 personas trasladadas desde los “hotspots” de Grecia e Italia, llegando a las 29.401 personas reubicadas al acabar el plazo⁶⁵. Países como Chipre, Croacia o Eslovenia no llegaban al centenar de estos, a diferencia de Alemania con un cuarto del total que generó un abismal diferencia con la nulidad de recepciones de su vecino Austria. Este sistema de cuotas perdió impulso, cayó en el olvido ante la incapacidad de la Unión Europea para hacer cumplir su obligatoriedad mientras la sociedad civil trataba de impedirlo.⁶⁶

“Estamos presenciando la peor crisis de refugiados de nuestra era, con millones de mujeres, hombres y niños luchando por sobrevivir entre guerras brutales, redes de traficantes de personas y gobiernos que persiguen sus intereses políticos egoístas en lugar de mostrar compasión humana básica”⁶⁷

⁶² Consejo Europeo. (2016) *Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016*. Disponible en: [Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016 - Consilium \(europa.eu\)](https://www.consilium.europa.eu/media/126366/main/attachment/data/file/126366/160318_declaration_on_turkey.pdf)

⁶³Weber, B. (2017). The EU-Turkey Refugee Deal and the Not Quite Closed Balkan Route. *Friedrich Ebert Stiftung*, p.8. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/13436.pdf>.

⁶⁴ Comisión Europea (2021) *Asylum shopping*. Disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/asylum-shopping_en

⁶⁵ Šabić, S. Š. (2017). The relocation of refugees in the European Union. *Friedrich Ebert Stiftung*. Disponible en: https://bib.irb.hr/datoteka/914374.The_Relocation_of_Refugees.pdf

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ Palabras de Salil Shetty, Secretario General de Amnistía Internacional.

Durante estos años, la demanda de una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) ha cobrado más fuerza, naciendo como consecuencia el Nuevo Pacto de Migración y Asilo. Este ha establecido un nuevo mecanismo de solidaridad que pretende mejorar Dublín III y elimina la propuesta olvidada de Dublín IIII, activado a través de la iniciativa propia de la Comisión o solicitud previa por de un Estado miembro se encuentra “sometido a presión o en situación de riesgo migratorio”⁶⁸.

La propia Comisión establecería el reparto de las responsabilidades de los demás Estados miembros mediante un método de cálculo ⁶⁹ para que estos elijan la manera de llevarlas a cabo: Aceptando la reubicación a su propio territorio de la proporción correspondiente de solicitantes de asilo, ejecutando las órdenes de retorno o llevando a cabo medidas operativas de ayuda. Esta resolución se hace jurídicamente vinculante a través de un acto de ejecución de la Comisión, modificando los procedimientos que generalmente se realizaban de manera voluntaria y *ad hoc*.

Las dos primeras vías propuestas han movilizado a los detractores del Nuevo Pacto, debido a la objetivación a la que están expuestos los asilados y que sufren al ser usados como herramienta de presión entre los Países miembros y la propia Unión Europea. La opción de la reubicación volvería a “segregar” a los migrantes en frontera, ya que según el Reglamento del Procedimiento de Asilo⁷⁰ aquellos provenientes de países con menos de un 20% de reconocimiento del asilo en Europa no están incluidos en este sistema de solidaridad, y por ende las fronteras seguirían soportando la presión migratoria. La segunda vía nace en una cuestionable moralidad al patrocinar las ordenes de retorno bajo la amenaza de la Comisión de obligar a reasentar al cupo asignado en el país “solidario”, en el caso de incumplimiento de sus obligaciones.

Una vez más, las organizaciones especializadas en materia de derechos humanos ponen en duda la funcionabilidad de este sistema de “solidaridad” que consideran a la carta desde un

Shaheen, K. (2015). World leaders accused of shameful failure over refugee crisis. The Guardian. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2015/jun/15/worst-refugee-crisis-since-second-world-war-report-middle-east-africa-syria>

⁶⁸ Comisión Europea (2020) *Solidaridad efectiva*. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum/effective-solidarity_es

⁶⁹ El método usado por la Comisión para determinar la aportación correspondiente es una sencilla ecuación: El 50% está definido por el Producto Interior Bruto (PIB) y el 50% restante por el volumen de la población que lo compone.

⁷⁰ Ver apartado 3.1.2.

punto de vista operativo, y lo tildan de “vino viejo en nuevas botellas”⁷¹, desperdiciando el potencial humanitario de la Unión de no ser simplemente una entidad supranacional y reguladora, sino el camino común e inclusivo dentro de globalización.⁷²

La cuestión central de la crítica radica en la continuidad de lo que consideran el mayor error de Dublín III: El estado de llegada sigue siendo el principal responsable de revisar la solicitud de asilo, con la diferencia de que esta duraba un año y ahora se alarga hasta los tres años, facilitando la congestión de determinados sistemas de asilo nacionales de manera estructural. Esto afecta casi directa para el procedimiento de los asilados: Cuantas más solicitudes recibe un solo sistema, más carga de trabajo supone resolverlas con todas las garantías establecidas en los convenios internacionales y europeos, por lo que la manera de resolver esta problemática consistirá en estandarizar y sistematizar estos procesos.

Como previamente comentado en los apartados anteriores, uno de los aspectos de los que más destacaba la Comisión era en la introducción de un procedimiento “caso por caso” de las solicitudes. Sin embargo, el análisis de los procedimientos una vez trasladados a la aplicabilidad práctica demuestra que la práctica difiere de lo presentado en el Pacto, determinando en gran parte la resolución de la solicitud el mero hecho de la localización del solicitante de asilo o por la nacionalidad de este. A esto se añade, una vez más buscando controlar los movimientos de los asilados, se establece la obligación de permanecer en el país donde se presenta la demanda y de, en caso de reasentamiento en un tercer país, permanecer en este para no perder las condiciones de la Directiva de Condiciones de Recepción⁷³.

Como punto favorable y una de las pocas diferenciaciones que tiene el Nuevo Pacto con Dublín III y la propuesta de Dublín IIII, reside en la ampliación de los criterios de responsabilidad de los Estados en función de los “vínculos significativos” de los asilados con la Unión Europea: En el artículo 2(g) se amplía la definición de familia⁷⁴ y el Artículo 19(d) el criterio de residencia legal previa, junto con la introducción del Artículo 20 en

⁷¹ Christian Group (2020) Comments on the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109 and the proposed Regulation (EU) XXX/XXX (Asylum and Migration Fund). Disponible en: [Microsoft Word - 2021-04 ChristianGroup_EUPact_Solidarity MechanismFINAL \(jrseurope.org\)](#)

⁷² Sangiovanni, A.(2013) Solidarity in the European Union, *Oxford Journal of Legal Studies*, (Nº 33, 2 Ed.), p. 213–241. Disponible en: <https://academic.oup.com/ojls/article-abstract/33/2/213/1547121>

⁷³Directiva 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. 2013/33/UE. Disponible en:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=ES>

⁷⁴ Ver apartado 3.3.

relación a haber recibido educación en un Estado miembro.⁷⁵ Siguiendo la línea de todo el Nuevo Pacto, se acortan las fechas límite para probar estos vínculos significativos, simplifica el proceso de retorno y no establece salvaguardas suficientes para que los solicitantes de asilo puedan ejercer su derecho de recurso efectivo.⁷⁶

3.3. NIÑOS Y NIÑAS NO ACOMPAÑADOS.

Como tema específico a tratar durante este ensayo y a modo de aterrizaje más práctico y concreto del tema elegido, este último apartado abarcará las medidas específicas implementadas por el Nuevo Pacto para abordar uno de los colectivos con especial riesgo de vulnerabilidad como son los niños y niñas no acompañados.

Los acuerdos internacionales en materias que competen a los niños, no tienen que ser no acompañados, son a la misma vez más altos y bajos: Con medidas de protección más extensas, significado que los niños y niñas deben de recibir una especial consideración, y bajos al hablar del nivel de los estándares que deben de superar para poder acogerse a otros grados de protección adicional como podría ser la protección internacional. Esto se debe principalmente a los recursos más limitados de los que los niños pueden disponer para hacer frente a estas situaciones, por ejemplo el nivel de madurez⁷⁷. Este principio de especial protección se intenta implementar a lo largo del Nuevo Pacto, aunque como hemos podido ver en los otros apartados del análisis, las implicaciones prácticas siempre distan de lo establecido en la normativa.

La medida que más se ha celebrado desde las organizaciones que velan por los derechos de los niños, como Save the Children, en la ampliación de lo que la Comisión Europea consideraba como vínculos familiares en el Artículo 2.7 de la Comunicación a los que los menores no acompañados se podían acoger con el fin de solicitar el reasentamiento familiar, incluyendo ahora a los hermanos de este y a los lazos familiares creados en países de tránsito. La presentación de la evidencia requerida para esto era anteriormente considerada como “llena de obstáculos” y la Comisión publicitaba nuevos procedimientos más simplificados,

⁷⁵ Maiani, F.(2020) A “Fresh Start” or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact. *EU Immigration and Asylum Law and Policy*. Disponible en: [A “Fresh Start” or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact – EU Immigration and Asylum Law and Policy \(eumigrationlawblog.eu\)](https://eumigrationlawblog.eu/a-fresh-start-or-one-more-clunker-dublin-and-solidarity-in-the-new-pact-eu-immigration-and-asylum-law-and-policy/)

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ Vervliet M, Meyer Demott MA, Jakobsen M, Broekaert E, Heir T, Derluyn I. The mental health of unaccompanied refugee minors on arrival in the host country. *Scand J Psychol*.

la realidad es que lo dispuesto no se diferencia de lo previamente establecido en el Artículo 22.5 de Dublín III.

Si el menor no acompañado no cumple con los requisitos para la reunificación, ya sea por los vínculos familiares o por los otros contemplados⁷⁸, la Comisión propone cambiar los criterios nacionales para determinar de quién es la responsabilidad de tramitar esa solicitud de asilo, y por ende de prestar servicios al niño como la posible entrada al sistema de protección de menores nacional. Establece que se devuelva al niño al primer país en el que se inició el proceso de solicitud de asilo⁷⁹ en lugar de ser responsable el Estado miembro en el que el niño solicitó asilo por última vez y está presente⁸⁰.

Este cambio en el Reglamento implicaría una infracción del Artículo 24.2 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en la que se establece que las organizaciones y autoridades públicas tomarán cualquier decisión relativa al niño siguiendo el principio de interés superior del niño. La reubicación en un estado en el que no está presente y puede que no lo haya estado en mucho tiempo, sin conexiones familiares y probablemente contra su voluntad, generaría un estrés al niño o niña no acompañado que es fácilmente salvable. Las necesidades específicas de estos niños son descuidadas frecuentemente al abarcar únicamente la condición de niño o de migrante, ignorando en ocasiones los problemas emocionales relacionados con experiencias pasadas y contextos de violencia, agravados por la falta de una comunidad de la que conseguir apoyo.⁸¹

Esta reubicación, siguiendo el marco establecido por el Nuevo Pacto sobre la gestión del asilo y la migración⁸², está establecida como prioritaria y acompañada de una retribución financiera fija a cargo de la Unión Europea, pudiendo activarse la “reserva de solidaridad” un fondo proveniente de la generosidad de los Estados miembros, después de recibir un informe con las necesidades detectadas para la gestión de la migración por vía marítima, que

⁷⁸ Ver apartado 3.2 solidaridad.

⁷⁹ 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] COM(2020) 610 final. Art. 15

⁸⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea del 6 de junio de 2013 MA, BT, DA V. Secretary of State for the Home Department). Disponible en: [CURIA - Documentos \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/curia/docContent/summary/summary.do?docid=86187)

⁸¹ Huemer, J., Karnik, N.S., Voelkl-Kernstock, S. et al. (2009) Mental health issues in unaccompanied refugee minors. *Child Adolesc Psychiatry Ment Health* (Nº3, 13) p.8. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1186/1753-2000-3-13>

⁸² 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] COM(2020) 610 final

en situaciones de extrema presión migratoria se podría usar para la reubicación de sujetos vulnerables.⁸³

Como última “buena práctica” directamente introducida con el fin de cumplir con las obligaciones de protección reforzada para los niños y niñas no acompañados a reseñar, consistiría en el cambio de procedimiento en el cribado en frontera: Ni estos ni los niños acompañados menores de 12 años deben de pasar por el proceso de cribado, únicamente deberán someterse a un control para detectar necesidades más específicas. Otro aspecto preocupante que ratifica una vez más la falta de cuidado de los derechos fundamentales siguiendo la corriente del miedo y la securitización, consiste en el establecimiento de la edad en los 12 años y no los 18, como reconoce la Convención de los Derechos del Niño ratificada por todos los Estados miembros.

Esta no es la única violación de derechos fundamentales que podemos encontrar durante el Nuevo Pacto: Siguiendo con el análisis del procedimiento en frontera⁸⁴, observábamos el incumplimiento de la prohibición de expulsiones colectivas que se producen durante la espera al proceso de cribado en los Balcanes. Las devoluciones de menores no acompañados se harían al ser intencionalmente mezclados con adultos del grupo de tránsito⁸⁵, con el peligro añadido de enfrentarse a ser posibles víctimas de trata y explotación como corrobora la ONG Save the Children⁸⁶ y se suma a la preocupación por el Nuevo Pacto, especialmente en el área de competencias compartidas.

Según la Convención de Derechos del Niño, cualquier menor que temporal o permanentemente se encuentre privado de su familia, o que bajo el interés superior del niño no puede permanecer con la misma, tiene derecho a especial protección y ayuda del Estado, y consecuentemente el niño debe de quedar bajo la protección de los Estados miembros si así lo determina su interés superior, blindando de la misma forma sus derechos procesales

⁸³ Comisión Europea (2020). *Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo: Preguntas y respuestas*. Disponible en: [Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo: Preguntas y respuestas \(europa.eu\)](https://europa.eu/nuevo-pacto-migracion-y-asilo/preguntas-y-respuestas)

⁸⁴ Ver apartado 3.1.1

⁸⁵ Border Violence Monitoring Network (marzo de 2021). *Illegal push-backs and border violence reports*. Balkan region report- marzo 2021. Disponible en: [Balkan Region Report - March 2021 – Border Violence Monitoring Network](https://www.bvmonet.org/reports/balkan-region-report-march-2021)

⁸⁶ Save the Children (2021). *Hundreds of Unaccompanied Minors and Children with Families are Trapped in Balkans Facing Pushbacks, Trafficking, and Exploitation*. Disponible en: <https://www.savethechildren.org/us/about-us/media-and-news/2021-press-releases/families-trapped-in-balkans-facing-pushbacks-trafficking-exploitation>

para la participación en la toma de esta decisión a través del Convenio Europeo sobre el ejercicio de los Derechos de los Niños⁸⁷.

Esto no es un caso aislado. Médicos del Mundo-Bélgica identifica casos de separación de familias en frontera en los que los niños y madre se quedan en territorio croata mientras que los hombres son devueltos a Bosnia, a los que se suman en muchas ocasiones niños no acompañados determinados como adultos erróneamente o simplemente empujados por los responsables de frontera⁸⁸. Hay múltiples ejemplos, como el traslado sin consultar de los niños y niñas no acompañados de Bira (Bosnia) a otro recurso de alojamiento con el uso de fuerzas policiales especiales y policía local posiblemente motivada por la presencia de organizaciones internacionales como ACNUR y la IOM⁸⁹, o como el uso de violencia física de los niños durante las detenciones que duran varias noches en la “casa comando” con acceso limitado a comida o pertenencias personales.⁹⁰

Estas prácticas, también consideradas prohibidas en casos relacionados con los migrantes mayores de edad según la Convención contra la Tortura⁹¹, han sido denunciadas por diferentes ONGs como Refugee Rights Europe (REE) ante el Comité de Derechos del Niño⁹².

De acuerdo con Anita Bay Bundegaard, Directora de Save the Children Europa, podemos determinar la violación continuada de los derechos más básicos de los niños, con foco en aquellos no acompañados como colectivo especialmente vulnerable, durante esta ruta al anteponerse, una vez más, la condición de migrante antes que la motivación individual que les empuja a iniciar el proyecto migratorio. Así:

⁸⁷Instrumento de Ratificación del Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos de los Niños, hecho en Estrasburgo el 25 de enero de 1996. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-1752

⁸⁸ European Union Agency for Fundamental Rights (2020). Migration: Key fundamental rights concerns. Disponible en: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-migration-bulletin-4_en.pdf

⁸⁹Border Violence Monitoring Network (febrero de 2021). *Illegal push-backs and border violence reports: Balkan region report- septiembre 2020*. Disponible en: <https://www.borderviolence.eu/wp-content/uploads/September-2020-BVMN-Monthly-Report.pdf>

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984.

⁹² Sobre el el bloqueo intencionado y repetitivo de la solicitud de asilo de niños y niñas no acompañados. Refugee Rights Europe (2021), *Written submission ahead of the Universal Periodic Review of Hungary*. Disponible en: <https://refugee-rights.eu/evidence-submissions/>

“Es vital que la Unión Europea y sus Estados miembros detengan las devoluciones ilegales y que al mismo tiempo prioricen la protección de los niños en las fronteras. La Unión Europea necesita implementar procedimientos que garanticen una determinación de la edad con garantías que aseguren la protección de los niños, y debe de implementar mecanismos independientes a disposición de los niños para la denuncia de estos hechos”⁹³.

⁹³ Save the Children (2021). *Hundreds of Unaccompanied Minors and Children with Families are Trapped in Balkans Facing Pushbacks, Trafficking, and Exploitation*. Disponible en: <https://www.savethechildren.org/us/about-us/media-and-news/2021-press-releases/families-trapped-in-balkans-facing-pushbacks-trafficking-exploitation>

4. CONCLUSIONES.

Con el Nuevo Pacto de Migraciones y Asilo, la Comisión mejora la forma pero no el fondo del Sistema de Asilo Común Europeo. Introduce un conjunto de propuestas de nuevas regulaciones que son en parte reformulaciones de normas anteriores ya implementadas o proposiciones que quedaron en el olvido y han vuelto a rescatar.

1. La Unión Europea, al mantener una postura neutra entre los países que piden solidaridad en las responsabilidades derivadas de las llegadas de migrantes y aquellos cerrados en banda, favorece a estos últimos. Indudablemente el proceso de securitización de la Unión es imparable, probando la Hp.1 que es:

“El Nuevo Pacto de Migraciones y Asilo mantiene una postura neutral frente a los dos bloques de Estados miembros: Aquellos que, al ser lugares de llegada de migrantes y asilo reclaman un reparto de las responsabilidades y el otro grupo de corte reaccionario. Consecuentemente, este Pacto responde a las demandas de los Estados reaccionarios y aumenta el mencionado ‘proceso de securitización’ de la Comisión Europea”.

2. La mayoría de las reformas implantadas incumplen los estándares internacionales y comunitarios acordados por los Países miembros de forma sistemática, continuada y en algunos ámbitos de forma flagrante. Al no haber un avance en la regulación, se perpetúan prácticas que ya estaban presentes durante la crisis de los refugiados de 2015. Ejemplo muy preocupante sería la devolución de migrantes en frontera, muchas veces sin haberles permitido presentar la solicitud de asilo, y contraria al principio de *non-refoulement* o las devoluciones colectivas. Durante las devoluciones se ha podido observar un uso abusivo de la fuerza y la práctica de detenciones arbitrarias. El Nuevo Pacto olvida el derecho de asilo y la garantía de un recurso efectivo no están presentes en el Nuevo Pacto, al establecer el criterio del reconocimiento de solicitudes de asilo del nacional al mínimo de 20% y no incluir sistemas de recursos ya que no es considerado por la Comisión como procedimiento completamente judicial en vez de administrativo. Por todas estas razones, la Hp.2 también queda confirmada, siendo esta:

“Dicho proceso (Hp.1) establece nuevas regulaciones con la intención de reducir o al menos mitigar la presión migratoria, sin incluir específicamente un enfoque de derechos, incumpliendo los estándares internacionales previamente acordados con los Estados miembros”.

3. En el Nuevo Pacto se introduce mínimamente un enfoque de infancia, al excluir de ciertos procedimientos como el cribado en frontera a los niños y niñas no acompañados, o al ampliar los vínculos familiares con los que se puede optar a la reubicación en otro Estado. Además, hay nuevas medidas que incumplen los estándares de infancia e incluso los establecidos por la propia Unión Europea, como establecer el límite de excepción de las mismas en 12 años.

El colectivo de niños y niñas no acompañados no tiene garantizado en la práctica el principio de no devolución, son sujetos de devoluciones colectivas y sufren la falta de un procedimiento específico de evaluación de su interés superior en la toma de decisiones que les afectan. Sin embargo, algunas de prácticas como las devoluciones en frontera no son exclusivas de este grupo, sino de tipo estructural y común a todos los solicitantes de asilo durante la ruta de los Balcanes. La Hp.3, que es la siguiente, no podría ser respondida tras el análisis actual al no poder relacionar las causas de la vulneración de derechos directamente con el Nuevo Pacto.

“Al priorizar el control de los flujos migratorios en lugar de la protección de los derechos, se incrementan las vulnerabilidades de colectivos con alto riesgo de desprotección como son los menores no acompañados”.

5. BIBLIOGRAFÍA ⁹⁴

- AFP (octubre, 2020). Europe's pushback of migrants 'shameful': UN refugee chief. *The Guardian*. Disponible en: <https://guardian.ng/news/europes-pushback-of-migrants-shameful-un-refugee-chief/>
- Barbulescu, R. (2016). *Still a Beacon of Human Rights? Considerations on the EU Response to the Refugee Crisis in the Mediterranean*, p.1.9 Mediterranean Politics.
- Bautista, J., Rojas, A. (2021). Frontex turning 'blind eye' to human rights violations, says former deputy. *The Guardian*. Disponible en: <https://www.theguardian.com/global-development/2021/jun/11/frontex-turning-blind-eye-to-human-rights-violations-says-former-deputy>
- Border Violence Monitoring Network (febrero de 2021). *Illegal push-backs and border violence reports: Balkan region report- septiembre 2020*. Disponible en: <https://www.borderviolence.eu/wp-content/uploads/September-2020-BVMN-Monthly-Report.pdf>
- Border Violence Monitoring Network (marzo de 2021). *Illegal push-backs and border violence reports. Balkan region report- marzo 2021*. Disponible en: [Balkan Region Report - March 2021 – Border Violence Monitoring Network](#)
- Christian Group (2020) Comments on the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109 and the proposed Regulation (EU) XXX/XXX (Asylum and Migration Fund). Disponible en: [Microsoft Word - 2021-04 ChristianGroup_EUPact_Solidarity MechanismFINAL \(jrseurope.org\)](#)
- Comisión Española de Ayuda al Refugiado (2020). *Análisis de la Sentencia N.D y N.T contra España de 13 de febrero de 2020*. Disponible en: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2020/03/Analisis-sentencia-TEDH-devoluciones-en-caliente.pdf>

⁹⁴ Todas las páginas web han sido consultadas antes del 31 de mayo de 2021.

- Comisión Europea (2020) *Solidaridad efectiva*. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum/effective-solidarity_es
- Comisión Europea (2020). *Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo: Preguntas y respuestas*. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_20_1707#children
- Comisión Europea (2021) *Asylum shopping*. Disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/asylum-shopping_en
- 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. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF
- Comisión Europea, ‘Proposición de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se introduce un proceso de cribado de nacionales de un tercer país en las fronteras exteriores y por el que se enmienda el Reglamento (EC) N° 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 y (EU) 2019/817’. COM (2020) 612 final. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-screening-third-country-nationals_en.pdf
- Comisión Europea. Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. Comisión Europea COM(2020) 609 final, de 23.09.2020. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_es
- Comisión Europea (24 de septiembre 2020). *A new Pact on Migration and Asylum* [vídeo]. Youtube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=xu117lSlvfw&t=1s>
- Comunicado de Prensa n°161/20 del TJUE en relación con la Sentencia en el asunto C-808/18 de la Comisión contra Hungría (17 de diciembre de 2020)

- Consejo Europeo (16 de abril de 2021). *Llegadas irregulares a la EU (2008-2021)*. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/irregular-arrivals-since-2008/>
- Consejo Europeo. (2016) *Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016*. Disponible en:
- Consejo Europeo. (2021). *Llegadas irregulares a la UE (2008–2021)*. <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/irregular-arrivals-since-2008/>
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1987
- Delkáder-Palacios, A. (2019). Securitización y condicionalidad migratoria en la ayuda oficial al desarrollo de la Unión Europea. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*. 8(2), p.174-179.

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. Disponible en: <https://boe.es/doue/2008/348/L00098-00107.pdf>

- DWNews Alemania. [Dw News] (23 de septiembre). *Will the EU's new migration pact solve the European migrant crisis? | DW News* [Vídeo]. Youtube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=DBeVdy7bU-M>
- Eroukhmanoff , C. (2017). Securitisation theory. En S. McGlinchey, R. Walters, C. Scheinplus (Ed.) *International Relations Theory* (nº1), p.107. E- International Relations Publishing.
- European Union Agency for Fundamental Rights (2020). Migration: Key fundamental rights concerns. Disponible en: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-migration-bulletin-4_en.pdf

- Fundación Por Causa (2021). *Frontex: El guardián descontrolado*. Informe 2021 por Causa, investigación periodismo y migraciones, p.17. Disponible en: <https://porcausa.org/wp-content/uploads/2021/06/dos-Frontex-informe-porCausa.pdf>
- Fundación Por Causa. (2020). *Guía de lectura y valoración: Nuevo Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea*. Disponible en: https://porcausa.org/wp-content/uploads/2020/10/Nuevo-Pacto-de-Migracio%CC%81n-y-Asilo-de-la-Comisio%CC%81n-europea_oct2020.pdf
- Huemer, J., Karnik, N.S., Voelkl-Kernstock, S. et al. (2009) Mental health issues in unaccompanied refugee minors. *Child Adolesc Psychiatry Ment Health* (Nº3, 13) p.8. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1186/1753-2000-3-13>
- Huntington, S.P. (1991) Democracy's third wave. P. 16. *Journal of Democracy*. Disponible en: <https://www.ned.org/docs/Samuel-P-Huntington-Democracy-Third-Wave.pdf>
- Informe de la Comisión para el Parlamento Europeo y el Consejo en la implementación de la Directiva 2013/48/EU, artículo 3(5). Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/implementation_report_on_the_eu_directive_on_access_to_a_lawyer.pdf
- Koser, K. (2000). Asylum policies, trafficking and vulnerability. *International Migration*, (38), p.104.
- Maiani, F.(2020) A “Fresh Start” or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact. *EU Immigration and Asylum Law and Policy*. Disponible en: [A “Fresh Start” or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact – EU Immigration and Asylum Law and Policy \(eumigrationlawblog.eu\)](#)
- Marks, S. P. (2014). Human Rights: A Brief Introduction. Working Paper, Harvard School of Public Health.. Disponible en: <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:23586712>

- Tribunal Europeo de Derechos Humanos , en el caso ND y NT v. España (8675/15 y 8697/15) del 13 de febrero de 2020. Disponible en [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-201353%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-201353%22]})
-
- Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2014). *Principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales..* Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines_SP.pdf
- Organización Internacional para las Migraciones (IOM). (2019). *International Migration Law: Glossary on migration.* International Organization for Migration (N.o 34), 132. Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf
- 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] COM(2020) 610 final.
- 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 2013/3.
- Refugee Rights Europe (2021), *Written submission ahead of the Universal Periodic Review of Hungary.* Disponible en: <https://refugee-rights.eu/evidence-submissions/>
- Reglamento (EU) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen). DOUE-L-2016-80504, del 23 de marzo de 2016. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2016/077/L00001-00052.pdf>
- Reglamento (UE) No 1053/2013 del Consejo de 7 de octubre de 2013 por el que se establece un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del

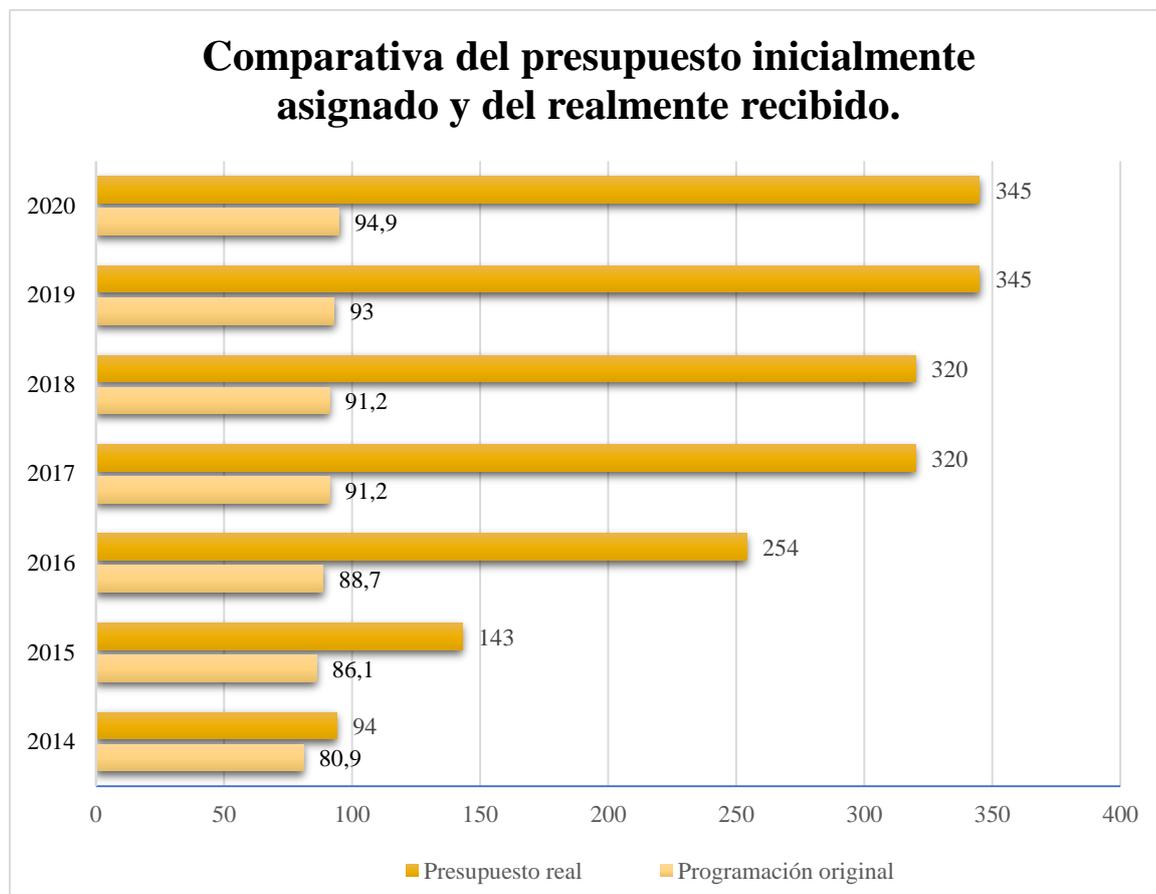
- acervo de Schengen, y se deroga la Decisión del Comité Ejecutivo de 16 de septiembre de 1998 relativa a la creación de una Comisión permanente de evaluación y aplicación de Schengen. DOUE-L-2013-82331, del 6 de noviembre de 2013. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/LSU/?uri=CELEX:32016R0399>
- Reglamento (UE) No 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) no 604/2013. DOUE-L-2013-81287, del 29 de junio de 2013. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2013/180/L00001-00030.pdf>
 - Rösch, F., Lebow, R.N, A contemporary perspective on realism. *International Relations Theory*. En S. Mcglinchey, R. Walters, C. Scheinplus (Ed.) *International Relations Theory* (nº1), p.138-144. E- International Relations Publishing.
 - Ruiz, A., & Brunet, P.(2018) *Levantando muros: Políticas del miedo y securitización en la Unión Europea*. Centre Delàs d'Estudis Per la Pau (No 35), p.1-8. Disponible en: https://www.tni.org/files/publication-downloads/building_walls_executive_summary_spanish.pdf
 - Šabić, S. Š. (2017). The relocation of refugees in the European Union. *Friedrich Ebert Stiftung*. Disponible en: https://bib.irb.hr/datoteka/914374.The_Relocation_of_Refugees.pdf
 - Sangiovanni, A.(2013) Solidarity in the European Union, *Oxford Journal of Legal Studies*, (Nº 33, 2 Ed.), p.213–241. Disponible en: <https://academic.oup.com/ojls/article-abstract/33/2/213/1547121>
 - Santic, D., Minca, C., y Umek, D. (2017) The Balkan Migration Route: Reflections from a Serbian Observatory en Bobic, M. y Jankovic, S. (Ed.), *Towards understanding of contemporary migration: Causes, consequences, policies, reflections*. (1 ed.) Institute of Sociological Research, University of Belgrade. , p.221-241 Disponible en:

http://147.91.75.9/manage/shares/ISI/isi_2017_MirjanaBobic_StefanJankovic.pdf#page=248

- Save the Children (2021). *Hundreds of Unaccompanied Minors and Children with Families are Trapped in Balkans Facing Pushbacks, Trafficking, and Exploitation*. Disponible en: <https://www.savethechildren.org/us/about-us/media-and-news/2021-press-releases/families-trapped-in-balkans-facing-pushbacks-trafficking-exploitation>
- Schengen Visa Info. (2021). *Lista de Países del Espacio Schengen*. Disponible en: <https://www.schengenvisainfo.com/es/schengen-paises/>
- Schwerdtfeger, K.A, (2012). Female Genital Mutilation as a reason to obtain asylum in the European Union. University of Twente, p.75. Disponible en: [BA-Kathrin Schwerdtfeger 2012 - Final.pdf \(utwente.nl\)](#)
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea del 6 de junio de 2013 MA, BT, DA V. Secretary of State for the Home Department). Disponible en: [CURIA - Documentos \(europa.eu\)](#)
- Shaheen, K. (2015). World leaders accused of shameful failure over refugee crisis. The Guardian. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2015/jun/15/worst-refugee-crisis-since-second-world-war-report-middle-east-africa-syria>
- Vervliet M, Meyer Demott MA, Jakobsen M, Broekaert E, Heir T, Derluyn I. The mental health of unaccompanied refugee minors on arrival in the host country. *Scand J Psychol*. P. 1-5. Disponible en: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/25130065/>
- Weber, B. (2017). The EU-Turkey Refugee Deal and the Not Quite Closed Balkan Route. *Friedrich Ebert Stiftung*, p.8. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/13436.pdf>.

6. ANEXOS

6.1. Anexo 1: Presupuesto de Frontex (2014-2020)⁹⁵



⁹⁵ Fundación Por Causa (2021). Frontex: El guardián descontrolado. Informe 2021 por Causa, investigación periodismo y migraciones, 17. Disponible en: <https://porcausa.org/wp-content/uploads/2021/06/dos-Frontex-informe-porCausa.pdf>

6.2 Anexo 2: Mapa de la ruta de los Balcanes (2017)⁹⁶.



⁹⁶ Border Violence Monitoring Network (2017). *MIGRATION ROUTES_BALKAN_2017*. Disponible en: https://www.borderviolence.eu/background/migration-routes_balkan_2017/

7. GLOSARIO

- **ACNUDH:** Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- **ACNUR:** Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- **BVMN:** Border Violence Monitoring Network.
- **CEDH:** Convenio Europeo de Derechos Humanos.
- **EASO:** European Asylum Support Office.
- **EURODAC:** Dactiloscopia Europea, base de datos europea de huellas dactilares.
- **FRONTEX:** Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas.
- **OIM:** Organización Internacional para las Migraciones.
- **LGTBI+:** Lesbiana, Gay, Trans, Bisexual, Intersexual más el resto de identidades sexuales y de género.
- **LIBE:** Comité del Parlamento Europeo de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos Internos.
- **PIDCP:** Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- **REE:** Refugee Rights Europe.
- **SECA:** Sistema Europeo Común de Asilo.
- **SJM :** Servicio Jesuita Migrante.
- **TJUE:** Tribunal de Justicia de la Unión Europea.