



Facultad de Ciencias Humanas y Sociales
Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

El marco jurídico internacional de la protección de los refugiados y su cumplimiento por la Unión Europea y los Estados europeos en la crisis de los refugiados

Estudiante: **Marta Jiménez de Santiago**

Director: Víctor Carlos Pascual Planchuelo

Madrid, junio 2020

ÍNDICE DE CONTENIDOS

1	INTRODUCCIÓN.....	3
2	ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	4
3	OBJETIVOS Y PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	7
4	METODOLOGÍA.....	8
5	MARCO TEÓRICO.....	8
5.1	Definiciones pertinentes	8
5.1.1	Refugiado	8
5.1.2	Solicitante de asilo	10
5.1.3	Protección subsidiaria	10
5.1.4	Conclusión y estadísticas.....	12
5.2	El refugiado en el marco jurídico universal.....	13
5.2.1	La Declaración Universal de los Derechos Humanos	13
5.2.2	La Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967	16
5.2.3	La Declaración sobre Asilo Territorial	18
5.2.4	El papel de otros órganos: ACNUR	19
5.3	El refugiado en el marco jurídico de la Unión Europea.....	20
5.3.1	El Acuerdo de Schengen.....	21
5.3.2	El Convenio de Dublín	24
5.3.3	El Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)	26
5.3.4	Directiva 2001/55/CE	28
6	ANÁLISIS Y DISCUSIÓN	30
6.1	Respuesta de las instituciones europeas a la crisis de refugiados.....	30
6.1.1	La Agenda Europea de Migración	30
6.1.2	El sistema de cuotas de reubicación	32
6.1.3	La Declaración de la Unión Europea y Turquía	35
6.1.4	¿Se ajusta la respuesta de la UE al Derecho internacional?	37
6.2	Respuesta de algunos Estados miembros de la UE a la crisis de refugiados	39
6.2.1	Alemania.....	40
6.2.2	Grecia	41
6.2.3	Italia.....	43
6.2.4	Hungría	45
6.2.5	Conclusiones de la actuación de cada Estado. ¿Se ajusta su respuesta al Derecho internacional?.....	46
7	CONCLUSIÓN Y PROPUESTAS.....	49

8	BIBLIOGRAFÍA.....	52
9	ANEXOS	61

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

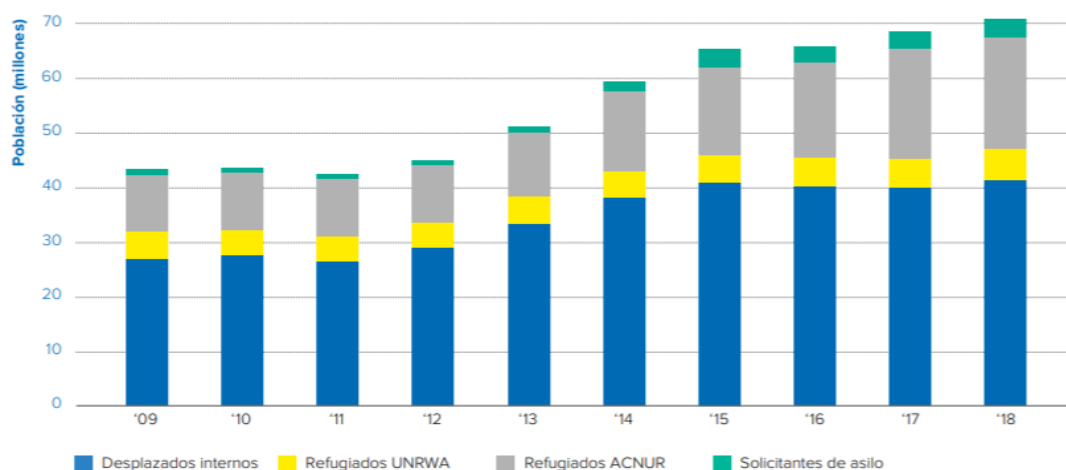
Ilustración 1: Desplazamiento forzado global 2009-2018.....	3
Ilustración 2: Principales flujos de refugiados y solicitantes de asilo en 2018	5
Ilustración 3: Estados miembros del Espacio Schengen.....	22
Ilustración 4. Criterios de reubicación de refugiados en la UE	33
Ilustración 5. Incumplimiento de las cuotas de reubicación.....	34
Ilustración 6. Situación migratoria en el Mediterráneo	36
Ilustración 7: Principales países de origen de refugiados	61
Ilustración 8: Principales países de acogida de refugiados	61
Ilustración 9: Principales países de origen de nuevos solicitantes de asilo	62
Ilustración 10: Principales países receptores de nuevas solicitudes de asilo	62
Ilustración 11: Derechos de los refugiados	63

1 INTRODUCCIÓN

La guerra civil siria comenzó en 2011 con un conflicto interno resultado de un levantamiento social contra la dictadura del "presidente" Bashar Al-Assad. El conflicto civil, impulsado por las desigualdades sociales y la necesidad de un cambio de gobierno, provocó una fuerte represión por parte del gobierno de Al-Assad que permitió el surgimiento de grupos religiosos extremistas que se unieron al movimiento radical islamista, mejor conocido como ISIS. Además, es importante destacar que esta guerra no solo afecta a Siria, sino que se ha convertido en un campo de batalla internacional con otros Estados como Rusia, Turquía, Israel, Arabia Saudita y los Estados Unidos involucrados (Žuber & Moussa, 2018).

No obstante, la peor consecuencia de esta guerra es la notoria crisis de refugiados que ha detonado. En el siguiente gráfico se puede comprobar cómo aumentó el número de refugiados precisamente entre los años 2012 y 2015, coincidiendo con las fechas de inicio del conflicto sirio (ACNUR, 2019):

Ilustración 1: Desplazamiento forzado global 2009-2018



Fuente: (ACNUR, 2019)

Esta crisis, agudizada en 2015, representa una de las mayores crisis migratorias y humanitarias a las que la Unión Europea se ha tenido que enfrentar. A medida que la llegada de refugiados y las tragedias han ido aumentando, se ha podido comenzar a observar cada vez con mayor claridad las debilidades del sistema europeo de inmigración y asilo (Blanco & Chueca, 2016).

Son muchos los que defienden que el problema durante la crisis ha sido más bien la ausencia que la presencia de la Unión Europea. Cabe mencionar a los gobiernos nacionales europeos, cuyos comportamientos y respuestas a la crisis violan los valores de la Unión Europea y el derecho internacional. En cierto modo, se podría decir que se ha llevado a cabo un enfoque realista a la hora de afrontar la crisis migratoria en lugar de uno liberal. La cooperación debería haber prevalecido en lugar de las acciones unilaterales, los gobiernos no deberían actuar por sí mismos. Como declaró Angela Merkel:

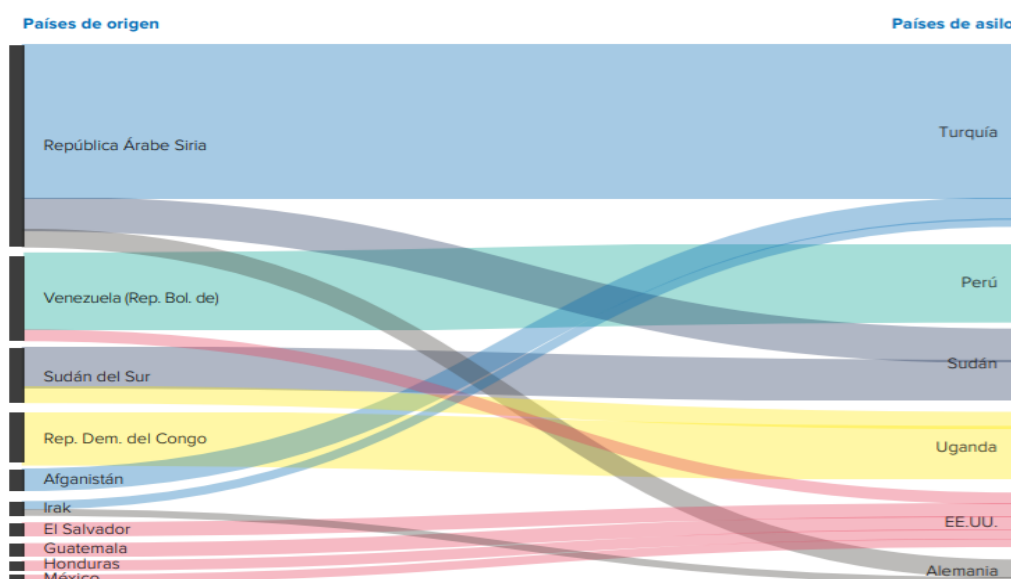
“En la crisis de refugiados no debemos ceder a la tentación de recurrir a la acción del gobierno nacional. Al contrario, lo que necesitamos ahora es más Europa. Más que nunca, necesitamos el coraje y la cohesión que Europa siempre ha demostrado cuando era realmente importante” (Statement by Federal Chancellor Angela Merkel to the European Parliament, 2015).

En definitiva, no solo se trata de una de las mayores crisis de refugiados hasta la fecha, sino de una crisis de gobernanza europea, que afecta tanto a sus instituciones y políticas como a sus principios, valores e identidad (Sanahuja, 2016).

2 ESTADO DE LA CUESTIÓN

Según datos extraídos del último informe global de ACNUR de 2019, se calcula que un total de 70,8 millones de personas se desplazaron de su país de origen a la fuerza en 2018. Dicha cifra supone que, al día, 37.000 personas se ven forzadas a huir de sus hogares por causa de los conflictos y la persecución. En el informe también se señala que solamente un 16% de los refugiados fueron acogidos por países desarrollados y 6.7 millones de esos refugiados provenían únicamente de Siria. A continuación, se muestra un gráfico que muestra los flujos de refugiados y solicitantes de asilo más relevantes en 2018, indicando los principales países de origen y los principales países de asilo.

Ilustración 2: Principales flujos de refugiados y solicitantes de asilo en 2018



Fuente: (ACNUR, 2019)

Cabe recalcar que el aumento en el flujo de migrantes se ha dado en un contexto en el que la Unión Europea y sus Estados ya se enfrentaban a una serie de desafíos masivos, como la crisis económica de Grecia, la inseguridad sobre el futuro lugar de Reino Unido en la Unión o los ataques terroristas del ISIS (Sanahuja, 2016). No obstante, en este caso resulta relevante comentar un desafío en particular: el aumento de movimientos nacionalistas y populistas en numerosos Estados miembros.

En los últimos años han surgido diversos líderes y partidos nacionalistas que exigen menos Europa y la devolución del poder a los Estados nacionales. Los académicos sugieren que el nacionalismo apoya la protección de las comunidades nacionales territorialmente vinculadas. El nacionalismo en este sentido permite la exclusión física y psicológica de aquellos percibidos como diferentes y prioriza la historia y los derechos de grupos selectos. Hou (2013) argumenta que la doctrina del nacionalismo reúne “autonomía, unidad e identidad nacionales”. Esto se puede evidenciar, por ejemplo, en la manera en la que Hungría ha favorecido las libertades étnicas austriacas-húngaras sobre las de los refugiados (Mendelsohn, 2017). En definitiva, el nacionalismo es una crisis de identidad (Smith, 2003) que comprende a aquellos que radicalizan su discurso contra la inmigración, los refugiados o cualquier persona extranjera. Este discurso tiende a apelar a los valores, la identidad, las fronteras y los intereses nacionales, a exigir

soluciones y cambios radicales y a prometer medidas sin escrúpulos (Postelnicescu, 2016).

Desgraciadamente, son los partidos nacionalistas, antiliberales y antieuropeos los que están ganando terreno en todos los Estados Miembros de la Unión Europea. La dificultad de alcanzar un plan acordado con soluciones para la actual crisis migratoria revela profundas discrepancias en la internalización de los principales valores europeos y un grado diferente de apego al proyecto europeo (Postelnicescu, 2016).

Asimismo, se observa un aumento del populismo en la Unión Europea. La amenaza del terrorismo y la ansiedad provocada por la ola masiva de inmigrantes procedentes del mundo musulmán, junto con la creencia generalizada de que la UE obstaculiza en lugar de ayudar cuando se trata de tales problemas, ha creado una tormenta perfecta para que populistas de derecha mejoren su posición en muchos países (Mudde, 2016).

Algan, Guriev, Papaioannou y Passari (2017) plantean dos posibles explicaciones para la disminución de la confianza en la Unión Europea, el aumento de los populistas euroescépticos y el éxito electoral de los partidos de extrema izquierda y extrema derecha. La primera es una reacción cultural contra los valores progresistas y un cambio hacia la identidad nacional. Casi todos los partidos populistas comparten una crítica a la integración supranacional europea y piden un retorno a la supremacía del nacionalismo. La segunda explicación enfatiza la inseguridad económica, derivada del impacto a medio plazo de la globalización y el progreso tecnológico, y el fuerte aumento del desempleo en Europa a raíz de la reciente crisis económica.

Como consecuencia del aumento de los movimientos nacionalistas y populistas, las actitudes xenófobas son cada vez más evidentes en los ciudadanos y partidos políticos europeos. La expansión de este tipo de sentimientos genera una fuerte aversión hacia los extranjeros que cruzan las fronteras y que se ve reflejada en movimientos anti-inmigrantes y anti-refugiados extendidos por toda Europa.

3 OBJETIVOS Y PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

El objetivo general de este trabajo es determinar si la respuesta dada por parte de las instituciones de la Unión Europea y los Estados Europeos a la crisis de los refugiados ha sido ajustada al Derecho internacional y europeo.

Para ello, se pretende exponer las diferentes herramientas que la Unión Europea posee para hacer frente a esta situación y las medidas que han sido tomadas durante estos últimos años. Con este fin, se examinarán los Tratados y Convenios internacionales firmados hasta la fecha en materia de asilo y refugio, las organizaciones y políticas desarrolladas, y los derechos otorgados a los refugiados. En definitiva, se analizará el marco jurídico universal y europeo al que están obligados los Estados miembros de la Unión Europea.

Una vez identificadas dichas herramientas, se procederá a analizar la actuación tanto de la Unión Europea como de sus principales Estados Miembros afectados, ya que son actores corresponsables en esta crisis. En base a las distintas respuestas analizadas, se evaluará también el cumplimiento de los Tratados y Acuerdos internacionales.

En definitiva, se pretende analizar si los intereses nacionales y las políticas domésticas han sido priorizadas frente a las responsabilidades humanitarias de salvar, proteger y asistir establecidas en el derecho internacional, y si obstaculizan y limitan la actuación de la Unión en esta materia.

Por tanto, con este trabajo se tratará de dar una respuesta a la siguiente pregunta de investigación:

“¿Se ajusta al Derecho internacional y europeo la respuesta dada hasta la fecha por parte de la Unión Europea y sus Estados Miembros a la crisis de los refugiados?”

4 METODOLOGÍA

De acuerdo con los objetivos de este trabajo, se realizará una investigación de la literatura académica disponible sobre el concepto de refugiado y sus derechos como tal.

Se investigarán también las distintas herramientas que posee la Unión Europea tanto a nivel universal como a nivel europeo para hacer frente a la crisis de refugiados y las medidas que se han tomado hasta ahora. Se procederá de igual manera a la hora de analizar la respuesta de los principales Estados afectados por la misma.

Por todo ello, se recurrirá a estudios y publicaciones académicas mediante bases de datos reconocidas como EBSCO, Google Scholar y Dialnet. Asimismo, se revisarán los Tratados, declaraciones, convenios, publicaciones de gobierno y otros documentos oficiales internacionales que traten el tema de la protección de refugiados. Por último, se recurrirá también a periódicos online con el fin de acceder a información de actualidad.

5 MARCO TEÓRICO

Para poder analizar si la respuesta dada hasta la fecha por parte de la Unión Europea y sus Estados Miembros a la crisis de los refugiados se ajusta al Derecho internacional y europeo, conviene primero aclarar algunos conceptos desde el punto de vista doctrinal y comprender cuál es el marco jurídico universal y europeo de protección de los refugiados. A continuación, se realiza una breve y sucinta exposición y conceptualización de estos términos.

5.1 DEFINICIONES PERTINENTES

5.1.1 Refugiado

Dentro del marco jurídico de ámbito universal, el estatuto de refugiado viene regulado en el Convenio de Ginebra del 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en el Protocolo de Nueva York del 31 de enero de 1967.

Según el artículo 1A(2) de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, un refugiado es una persona que *“debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él”* (ACNUR, 2007).

Sin embargo, la perspectiva global de este instrumento era limitada, pues estaba dirigido a solucionar la situación de los refugiados como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial y solo aplicaba su normativa a las personas desplazadas forzosamente antes del 1 de enero de 1951. Por consiguiente, en 1967, se firmó el Protocolo Adicional al Convenio con el objetivo de eliminar la limitación espacial y geográfica (Pérez Barahona, 2003). En dicho documento, los Estados Parte reconocieron la aparición de *“nuevas situaciones de refugiados desde que la Convención fue adoptada y que existe la posibilidad, por consiguiente, de que los refugiados interesados no queden comprendidos en el ámbito de la Convención”*.

De acuerdo con dicho Protocolo, *“el término de “refugiado” se aplicará a cualquier persona dentro de la definición del artículo 1 de la Convención como si las palabras “Como resultado de eventos ocurridos antes del 1 de enero de 1951” y las palabras “como resultado de tales eventos”, en el artículo 1A(2) fueran omitidas”* (UNHCR, 2010).

Por otro lado – en el marco jurídico de ámbito regional americano – cabe destacar la Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984, la cual reconoce como elemento trascendental para el desarrollo de la protección de refugiados la convergencia y complementariedad del Derecho Internacional de refugiados con el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Demant, 2013). Una de las principales aportaciones complementaria a la definición prevista en la Convención de Ginebra radica en la extensión del alcance de la protección internacional a *“personas que han huido de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que han*

perturbado gravemente el orden público" ("Declaración de Cartagena sobre los Refugiados", 1984).

Todas estas extensiones de la definición de la Convención de Refugiados de 1951 se debieron al surgimiento de situaciones de refugiados que necesitaban atención especial en diferentes partes del mundo. Por lo tanto, la ampliación del concepto de refugiado en el futuro, a fin de abarcar nuevas situaciones de refugiados y nuevos tipos de refugiados, como los refugiados climáticos, por ejemplo, es probable.

5.1.2 Solicitante de asilo

Según el ACNUR, *"los solicitantes de asilo son personas que han buscado protección internacional y cuyas solicitudes de condición de refugiado aún no se han determinado"* ("Solicitantes de asilo", s.f.).

Por otro lado, el Consejo de la Unión Europea define en el Artículo 2(c) de la Directiva 2003/9/CE de 27 de enero de 2003 a un "solicitante" o "solicitante de asilo" como *"un nacional de un tercer país o una persona apátrida que ha presentado una solicitud de asilo respecto de la cual aún no se ha tomado una decisión final"*.

Por tanto, un refugiado es inicialmente un solicitante de asilo, ya que originalmente solicita asilo en el país de acogida, pero un solicitante de asilo no es necesariamente un refugiado al principio, pero puede convertirse en uno si cumple con las disposiciones de la definición de la Convención de Refugiados de 1951. Sin embargo, ciertas disposiciones de la Convención sobre los Refugiados de 1951 también pueden aplicarse a los solicitantes de asilo, como el principio de no devolución – el cual será explicado en detalle más adelante –.

5.1.3 Protección subsidiaria

La protección subsidiaria es aquella protección internacional que se otorga a las personas que necesitan protección puesto que si vuelven a su país podrían sufrir algún daño, pero que no reúnen los requisitos necesarios para obtener la condición de refugiado. En derecho internacional, este tipo de obligación de proteger a las personas que no cumplen con la definición de la Convención de Refugiados de 1951 se conoce con el nombre de protección complementaria (Bacaian, 2011).

En el marco jurídico europeo, la protección complementaria se identifica como el estatuto de “refugiado de facto”. El Consejo de Europa define en su Recomendación no vinculante 773 (1976) el término “refugiados de facto” como *“personas no reconocidas como refugiados según el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951 en su forma enmendada por el Protocolo de 31 de enero de 1967 y que no pueden o no quieren por razones políticas, raciales, religiosas u otras razones válidas regresar a sus países de origen”*.

La Unión Europea codifica la protección complementaria en forma de protección subsidiaria. Por lo tanto, una persona apta para protección subsidiaria se definió en la Directiva 2004/83/CE del Consejo del 29 de abril de 2004 como: *“un nacional de un país tercero o apátrida que no califica como refugiado pero respecto del cual se han demostrado fundamentos sustanciales para creer que la persona en cuestión, si regresa a su país de origen, o en el caso de una persona apátrida, a su país de residencia habitual, correría un riesgo real de sufrir un daño grave como se define en el Artículo 15 y a quien el Artículo 17 (1) y (2) no se aplican, y es incapaz o, debido a tal riesgo, no está dispuesto a valerse de la protección de ese país”*. Según el artículo 15 de dicha Directiva, los daños graves se refieren a: la pena de muerte o ejecución, la tortura o tratos inhumano o degradante, castigo y las amenazas a la vida o violencia en caso de conflicto armado.

No obstante, en la definición mencionada anteriormente, se hace referencia al Artículo 17 de la Directiva 2004/83/CE para excluir del estado de protección subsidiaria a aquellas personas que han cometido o participado en crímenes contra la paz o la humanidad, crímenes de guerra, han emprendido actividades contrarias a los principios de las Naciones Unidas, constituyeron un peligro para la comunidad o la seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea o han cometido cualquier otro delito en el Estado miembro responsable del análisis de su solicitud de asilo.

En resumen, los países han desarrollado protección subsidiaria, protección complementaria o estatus de facto para ofrecer una protección alternativa a varias categorías de personas que fueron excluidas de la definición de la Convención de Refugiados, pero que, si volvieran o fueran devueltas o expulsadas del país anfitrión, podrían sufrir serios daños.

5.1.4 Conclusión y estadísticas

¿Qué relación existe, por tanto, entre estos tres términos? Tanto un refugiado como una persona apta para protección subsidiaria son primero solicitantes de asilo y más adelante reciben el reconocimiento legal de refugiado. Como consecuencia, un refugiado, un solicitante de asilo y una persona apta para protección subsidiaria están vinculados a través del canal de asilo, ya que todos solicitan asilo para recibir un determinado estado (Bacaian, 2011).

Según datos de ACNUR, 70,8 millones de personas huyeron de sus hogares en 2018. 41,3 millones de ellas son desplazados internos, 25,9 millones son refugiados y 3,5 millones son solicitantes de asilo. A continuación, se procede a analizar los principales flujos de refugiados y solicitantes de asilo en 2018 (ACNUR, 2019).

Como se puede observar en la Ilustración 3 – situada en el anexo –, el 57% de los refugiados bajo el mandato de ACNUR provinieron de Siria (6,7 millones), Afganistán (2,7 millones) y Sudán del Sur (2,3 millones). Otros de los principales países de origen de refugiados son Myanmar, Somalia, Sudán, República Democrática del Congo, República Centroafricana, Eritrea y Burundi. Cabe destacar que siete de los diez países de la lista son países africanos.

La ilustración 4 – situada en el anexo – muestra que Turquía, Pakistán, Uganda, Sudán y Alemania fueron los principales países de acogida. No obstante, cabe señalar que Turquía recibe el doble de refugiados que el resto de los países indicados en el gráfico, superando en 2018 la cifra de 3,5 millones.

Resulta interesante observar que, a diferencia de los países incluidos en la Ilustración 3, en la Ilustración 5 – situada en el anexo – se introducen países de América del Sur (Venezuela) y América Central (El Salvador y Honduras) en la lista. Este gráfico refleja la crítica situación vivida por Venezuela en la actualidad, la cual dobla el número de solicitudes de asilo respecto al resto de países de la lista y respecto a sí misma en 2017. No obstante, Siria y Afganistán son los países de origen del mayor número tanto de refugiados como de solicitantes de asilo de 2018.

Finalmente, de la Ilustración 6 – situada en el anexo – cabe destacar la inclusión de España en la lista de principales países receptores de nuevas solicitudes de asilo, ocupando la octava posición en 2018 y siendo precedida por países europeos como Alemania, Francia, Turquía y Grecia.

5.2 EL REFUGIADO EN EL MARCO JURÍDICO UNIVERSAL

Debido a la alarmante situación desencadenada a raíz de la guerra civil siria, la protección internacional que reciben los refugiados ha cobrado una creciente importancia durante los últimos años. Pero ¿qué herramientas de protección existen a este nivel?

Los derechos de los refugiados constituyen un área más del derecho internacional y están recogidos en las normas de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. En concreto, el estatuto de refugiado viene regulado en el Convenio de Ginebra del 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en el Protocolo de Nueva York del 31 de enero de 1967.

No obstante, en la actualidad se cuestiona la aplicabilidad del concepto de refugiado recogido en dichos instrumentos, pues ambos se adoptaron para solucionar la situación de los refugiados ocasionados por la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, lo que se creía que era un problema temporal y geográficamente localizado, se ha convertido en un problema a escala mundial y de gran relevancia en lo que llevamos del siglo XXI (Pérez Barahona, 2003).

5.2.1 La Declaración Universal de los Derechos Humanos

El fenómeno de la internacionalización de los derechos humanos después de la Segunda Guerra Mundial puede atribuirse a las atroces violaciones ocurridas en la era hitleriana y a la convicción de que gran parte de las mismas podrían haber sido evitadas si hubiese existido un sistema internacional efectivo de protección de los derechos humanos. La causa de los derechos humanos fue ya expuesta en 1941 por el presidente Roosevelt en su conocido discurso sobre las 4 libertades fundamentales: libertad de expresión, libertad de religión, libertad ante la necesidad y libertad del miedo (Oraá & Gómez, 1997).

Unos años más tarde, en la Conferencia de San Francisco (1945), preparatoria de la Carta de las Naciones Unidas, hubo ya algunas aspiraciones a incluir como un apéndice de la Carta una “Declaración de derechos fundamentales”. A pesar de que en ese momento esta propuesta no fue aceptada, los esfuerzos para confeccionar dicha Declaración se duplicaron en la primera reunión de la ONU. Como respuesta, la Comisión de Derechos Humanos, creada en 1946, fue la encargada de preparar un proyecto de una “Carta internacional de Derechos Humanos”. No obstante, ante la reconocida dificultad de aceptar un proyecto de tratado internacional jurídicamente vinculante que definiera con exactitud las obligaciones de los Estados en cada uno de los derechos sería un arduo proceso, la Comisión optó por trabajar primero en una Declaración y, tras su aprobación, preparar un proyecto de tratado (Oraá & Gómez, 1997).

Así, el 10 de diciembre de 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en París un documento que marcaría un antes y un después en la historia de los derechos humanos. La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece, por primera vez, los derechos humanos fundamentales que deben ser protegidos en todo el mundo. Se trata de un ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse por respetar, reconocer y aplicar los derechos y libertades enunciados (“La Declaración Universal de Derechos Humanos”, 1948). *“Por su valor moral, y por la importancia jurídica y política que ha ido adquiriendo con el transcurso del tiempo, se la puede situar a la altura de la Carta Magna inglesa (1215) y de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) como un hito en la lucha de la humanidad por la libertad y la dignidad humana”* (Oraá & Gómez, 1997).

Según René Cassin (1951), uno de los principales inspiradores de este instrumento, la Declaración Universal se sostiene gracias a cuatro columnas. La primera columna está formada por los derechos y libertades de orden personal (art. 3 a 11), la segunda incluye los derechos del individuo en relación con los grupos de los que forma parte (art. 12 a 17), la tercera está compuesta por los derechos políticos (art. 18 a 21) y la cuarta hace referencia a los derechos económicos sociales o culturales (art. 22 a 27). Finalmente, los últimos artículos de este documento (art. 28 a 30) tratan los vínculos entre el individuo y la sociedad de la que forma parte.

Dado que en este trabajo se analiza el marco jurídico internacional de la protección de los refugiados, cabe señalar que tanto éstos como los solicitantes de asilo tienen derecho a todos los derechos y libertades fundamentales que se detallan en instrumentos internacionales de derechos humanos. Por lo tanto, la protección de los refugiados debe verse en el contexto más amplio de la protección de los derechos humanos (OHCHR, 2018).

Aunque en la Ilustración 7 – situada en el anexo – se pueden observar algunos de los derechos de los refugiados recogidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, resulta relevante en este caso destacar la importancia del artículo 14, el cual – según Cassin – estaría incluido en la segunda columna del documento: los derechos del individuo en relación con los grupos de los que forma parte.

Dicho artículo estipula que *“en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y disfrutar de él, en cualquier país”*. No obstante, en el mismo también se aclara que no se puede otorgar asilo simplemente para evitar el enjuiciamiento por *“delitos no políticos o actos contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas”*. Por tanto, los criminales de guerra y los culpables de crímenes contra la paz o la humanidad no son aptos para el asilo (OHCHR, 2018).

Cabe señalar que, en dicho artículo se reconoce el derecho a buscar asilo, pero no a obtenerlo. Así, atendiendo a este derecho, la obligación de los Estados consistirá en no impedir que aquellas personas que lo necesiten busquen asilo. Es decir, su reconocimiento impide a los Estados *“poner obstáculos desproporcionados, irrazonables o injustos que impidan que la solicitud sea efectivamente presentada, recibida y considerada”* (Orihuela Calatayud, 2004).

Por tanto, el asilo, como se explicará más adelante en este trabajo, es un derecho del Estado *“consistente en una concesión graciosa del mismo ligada al principio de soberanía territorial”* (Fernández Arribas, 2007). En definitiva, el artículo 14 no establece obligatoriedad para el Estado de conceder asilo, ni derecho para el individuo a que le sea otorgado.

5.2.2 La Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967

Tras la Segunda Guerra Mundial, el problema de los refugiados se convirtió en un tema de gran relevancia para la Comunidad internacional, por lo que entre el 2 y el 25 de julio de 1951 se deciden reunir en Ginebra un total de veintiséis gobiernos. Como resultado, el 28 de julio de 1951 se firmó el Convenio de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, el cual entró en vigor en 1954 y del que forman parte 142 países (Pérez Barahona, 2003).

Según Menéndez (2008), la Convención de Ginebra constituye *“el instrumento jurídico en el que se concreta una práctica internacional anterior de protección de refugiados, la cual tuvo sus principales manifestaciones en la importante Convención de 28 de octubre de 1933, relativa al Estatuto Internacional de los refugiados y, a pesar de su diferente naturaleza jurídica, en el Estatuto del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR) de 1950”*.

Dicha herramienta recoge la definición de refugiado, determina el principio de no devolución de los refugiados al país del que proviene, expone los derechos humanos fundamentales de los mismos – libertad de religión y de movimiento, derecho a la educación y posibilidad de trabajar – y reconoce la necesidad de cooperación internacional y de responsabilidad compartida (Pérez Barahona, 2003).

Como ya se ha expuesto en este trabajo, el artículo 1.A (2) de la Convención establece que el término de refugiado se aplicará a toda persona que *“debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país ; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a causa de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”* (ACNUR, 2007). Por tanto, todo individuo en el que concurran los elementos de dicha definición tiene derecho a que el Estado Parte al que en primer lugar se dirija examine su solicitud y, de buena fe, le otorgue el estatuto de refugiado (Menéndez, 2008).

Entre los contenidos de este documento, cabe destacar el principio de no devolución o de *non refoulement*, un derecho de todo refugiado recogido en el artículo 33.1 de la Convención de Ginebra: *“Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”*. Este principio se ha convertido en una norma de derecho internacional consuetudinario debido a su incorporación en los tratados internacionales (Gortázar Rotaache, 1997).

Como ya se ha explicado en apartados anteriores, existe un instrumento independiente de la Convención de 1951, pero íntegramente relacionado con ella, pues fue establecido para eliminar la limitación espacial y geográfica: el Protocolo de Nueva York de 1967.

Al adherirse al Protocolo, los Estados aceptan aplicar la mayoría de los artículos de la Convención de Ginebra (art. 2 a 34) a todas las personas comprendidas en la definición de refugiado de la misma. Sin embargo, los Estados prefirieron adherirse tanto a la Convención como al Protocolo, pues así ratifican que ambos instrumentos son el núcleo del sistema internacional para la protección de los refugiados (Unión Interparlamentaria & ACNUR, 2001).

En definitiva, tanto la Convención de Ginebra como el Protocolo de Nueva York abordan tres temas principales. En primer lugar, la definición del término “refugiado” y las condiciones de cesación y exclusión de la condición de refugiado. En segundo lugar, el estatuto jurídico de los refugiados en su país de asilo, sus derechos y obligaciones, incluido el derecho de ser protegido contra una expulsión o devolución a un territorio donde su vida o su libertad peligre. Y, por último, las obligaciones de los Estados, incluida la de cooperar con el ACNUR en el ejercicio de sus funciones y facilitar su tarea de supervisar la aplicación de la Convención (Unión Interparlamentaria & ACNUR, 2001).

Por todo ello, ambos documentos se han convertido en los instrumentos convencionales en vigor más universales de entre los relativos a la protección de los refugiados. Han reemplazado a otras convenciones internacionales anteriores aplicables en esta materia y coexisten con y son complementados por otros instrumentos, como los de ámbito

regional y los bilaterales celebrados en ocasiones entre el país de llegada y el país de origen de los refugiados (Menéndez, 2008).

No obstante, ambos instrumentos jurídicos siguen siendo limitados en el sentido de que el derecho de asilo sigue siendo una competencia soberana de los Estados (Pérez Barahona, 2003), como se comentará más adelante.

5.2.3 La Declaración sobre Asilo Territorial

Como se ha mencionado previamente, el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a solicitar asilo y a disfrutar de él. No obstante, cabe señalar que en él no se hace referencia a la concesión del asilo, convirtiéndose ésta en sujeto del derecho consuetudinario, que estipula que es un derecho soberano de los Estados (ACNUR, 2005).

Así, el asilo territorial constituye una materia necesitada de Codificación internacional y figura desde 1959 en la Agenda de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas. Sin embargo, la propia Asamblea General se adelantó y aprobó en su Resolución 2312 (XXII) de 14 de diciembre de 1967 la Declaración sobre asilo territorial, la cual pone de relieve que *“el asilo debe ser considerado como un derecho de la persona humana, y no una simple concesión graciosa de los Estados”* (Díez de Velasco, 1994). No obstante, *“a falta de normativa internacional general relativa al asilo, su fundamento se encuentra en la soberanía estatal, tratándose de una concesión graciosa del Estado asilado”* (Camps Mirabet, 2005).

Cabe destacar el artículo 1 de dicha Declaración, el cual establece que un Estado puede conceder asilo en el ejercicio de su soberanía y que corresponde al mismo la calificación de las causas que lo motivan. No obstante, también se señala en dicho artículo que toda persona que haya cometido delitos contra la paz, crímenes de guerra o delitos contra la humanidad queda excluida del asilo (ACNUR, 2005).

Por otro lado, en el artículo 3 se estipula que las razones fundamentales de seguridad nacional o de salvaguarda de la población del Estado son admitidas como excepciones a la admisión y permanencia en el territorio, y se especifica la *“afluencia en masa de personas”* como una de estas razones. Así, *“cuando un Estado tropiece con dificultades*

para dar o seguir dando asilo, los Estados considerarán, con espíritu de solidaridad internacional, las medidas procedentes para aligerar la carga de ese Estado". También, en caso de excepciones, se procurará un asilo provisional para permitir a la persona trasladarse a otro Estado (Díez de Velasco, 1994).

En cualquier caso, como se especifica en el cuarto párrafo del preámbulo, el asilo es *"un acto pacífico y humanitario y que, como tal, no puede ser considerado inamistoso por ningún otro Estado"* (ACNUR, 2005).

Asimismo, el documento estipula en el mismo artículo que las personas a las que se alude en el art. 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y aquellas que luchan contra el colonialismo tienen derecho a no serles negada la entrada en el territorio de los Estados y a no ser expulsadas o devueltas a cualquier otro Estado en que puedan ser objeto de persecución (Díez de Velasco, 1994).

Por tanto, se puede concluir que no existe un derecho de asilo a nivel internacional por parte de los individuos, sino que el Estado en cuestión es quien soberanamente tendrá la facultad de conceder asilo o no a un individuo (Pérez Barahona, 2003).

5.2.4 El papel de otros órganos: ACNUR

En esta misma situación de postguerra y de crisis de refugiados, las Naciones Unidas decidieron crear la Organización Internacional para los Refugiados (OIR) en 1946, una agencia especializada que se reemplazaría el 14 de diciembre de 1950 por la Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados. La base jurídica de ACNUR fue modificada en el Protocolo de 1967, convirtiéndose en la responsable a nivel global en materia de refugiados. En la actualidad es, por tanto, la encargada de coordinar y dirigir la acción internacional para la protección de los refugiados en todo el mundo ("Historia del ACNUR", s.f.). ACNUR cuenta con más de 16.803 trabajadores, trabaja en 134 países y su labor ha sido reconocida con el Premio Nobel de la Paz en 1954 y en 1981 (ACNUR, 2019).

Desde su fundación, ACNUR se ha enfrentado a diversas emergencias. La primera gran emergencia ocurrió en 1956, cuando el fracaso de la Revolución Húngara provocó que 200.000 personas huyeran de su país. La década de los 60 fue la década de la

descolonización en África y de las guerras, tanto de independencia, como civiles, como fronterizas. ACNUR tuvo que lidiar con la huida forzada de cientos de miles de personas. En la década de los 70 el foco de conflicto estaba en América Latina y Asia. En los 80 y 90 estallaron nuevas guerras en África, Oriente Medio y el sur de Europa. A finales del siglo XX, en un mundo de guerras civiles, conflictos étnicos y desastres naturales, surgieron nuevas víctimas que habían tenido que abandonar sus hogares, pero no sus países. Se identificó entonces a un nuevo grupo de personas necesitadas de protección: los desplazados internos. En este nuevo siglo, el mundo cuenta con el mayor número de refugiados y desplazados desde la Segunda Guerra Mundial. Tan solo en 2018, un total de 70,8 millones de personas se desplazaron de su país de origen a la fuerza y 6.7 millones de esos refugiados provenían únicamente de Siria (ACNUR, 2019).

En definitiva, el Alto Comisionado para los Refugiados tiene el propósito de salvaguardar la dignidad humana y fue creado con el fin de restablecer los derechos mínimos de las personas después de que abandonen sus países de origen (OHCHR, s.f.).

5.3 EL REFUGIADO EN EL MARCO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA

Una vez estudiado el marco jurídico universal, conviene analizar qué instrumentos legales existen en la Unión Europea para la protección de los refugiados.

La política de la Unión Europea en materia de asilo es una política que funciona a través de compromisos políticos entre sus Estados Miembros y cuyo objetivo es ofrecer un estatuto apropiado a aquellas personas de un tercer país que necesiten protección internacional y garantizar el respeto del principio de no devolución. Asimismo, dicha política trata de ajustarse a la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967 mencionados en apartados anteriores (“La política de asilo | Fichas temáticas sobre la Unión Europea”, 2020).

Tomando como referencia dichos documentos y con el fin de armonizar las políticas de asilo y protección, la Unión Europea ha ido desarrollado desde finales del siglo XX diversos instrumentos. El Tratado de Ámsterdam de 1997, por el cual se modifican el Tratado de Unión Europea y los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, y el Programa de Tampere son los primeros textos que tratan la inmigración como una competencia comunitaria (Guijarro Fornés, 2016).

Cabe destacar el Acuerdo de Schengen, el Convenio de Dublín y el Sistema Europeo Común de Asilo como las principales herramientas de la UE que facilitan una aplicación más eficaz de la Convención de Ginebra, y constituyen el punto de partida para una aproximación global y sistemática al asilo desde una perspectiva comunitaria (Escobar Hernández, 1993).

5.3.1 El Acuerdo de Schengen

En la década de los ochenta, surgió en Europa un intenso debate sobre el concepto de libre circulación de personas. Por un lado, algunos Estados defendían que este derecho solo debía serle concedido a ciudadanos de los países signatarios, lo que implicaba mantener las fronteras internas con el fin de distinguir entre ciudadanos europeos y nacionales de terceros países. Por otro lado, varios Estados sostenían que este derecho debía ser para todas aquellas personas que se encontrasen en el interior de dichos territorios, lo que suponía la libertad de movimiento y la supresión de controles fronterizos internos (Luque González, 2004).

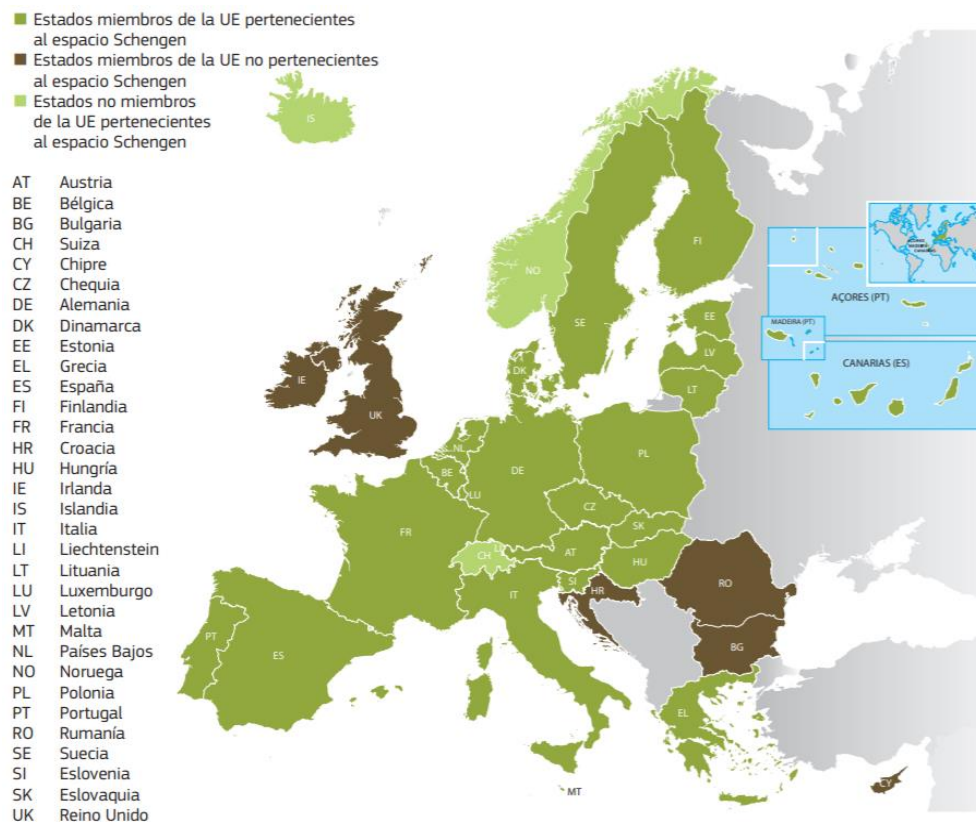
En este contexto, el 14 de junio de 1985, cinco países de la Unión Europea pertenecientes al segundo grupo explicado – Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos – firmaron el Acuerdo de Schengen y decidieron abolir los controles fronterizos internos. Este acuerdo, se inspiraba en la decisión de 1960 tomada por los países del BENELUX y basada en eliminar la vigilancia entre sus fronteras, y en el Acuerdo de Sarrebrück de 1984 entre Alemania y Francia sobre la supresión de controles fronterizos internos (Olesti Rayo, 2012). Los objetivos perseguidos con este acuerdo eran el de construir un área en el continente europeo donde los ciudadanos y los visitantes pudieran moverse libremente sin control fronterizo y el de mejorar la economía. Hoy en día, el acuerdo es una de las áreas más grandes del mundo que ha puesto fin al control fronterizo entre los países miembros.

Los firmantes del acuerdo se comprometían a adoptar dos tipos de medidas. El primer tipo suponía la disminución de las inspecciones en las fronteras interiores, mientras que el segundo perseguía la transferencia de los controles internos a la frontera externa. De esta manera, se aspiraba a armonizar las legislaciones en materia de estupefacientes, armas, y explosivos; y a coordinar las condiciones de las políticas de visados y de acceso

al territorio de los países firmantes (Olesti Rayo, 2012). Por otro lado, los Estados miembros del acuerdo comparten una frontera exterior común de la que son conjuntamente responsables.

A pesar de que el acuerdo inicial se firmó en 1985, la implementación real del Espacio Schengen no entró en vigor hasta el 26 de marzo de 1995, donde siete países miembros de Schengen (los cinco mencionados anteriormente, Portugal y España) decidieron abolir sus controles de fronteras internas (“Acuerdo de Schengen”, 2019). Desde entonces, se inició una tendencia de desarrollo y expansión que, a día de hoy, ha alcanzado la cifra de 26 Estados miembros. Liechtenstein fue el último país en firmar su adhesión en 2008 (Comisión Europea, 2015). A continuación, se muestra un mapa con los Estados miembros del Espacio Schengen:

Ilustración 3: Estados miembros del Espacio Schengen



Fuente: (Comisión Europea, 2015)

En el mapa se puede observar que no todos los países de la Unión Europea pertenecen al Espacio Schengen, ni todos los países de Schengen son miembros de la Unión Europea. En el primer caso, cabe destacar que Irlanda, Reino Unido, Croacia, Rumanía, Bulgaria y

Chipre son Estados Miembros de la Unión Europea, pero no del Espacio Schengen. En el segundo caso, es preciso señalar que Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza no son Estados Miembros de la Unión Europea, pero sí del Espacio Schengen.

Desde que el Convenio de Schengen entró en vigor en 1995, se han creado reglas comunes relativas a visados, derecho de asilo y protocolos de control en las fronteras externas. Asimismo, se estableció un aparato institucional y decisorio que garantizase la aplicación de Schengen y la coordinación entre seguridad y libertad a través de medidas compensatorias. Por ello, se le da gran importancia a la coordinación judicial, policial y aduanera, y a la lucha contra el terrorismo y el crimen transfronterizo y la inmigración irregular (Luque González, 2004).

Atendiendo a estos objetivos, se estableció el Sistema de Información de Schengen (SIS), el cual facilita el intercambio de datos sobre identidad de individuos, vehículos y objetos perdidos o robados. Así, se reconcilian los intereses de libertad y seguridad, a la vez que se mantiene el equilibrio del sistema (Luque González, 2004).

Dicho Sistema está compuesto en la actualidad por 30 países europeos, cuatro de los cuales no pertenecen a la Unión Europea y otros cuatro no pertenecen a Schengen. Además, como respuesta a la reinstauración de controles fronterizos por parte de algunos países para frenar la llegada masiva de refugiados desde 2015, la Comisión presentó a finales de 2016 un paquete de tres propuestas legislativas que revisan el marco legal del Sistema de Información de Schengen. En concreto, en relación con la inmigración irregular, se ha propuesto reforzar el intercambio de información y la inclusión de alertas sobre el posible retorno de personas de terceros países. Esta propuesta se debe a que, según explica el eurodiputado holandés Jeroen Lenaers, *“En la actualidad, los Estados miembros no intercambian información sobre si se ha decidido que un nacional de un país tercero retorne o no. Debido a esta falta de intercambio de información, una persona de un país tercero que esté obligado a retornar puede evitarlo fácilmente yéndose a otro Estado miembro”* (“Mejoras en el Sistema de Información de Schengen (Infografía)”, 2018).

5.3.2 El Convenio de Dublín

Tras la creación del Espacio Schengen, se hizo evidente la necesidad de armonizar las políticas de asilo en los Estados de la Unión Europea. Por ello, en la Convención de Dublín de 1990 se establecieron una serie de criterios para determinar qué Estado es el responsable de examinar cada solicitud de asilo (Escobar Hernández, 1993).

En Dublín se establecieron tres principios básicos. En primer lugar, los solicitantes de asilo sólo disponen de una oportunidad para solicitarlo en la Unión Europea y, en caso de serle denegado, el resto de los Estados Miembros deben respetar la decisión. En segundo lugar, los criterios de distribución establecidos por Dublín son los que determinan qué Estado miembro debe hacerse responsable de examinar cada solicitud. Por último, los solicitantes de asilo pueden ser “transferidos” al Estado miembro que les haya sido asignado (Garcès-Mascareñas, 2015).

En definitiva, uno de los principales propósitos del Convenio de Dublín es el de evitar que los propios solicitantes de asilo elijan el país en el que se tramita su solicitud (“asylum shopping”) o que ningún Estado europeo se encargue de procesar su solicitud (“orbiting”) (Garcès-Mascareñas, 2015).

Aunque ni en el Convenio de Dublín ni en sus actos jurídicos posteriores se menciona explícitamente, los criterios establecen un principio de causalidad, es decir, el Estado que ha “causado” la entrada de un solicitante de asilo también es responsable de procesar la solicitud de asilo. Dicha causalidad puede ser fruto de una vigilancia policial insuficiente de la frontera o de la emisión de una visa (Bauder & Matheis, 2016). No obstante, en el artículo 6 sí se explicita que, si un solicitante de asilo que ha entrado de manera ilegal o irregular a un Estado después se traslada y reside al menos seis meses en otro Estado miembro antes de solicitar asilo en el mismo, este último Estado será el responsable de examinar dicha solicitud. Por tanto, el primer Estado por el que el solicitante de asilo entró de manera irregular en el “espacio comunitario” queda liberado de la responsabilidad (Escobar Hernández, 1993).

En relación con este punto, cabe destacar que el Acuerdo de Schengen y el Convenio de Dublín no establecen las mismas consecuencias para el Estado responsable de la entrada irregular de un extranjero al territorio común. Como se ha expuesto en el párrafo

anterior, el Convenio de Dublín permite un traspaso de la responsabilidad del plano de la entrada al plano de la permanencia. Se entiende que, a pesar de que el primer Estado por el que entró irregularmente el solicitante de asilo es responsable de una deficiente vigilancia en sus fronteras, el segundo Estado al que el solicitante se desplaza es igualmente responsable de la misma negligencia ya que se considera que la frontera entre ambos Estados comunitarios continúa siendo una frontera exterior (Escobar Hernández, 1993). Sin embargo, en el Acuerdo de Schengen, como se ha mencionado previamente, el deber de vigilancia de las fronteras no responde a parámetros igualitarios y, por tanto, las consecuencias son más gravosas para el Estado a través de cuyas fronteras exteriores penetre irregularmente el extranjero en el territorio común (Escobar Hernández, 1993).

- **Revisiones del Convenio de Dublín: Dublín II (2003) y Dublín III (2013)**

Las revisiones de Dublín del 2003 y 2013 han permitido clarificar los criterios que definen qué Estado miembro es responsable de examinar cada solicitud de asilo.

Una de las principales novedades introducidas en Dublín II fue el Sistema de Información EURODAC (European Dactyloscopy). Se trata de una base de datos centralizada que permite tratar y almacenar las huellas dactilares de solicitantes de asilo y personas detenidas al cruzar las fronteras externas de la Unión Europea. Gracias a este sistema, las autoridades competentes pueden comprobar si deben atender una solicitud de asilo o derivarla a otro país europeo, ya sea porque la persona haya solicitado asilo ahí previamente o porque haya entrado en la Unión Europea a través de sus fronteras (Garcès-Mascreñas, 2015).

Por otro lado, en ambas revisiones (Dublín II y Dublín III) se explicita la importancia del criterio de reunificación familiar. Cuando la solicitud de asilo proviene de un extranjero con familiares con estatus de refugiado y derecho de residencia en un determinado Estado, debe ser dicho Estado el responsable de examinarla si el solicitante así lo desea (Garcès-Mascreñas, 2015). Cabe señalar que este criterio también está presente en el Acuerdo de Schengen, pero en ambos Convenios se otorga un alcance limitado al concepto de familia. Este término es utilizado en ambos instrumentos para abarcar únicamente las relaciones conyugales y paternofiliales en caso de tratarse de hijos

menores de edad, y se excluye, por tanto, lazos afectivos no formalizados o vínculos familiares más amplios (Escobar Hernández, 1993).

Por último, cabe mencionar que el Consejo está debatiendo en la actualidad un conjunto de normas para reformar el sistema de Dublín ya que *“La crisis migratoria ha puesto de relieve los límites del sistema actual, que supone una carga para los Estados miembros de primera línea”* (“Reforma de las normas de la UE en materia de asilo”, 2020). Con dicha propuesta pretenden mejorar la manera en la que se determina el Estado responsable de examinar cada solicitud de asilo, garantizar que las responsabilidades se repartan de manera equitativa entre los Estados y evitar abusos y prevenir movimientos secundarios de los solicitantes dentro de la Unión Europea.

Asimismo, a finales de 2016 se acordó un mandato de negociación sobre una propuesta de reforma del sistema EURODAC. El objetivo de esta reforma es poder recoger más datos, ampliar su ámbito de aplicación y simplificar el acceso de las fuerzas y cuerpos de seguridad (“Reforma de las normas de la UE en materia de asilo”, 2020).

5.3.3 El Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)

En la década de 1990, en el contexto del establecimiento de un mercado único europeo sin fronteras internas, los Estados miembros reconocieron que las cuestiones relativas al asilo y la inmigración deberían incluirse en el marco de los Tratados de la Unión Europea. Esta ambición se originó debido a la dificultad de los Estados miembros a la hora de tratar con un gran número de personas que fueron desplazadas por los conflictos en los Balcanes y el colapso de los regímenes comunistas en Europa del Este (Parusel & Schneider, 2017).

Ante la urgencia de un conjunto normativo y unos procedimientos armonizados aplicables en todos los Estados miembros de la Unión Europea a las personas originarias de terceros Estados que buscan protección internacional, se decidió crear el Sistema Europeo Común de Asilo. Se buscaba así evitar que cada Estado aplicase unas normas y derechos de asilo diferentes (Alarcón Velasco, 2017). Otro elemento clave de la armonización de las políticas de asilo fue la transformación del Convenio de Dublín en un Reglamento de la UE, el cual establece normas para la determinación del Estado miembro responsable del procesamiento de una solicitud de asilo.

Podría decirse que el Sistema Europeo Común de Asilo fue creado en dos fases. La primera estaría comprendida entre los años 1999 y 2005 e incluiría la entrada en vigor de dos importantes tratados: el Tratado de Ámsterdam (1999) y el Tratado de Niza (2003). En esta primera fase, la Unión Europea tendría como objetivo establecer las primeras normas para regular el derecho de asilo en sus Estados miembros. Entre ellas, se encontraban las relacionadas con las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo, los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de refugiado y los procedimientos de asilo (Alarcón Velasco, 2017).

La segunda fase tendría lugar entre 2005 y 2010. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, se va más allá del establecimiento de normas mínimas en materia de asilo y se procede a la creación de un sistema común que incluye estatutos y procedimientos uniformes (Alarcón Velasco, 2017). Es en los artículos 67.2 y 78 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) donde se encuentran las bases jurídicas del SECA. Además, con el Tratado de Lisboa, los artículos 18 y 19 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) relativos al derecho de asilo se convierten en derechos fundamentales que deben ser respetados en la aplicación del derecho de la Unión. Cabe recalcar que tanto el TFUE como la CDFUE se refieren específicamente a la Convención de Ginebra y a su Protocolo de 1967, por lo que el derecho de asilo de la Unión debe respetar y ajustarse a dichos documentos (“La política de asilo | Fichas temáticas sobre la Unión Europea”, 2020).

El Sistema Europeo Común de Asilo se apoya en cinco instrumentos legislativos principales, tres Directivas y dos Reglamentos. Dichos instrumentos son: la Directiva relativa a los procedimientos de asilo, la Directiva relativa a las condiciones de acogida, la Directiva relativa a los requisitos para el reconocimiento, el Reglamento relativo a las reglas de determinación del Estado responsable de examinar las solicitudes de asilo (Revisión de Dublín de 2013: Dublín III) y el Reglamento relativo al sistema EURODAC (Cano Linares, 2015).

- **Reforma del SECA**

Ante la alarmante situación pronunciada en 2015, se ha considerado necesario llevar a cabo una reforma de las normas de la Unión Europea en materia de asilo. Con esta

reforma del Sistema Europeo Común de Asilo se pretende mejorar la eficiencia y resistencia a la presión migratoria del mismo, eliminar los factores de atracción y los movimientos secundarios, combatir los abusos y apoyar a los Estados más afectados de la Unión Europea ("Reforma de las normas de la UE en materia de asilo", 2020).

Dicha reforma, iniciada en 2015, incluye las dos mencionadas en el apartado anterior (reforma del sistema de Dublín y del EURODAC) y cinco propuestas adicionales. Éstas son ("Reforma de las normas de la UE en materia de asilo", 2020):

- La creación de una Agencia de Asilo de pleno derecho.
- El establecimiento de un Reglamento para armonizar los procedimientos de la Unión Europea y reducir las diferencias en las tasas de reconocimiento entre los Estados miembros en sustitución a la Directiva sobre procedimientos de asilo.
- La instauración de un Reglamento armonizador de las normas de protección y los derechos de los solicitantes de asilo en sustitución a la Directiva relativa a los requisitos de asilo.
- La reforma de la Directiva sobre las condiciones de acogida para garantizar que los solicitantes de asilo disfruten de unas normas de acogida armonizadas y dignas.
- La creación de un marco de reasentamiento de la Unión Europea permanente.

5.3.4 Directiva 2001/55/CE

Finalmente, cabe mencionar la Directiva 2001/55/CE relativa a 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 de la Unión Europea para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

Dicha directiva entró en vigor el 7 de agosto de 2001 con el objetivo de establecer un instrumento que permitiese hacer frente a las llegadas masivas a la Unión de extranjeros que por fundados motivos no pueden regresar a sus países de origen (violencia, guerra, violación de derechos humanos). Asimismo, establece una protección inmediata a dichas personas y fomenta una equidad en los esfuerzos de los Estados miembros en la

acogida de estas personas desplazadas ¹. No obstante, es importante señalar que con esta directiva se fomenta un equilibrio, pero no se exige una distribución necesaria de los solicitantes de asilo entre todos los Estados.

Cabe destacar que la protección establecida en este instrumento es de carácter temporal, aplica a todos los Estados miembros, tiene una duración de un año (prorrogable a dos años) y puede concluir cuando el Consejo considere seguro que las personas desplazadas regresen a su países de origen. Ahora bien, esta protección no aplica a aquellas personas sospechosas de delitos contra la paz, crímenes de guerra o contra la humanidad, delitos comunes graves, que puedan poner en peligro la seguridad del país de acogida y que actúen contra las finalidades y los principios de la ONU ¹. No se trata de una medida alternativa al asilo, sino de un mecanismo excepcional y complementario que trata de dar protección inmediata y prevenir el colapso de los sistemas de asilo

La creación de esta directiva se enmarca en el contexto de los conflictos surgidos tras la disolución de Yugoslavia, aunque anteriormente ya se había evidenciado la necesidad de normativa respecto a la protección temporal al delinarse las bases del SECA. Al presentar su propuesta, la Comisión alegó que a pesar de que la Convención de Ginebra no impide reconocer la condición de refugiado a grupos enteros de personas, los Estados son reticentes a hacerlo (Villar, 2017). Esto pone de manifiesto la inexistente solidaridad comunitaria como principio fundamental de la Unión y componente básico del SECA.

No obstante, cabe señalar que se desechó la posibilidad de aplicación de la Directiva tras la llegada constante de embarcaciones con inmigrantes a Lampedusa en 2011, aunque se estimó que en cuanto la situación lo exigiese, debería ser activada. Por tanto, resulta sorprendente no encontrar en documentos recientes referencia alguna a la posible aplicación de la Directiva en la actual crisis de los refugiados, a pesar de que estaría completamente justificada. *“Podemos entonces establecer que la pertinencia de la norma analizada a la situación actual está a la vista; sin embargo, difícilmente alguna vez asistiremos a su implementación, no solo por el contexto político actual y los costes (políticos) que ello podría acarrear, sino porque sus días estarían contados”* (Villar, 2017).

¹ DO L 212 de 07/08/2001 p.12-23

6 ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

Una vez se han explicado los principales instrumentos jurídicos para la protección de los refugiados, se procede en este apartado del trabajo a analizar la respuesta tanto de las instituciones de la Unión Europea como de algunos de sus Estados a la crisis de los refugiados y se valorará si dichas respuestas se ajustan al marco jurídico europeo y universal.

6.1 RESPUESTA DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS A LA CRISIS DE REFUGIADOS

Como señala Del Valle Gálvez (2016) *“ha habido un progresivo escalonamiento e involucración de la Unión Europea en la crisis de los refugiados, destacando la actuación de la Comisión”*. Sin duda, las instituciones de la Unión Europea han jugado un papel crucial en la gestión de la crisis tanto dentro como fuera del territorio europeo.

Con el objetivo de combatir de forma unitaria y coordinada esta crisis humanitaria agudizada en 2015, las instituciones europeas establecieron la Agenda Europea de Migración y adoptaron dos medidas principales: un sistema de cuotas para el reparto de refugiados y un acuerdo de readmisión con Turquía.

6.1.1 La Agenda Europea de Migración

El 23 de abril de 2015, ante los fatídicos acontecimientos sucedidos en el Mediterráneo, el Consejo Europeo convocó una reunión extraordinaria en la que se evidenció la necesidad de movilizar esfuerzos de manera conjunta con el objetivo de reforzar la presencia en el mar, luchar contra el tráfico de personas, prevenir la migración ilegal e impulsar la solidaridad y responsabilidad entre los Estados miembros ("Cronología - Respuesta a las presiones migratorias", 2019).

Apenas un mes después, el 13 de mayo de 2015, la Comisión presentó la Agenda Europea de Migración. Se trataba de un documento político que describía las prioridades en las políticas de migración, asilo y fronteras para los años venideros (Carrera, Blockmans, Gros & Guild, 2015) y recogía diversas medidas tanto a largo como a corto plazo con el fin de mitigar la crisis migratoria y de proteger a quienes cruzan las fronteras Schengen (Del Valle Gálvez, 2016). Además, en ella se recalca la importancia

de gestionar la crisis migratoria desde un enfoque integral, equilibrado y basado en la solidaridad (Cano Linares, 2015). Recogía las siguientes prioridades:

En primer lugar, se evidenció la necesidad de aplicar el SECA de manera plena y coherente, y reforzando la vigilancia del cumplimiento y aplicación de las normas sobre asilo mediante un nuevo proceso de seguimiento sistemático, priorizando la transposición y la aplicación práctica de las Directivas adoptadas en 2013 (Cano Linares, 2015).

En segundo lugar, se desarrolló un mecanismo de reubicación temporal y de emergencia para los solicitantes de asilo dentro de la UE para aquellos Estados miembros que enfrentan una mayor afluencia, basado en un nuevo criterio clave de redistribución para determinar la responsabilidad de evaluar las solicitudes de asilo (Cano Linares, 2015). Se estableció también un mecanismo de reasentamiento para 20,000 refugiados de fuera de la UE, y un presupuesto extra de 50 millones de euros (2015-2016) para apoyar dicho mecanismo (Cano Linares, 2015).

En tercer lugar, se aumentaron los fondos de emergencia para los Estados miembros de primera línea de la Unión Europea en 60 millones de euros y establecer un nuevo enfoque de puntos críticos o “hotspots” en el que las agencias de asuntos internos de la UE como Frontex, Europol y la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) trabajarían en el terreno para apoyar a dichos Estados en la identificación, registro y recogida de huellas dactilares de migrantes (Carrera et al., 2015)

En cuarto lugar, se tomaron diversas medidas relativas a la vigilancia y lucha contra el tráfico de migrantes en el Mediterráneo. Se decidió triplicar las capacidades y el presupuesto de las operaciones conjuntas de control y vigilancia fronteriza de la Agencia de Fronteras Exteriores de la UE (Frontex) en el Mediterráneo llamadas “Tritón” y “Poseidón”. Asimismo, se fortaleció la operación conjunta de información marítima de la Europol en el Mediterráneo para hacer frente al tráfico de migrantes a través de la CEPOL (Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial) (Carrera et al., 2015).

En la actualidad, son tres las operaciones de la Unión Europea activas en el Mediterráneo: “Sophia”, “Themis” y “Poseidón”. Con la primera, puesta en marcha en 2015, se estableció una operación de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)

en el Mediterráneo para dismantelar las redes de traficantes e identificar, capturar y destruir los barcos utilizados por los contrabandistas. La segunda se inició en 2018, sustituye a “Tritón” (puesta en marcha en 2014) y está destinada a vigilar las fronteras del Mediterráneo central. La tercera se encarga de la vigilancia de las fronteras del Mediterráneo oriental desde 2006 (Carrera et al., 2015). Además, la Unión Europea inició en 2012 una misión civil en Níger con el objetivo de prestar ayuda a las autoridades locales en el control de la migración irregular ("Salvar vidas en el mar y luchar contra las redes delictivas", 2019).

Finalmente, se consideró esencial una asociación con los terceros países de origen para abordar la migración desde el inicio y la creación o mejora de programas regionales de desarrollo y de protección (Cano Linares, 2015).

A finales de 2019, la entonces Alta representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, comentó sobre los avances registrados desde 2015 en el marco de la Agenda Europea de Migración

“En los últimos años hemos creado una política exterior de migración de la UE, cuando antes no había ninguna. Hemos establecido nuevas asociaciones y reforzado las antiguas, empezando por la Unión Africana y las Naciones Unidas. Juntos estamos salvando vidas y protegiendo a las personas que lo necesitan al facilitar vías de migración legales, actuar contra los motores de la migración y combatir el tráfico de inmigrantes y la trata de seres humanos. Los últimos años han confirmado que ningún país puede hacer frente por sí solo a esta cuestión compleja. Solo trabajando juntos y aunando fuerzas podremos hacer frente a estos desafíos mundiales de una manera eficaz, humana y sostenible” (Comisión Europea, 2019).

6.1.2 El sistema de cuotas de reubicación

Como se ha mencionado en el apartado anterior, una de las principales medidas de emergencia adoptadas por la Unión Europea durante la crisis de los refugiados fue el establecimiento de un sistema de cuotas para la reubicación de refugiados en los distintos Estados miembros. En este sentido, se entiende por reubicación *“el traslado de personas que necesitan protección internacional de un Estado miembro de la Unión Europea a otro”* (Comisión Europea, 2016). Esta medida difiere del reasentamiento en

que no tiene como objetivo la integración de los refugiados en sus nuevas sociedades, sino el mero traslado de los migrantes a los países con capacidad para acogerles (Manchón Campillo, 2017). Por tanto, mientras con el reasentamiento se busca una solución duradera, con la reubicación se da solución a situaciones de emergencia.

Con esta medida se buscaba, por tanto, aliviar la presión de los principales países que recibían migrantes. *“Se plantea como un mecanismo que permite la puesta en práctica del principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad consagrado en el artículo 80 del TFUE”* (“La política de asilo | Fichas temáticas sobre la Unión Europea”, 2020).

Este sistema se estableció sobre la base legal del artículo 78.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), el cual señala que *“Si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo”* (“Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”, 2012).

En la Agenda Europea de mayo de 2015, la Comisión planteaba la reubicación de 40.000 personas desde Italia y Grecia – principales Estados miembros más afectados – en un plazo de 2 años. En septiembre, se decidió ampliar dicha cifra a 160.000 e incluir también a Hungría como país de origen de la reubicación (Comisión Europea, 2016). A este esquema de reubicación se le denominó “Plan Juncker”.

Dicho sistema de reparto se regía por los siguientes criterios:

Ilustración 4. Criterios de reubicación de refugiados en la UE

CRITERIO	PESO
Tamaño de la población	40%
PIB total	40%
Media de las solicitudes de asilo presentadas en los últimos cuatro años	10%
Tasa de desempleo	10%

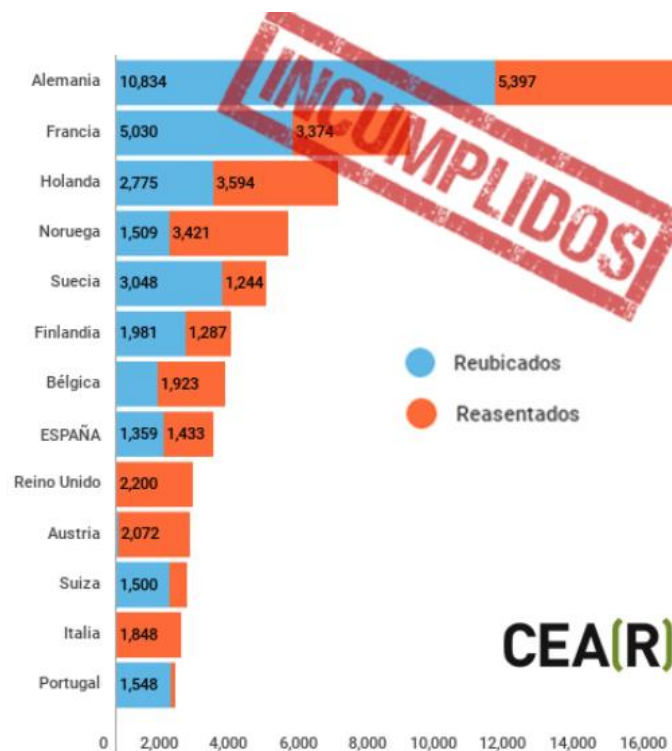
Fuente: (Comisión Europea, 2016)

Siguiendo dichos criterios, los países que más refugiados acogerían serían: Noruega (3.500), Francia (2.375), Reino Unido (2.200), Austria (1.900), Italia (1.989) y Alemania (1.600) (Manchón Campillo, 2017).

A cambio de acoger el número de refugiados establecido por dicho sistema, los Estados miembros recibirían 6.000 € por persona acogida. A su vez, los países en necesidad de reubicación (Italia, Grecia y Hungría) recibirían 500 € de gastos de transporte por cada persona reubicada (Comisión Europea, 2016).

No obstante, los intereses nacionales y las disputas políticas entre países europeos entorpecieron la eficacia y el funcionamiento del sistema de reubicación y fueron muchos los países que incumplieron los compromisos acordados (Manchón Campillo, 2017). En 2018, un año después del fin del plazo establecido, solo se habían reubicado a 34.689 de las 160.000 personas a las que se comprometió la Unión Europea en 2015, es decir el 22% del total (Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), 2018). En la siguiente imagen se puede apreciar cómo los objetivos establecidos por varios países de la UE no fueron alcanzados:

Ilustración 5. Incumplimiento de las cuotas de reubicación



Fuente: (Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), 2018)

Ante estas desalentadoras cifras, el Comisario europeo de Migración, Dimitris Avramopoulos admitió que *“La discusión sobre la reubicación obligatoria se ha agotado y es hora de dejarla atrás. La solidaridad puede venir de diferentes formas, pero debe venir de todos”* (Sanhermelando, 2018).

6.1.3 La Declaración de la Unión Europea y Turquía

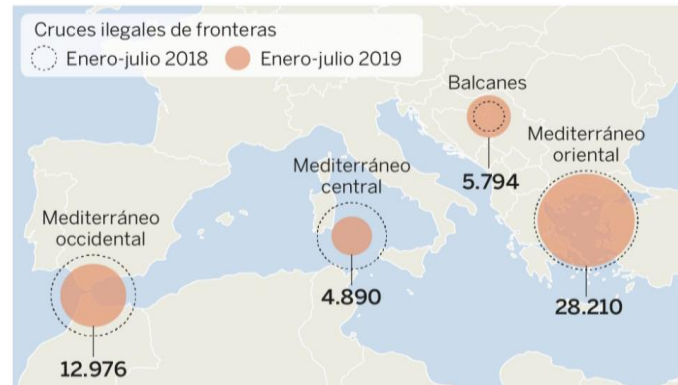
En el momento más crítico de la crisis de los refugiados, más de 6.000 personas llegaban cada día desde Turquía a Grecia con el fin de dirigirse desde ahí a su destino soñado. Con el fin de cesar dichos flujos antes de que llegasen a las fronteras de la Unión Europea, la Comisión y los Estados miembros decidieron optar por una estrategia en la que los “países de tránsito” y los de origen son los responsables de detener “impermeabilizando” su frontera, a quienes buscan un futuro mejor tratando de llegar a territorio de la Unión (Santiago Mendioroz).

En este contexto, la Unión Europea y Turquía activaron el 29 de noviembre de 2015 un Plan de acción conjunto (PAC) con el fin de *“estrechar la cooperación entre ambos en el apoyo a los refugiados sirios bajo protección temporal y a las comunidades de acogida en Turquía, así como a reforzar la cooperación para prevenir flujos de migración irregular hacia la UE”* (Comisión Europea, 2016).

Esto supuso el origen de una serie de sesiones celebradas por ambas partes con el fin de ahondar en su relación y mitigar la crisis de los refugiados. Así, el 18 de marzo de 2016, la Unión Europea y Turquía alcanzaron un acuerdo de readmisión por el que se aprobaban principalmente las siguientes medidas: devolución de migrantes irregulares a Turquía; reasentamiento en territorio de la UE de un solicitante de asilo residente en Turquía por cada refugiado sirio retornado a Turquía desde las islas griegas; financiación de 6.000 millones de euros a Turquía con este fin; control sobre aperturas de nuevas rutas de migración ilegal desde Turquía a la UE; régimen voluntario de admisión humanitaria; liberalización de visados; mejora de la Unión aduanera; compromiso de retomar el proceso de adhesión de Turquía a la UE; colaboración de UE y sus Estados miembro con Turquía para optimizar las condiciones humanitarias en Siria (Consejo de Redacción, 2016).

Si bien es cierto que dicho acuerdo logró reducir el flujo de migrantes irregulares de Turquía a Grecia de 1.740 a 47 por día, otras rutas como la de Libia-Italia y la de Marruecos-España cobraron fuerza en su lugar.

Ilustración 6. Situación migratoria en el Mediterráneo



Fuente: (de Miguel, 2019)

No obstante, como se observa en el gráfico, tres años después, el número de llegadas irregulares a Grecia vuelve a incrementar y la ruta del Mediterráneo Oriental vuelve a ser el principal foco de llegada de migrantes a la Unión Europea. Asimismo, desde la firma del acuerdo, únicamente se han reubicado 25.000 refugiados de Turquía a la Unión Europea y el número de devoluciones de Grecia a Turquía no supera los 2.000 (Garcès-Mascareñas, 2020). Esto último se debe en parte a que los propios tribunales griegos han optado por frenar las órdenes de expulsión puesto que rechazan aceptar a Turquía como un “tercer país seguro”. Esta opinión es compartida por los críticos del acuerdo, los cuales consideran que este hecho convierte la externalización de la protección internacional a un país como Turquía en ilegal (Garcès-Mascareñas & Montijano, 2017).

Por todo ello, no resulta sorprendente que en la actualidad se estén evidenciando las deficiencias de este compromiso transaccional. Todo comenzó cuando, en julio de 2019, el Gobierno de Turquía anunció unilateralmente la suspensión de dicho acuerdo. Esta decisión se tomó en respuesta a las sanciones que dictó Bruselas contra Ankara por sus exploraciones de gas en aguas de Chipre y a que la Unión Europea no hubiese levantado todavía la exigencia de visados para los ciudadanos turcos. En palabras del Ministro de Interior turco, Süleyman Soylu, “*Es obvio que Europa nos ha dejado solos en este asunto. No vale con dar palmaditas en la espalda. Si Turquía no tomara medidas tan decididas, ningún Gobierno de Europa aguantaría ni seis meses. Si queréis, probamos*”. Con dicha

declaración Soyly amenazaba con utilizar el control de la migración irregular como herramienta de presión a Bruselas (La Vanguardia, 2019).

En aquel momento, la Unión Europea aseguró que la suspensión del acuerdo de readmisión no afectaría a la declaración entre la misma y Turquía. En concreto, Natasha Bertaud, portavoz de Migración del Ejecutivo comunitario, afirmaba *“Seguimos comprometidos con el cumplimiento de la declaración con Turquía y confiamos en poder continuar con ese trabajo de buena fe con las autoridades turcas”* (El Confidencial, 2019).

No obstante, a finales de febrero de 2020, Ankara decidió abrir sus fronteras a los migrantes, violando, por tanto, el acuerdo establecido con la Unión Europea en 2016. Dicha decisión se tomó como respuesta al asesinato de por lo menos 34 soldados turcos en Idlib, último bastión de los rebeldes en Siria. Tal suceso avivó el temor de que un combate intensivo en Idlib empujase a otro millón de sirios a Turquía (*"Compartiendo la carga: revisitando el acuerdo de migración UE-Turquía"*, 2020).

Por ahora, Bruselas considera que el acuerdo sigue en vigor y mantiene sus ayudas financieras a aquellos migrantes que se encuentran en Turquía, pero exige a Ankara que respete el pacto migratorio. Ante los recientes sucesos, Ursula von der Leyen, presidenta de la Comisión, declaraba: *“Reconozco que Turquía se encuentra en una situación difícil respecto a los refugiados y los migrantes, pero lo que estamos viendo no puede ser la solución. Por tanto, necesitamos establecer un diálogo más intenso con Turquía”* (Lázaro, 2020).

6.1.4 ¿Se ajusta la respuesta de la UE al Derecho internacional?

Una vez analizadas las principales medidas adoptadas por la Unión Europea en respuesta a la crisis de los refugiados, conviene valorar si dichas medidas se ajustan al marco jurídico internacional de protección de los refugiados.

Si bien es cierto que la respuesta de la Unión Europea a la crisis de refugiados ha tratado de ajustarse a la Convención de Ginebra y el Protocolo de Nueva York, no ha logrado mantenerse fiel a su espíritu.

La crisis de refugiados de 2015 no ha hecho sino revelar la naturaleza esencialmente incompleta y disfuncional de las políticas de control fronterizo, migración y asilo de la

UE (Faure, Gavas & Knoll, 2015) y ha obligado a la misma a replantearse y reformar el conjunto de normas y procedimientos.

Según Cano Linares (2015), la Unión Europea ha aprovechado las limitaciones de la regulación internacional del derecho de asilo y de la condición de refugiado y las medidas que ha adoptado han sido establecidas con el objetivo de impedir básicamente la llegada de migrantes a sus territorios.

Sanahuja (2018) señala que la UE se ha centrado en trasladar los costes a terceros países y ha tratado a los refugiados como una moneda de cambio en negociaciones en las que *“han primado agendas de corto plazo dominadas por las urgencias de política doméstica e internacional”*. Asimismo, denuncia que se han abandonado las obligaciones humanitarias de asistencia y protección que establece tanto el derecho internacional, como las normas europeas.

Cabe destacar también, la decisión del propio Consejo de anular temporalmente – entre 2015 y 2017 – el Sistema de Dublín III con el objetivo de aplicar el Plan Juncker. El propio Dublín III ha implicado que Estados como Italia y Grecia hayan sido dos de los Estados de la UE con mayores cargas en cuanto a la revisión de solicitudes de asilo, debido a su ubicación geográfica. Manchón Campillo (2017) denuncia que el Plan Juncker se trata de un instrumento que pone el foco en los países más que en la situación que viven los refugiados y considera que es contrario a la Convención de Ginebra.

No obstante, la medida más controvertida adoptada por la Unión Europea a esta crisis ha sido sin duda la Declaración ésta con Turquía. A juicio de muchos juristas, es totalmente contraria a la Convención de Ginebra y los preceptos establecidos por la CDFUE. *“Este Acuerdo supone despojar a Europa de los principios y valores de protección de la dignidad humana; en favor de una “Fortaleza europea””* (Consejo de Redacción, 2016). Asimismo, como ya se ha mencionado, los críticos del acuerdo alegan que Turquía no debe ser considerado un tercer país seguro.

Para muchos, es considerado el peor ataque a los derechos humanos en Europa. Para los Estados Miembros y la Comisión, se trataba del menor de los males posibles. Sin embargo, como defiende Mendioroz (2017), con este tipo de acuerdos *“corremos el*

riesgo, como europeos, de que derechos fundamentales como el de no devolución o la prohibición de expulsiones masivas, pasen al baúl de los recuerdos”.

Por su parte, Garcès-Mascreñas (2020) considera que estos cuatro años de Acuerdo evidencian que las políticas de contención no funcionan y que para establecer políticas migratorias efectivas se debe considerar indudablemente las vidas que quedan en los márgenes.

En definitiva, la Unión Europea ha adoptado un estrecho punto de mira en el que se ha obstaculizado la llegada de extranjeros a su territorio. Pese a sus esfuerzos, no ha sido capaz de desarrollar un sistema a través del cual los Estados Miembros puedan compartir la responsabilidad de acoger a los migrantes de manera justa y equilibrada. Como consecuencia, continúan debatiendo entre sí sobre cuál de ellos debería albergar a los solicitantes de asilo y otros migrantes que llegan a las costas de Europa. Estas disputas manifiestan la clara incapacidad de los propios Estados de la Unión para acordar la reforma del Reglamento de Dublín. Asimismo, esta crisis ha demostrado la carencia de una verdadera política común de asilo, y una falta de cooperación y coordinación en la Unión Europea. Aparte de cómo distribuir la responsabilidad, repensar una política común de asilo conlleva plantearse cómo unificar estándares tanto en los procedimientos de asilo como en las condiciones de recepción. Como dice Garcès-Mascreñas (2015): “empecinarse en una política que no funciona tiene un precio muy alto: por un lado, Europa no responde a sus obligaciones más básicas (no sólo morales sino legales) con los solicitantes de asilo; por otro, con su falta de respuesta, Europa justifica y alimenta las posiciones más ultranacionalistas y xenófobas”.

A continuación, se va a exponer el papel que han adoptado algunos de los Estados Miembros en esta crisis y se analizará si verdaderamente existe una política común de asilo o si, en cambio, los Estados tienden a tomar aquellas medidas que salvaguarden sus intereses nacionales.

6.2 RESPUESTA DE ALGUNOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE A LA CRISIS DE REFUGIADOS

Pese a los esfuerzos de las instituciones de la Unión Europea en combatir la crisis, su actuación se ha visto muy maniatada debido a las actitudes y discrepancias entre los

Estados miembros, los cuales han dificultado la adopción de los acuerdos y la implementación de éstos (Del Valle Gálvez, 2016).

Sin duda, la lenta e ineficaz respuesta a la crisis no debe ser únicamente atribuida a las instituciones de la Unión Europea, ya que los Estados Miembros son actores corresponsables en esta lucha.

Como ya se ha comentado previamente en este trabajo, por asilo *“se entiende la protección que un Estado ofrece a personas que no son nacionales suyos y cuya vida o libertad están en peligro por actos, amenazas y persecuciones de las Autoridades de otro Estado o incluso por personas o multitudes que hayan escapado al control de dichas Autoridades”* (Díez de Velasco, 1994). Es decir, el asilo se configura como una potestad del Estado basado en el principio de soberanía nacional. Por tanto, a pesar de que los individuos tienen reconocido el derecho de asilo en el ordenamiento internacional, los Estados son los que soberanamente tendrán la facultad de conceder asilo o no a un individuo debido a que cuentan con un alto grado de discrecionalidad para ello (Pérez Barahona, 2003).

Por ello, en este apartado se pretende analizar cómo algunos de los principales Estados miembros involucrados han respondido a la crisis de los refugiados y han ejercido sus competencias correspondientes en la materia. Se ha considerado pertinente estudiar las medidas más relevantes adoptadas por Grecia, Italia, Alemania y Hungría. Los dos primeros debido a que son los denominados “Estados de primera línea” y se han visto desbordados ante la masiva llegada de migrantes a sus territorios, Alemania puesto que ha sido uno de los países más atractivos para migrantes y refugiados y debido a su activa participación en la mitigación de la crisis y Hungría puesto que ha sido de los Estados que peor respuesta han dado, adoptando una postura euroescéptica.

6.2.1 Alemania

En 2015, Alemania se convirtió en un foco de atracción de migrantes y refugiados cuando se divulgó que no devolvería a los solicitantes de asilo al país por el que hubieran accedido a la Unión Europea, lo que supondría el incumplimiento del Reglamento de Dublín. Asimismo, Angela Merkel anunció que su país recibiría a 800.000 refugiados al año, lo que originó un gran incremento en el flujo de entrada dirigido hacia Alemania

(González Enríquez, 2015). Dicho flujo también se vio incrementado cuando Alemania abrió temporalmente sus fronteras ante la concentración de refugiados en Austria y Hungría y acogió a más refugiados de los que le corresponderían de acuerdo con un reparto justo.

A este giro se le denominó “willkommenskultur” y Alemania incitó a los demás Estados miembros a seguir su ejemplo de responsabilidad y solidaridad (Sanahuja, 2016). No obstante, las decisiones unilaterales y la postura que adoptó Alemania no hicieron más que impulsar la percepción de falta de control en Europa y la animosidad entre Estados (Dimitriadi, 2015).

Sin embargo, ante el creciente rechazo a los refugiados, el descenso de la popularidad de Merkel y el ascenso de la extrema derecha hicieron que la postura de Alemania virase de “willkommenskultur” a “realpolitik”. Así, en septiembre de 2015, el país restableció los controles en la frontera con Austria y reintrodujo controles fronterizos, gesto que fue imitado por otros países como Eslovenia y Suecia. Además, en noviembre de ese mismo año revocó la orden de acogida a refugiados sirios, interrumpe la reunificación familiar de los solicitantes de asilo y restablece Dublín III (Sanahuja, 2016). El flujo irregular de refugiados a Alemania también se redujo a raíz del acuerdo establecido entre la Unión Europea y Turquía en 2016 y del cierre de la “ruta de los Balcanes” (Dimitriadi, 2015).

Por otro lado, Alemania fue uno de los países que trató de orientarse a una política migratoria más humanitaria y participó en el Plan Juncker. Respecto a su compromiso con dicho plan, cabe señalar que fue el Estado que más personas reubicó en términos absolutos. No obstante, al final del plazo solo había reubicado a 4.478 refugiados de los 27.536 que en un principio se había comprometido reubicar (Comisión Europea, 2017).

6.2.2 Grecia

En 2015, Grecia vivió una "crisis de doble faceta". Ya en su séptimo año consecutivo en recesión desde la crisis financiera, la crisis de refugiados estalló con un número sin precedentes de refugiados que huían de países afectados por la guerra y el conflicto (Dedotsi, Ioakimidis & Teloni, 2019). Grecia asumió un papel protagonista debido a su situación estratégica al compartir límites terrestres con Albania, Macedonia, Bulgaria y

Turquía; y marítimos con Italia, Turquía y Albania. La llegada de refugiados a Grecia se produce principalmente a través de las islas del mar Egeo – especialmente de la isla de Lesbos – y proceden de Turquía (García Escobar, 2017).

Según los datos reportados por UNHCR (2018), más de un millón de refugiados y migrantes llegaron a Grecia en 2015 y principios de 2016. El cierre de fronteras europeas ha conducido a los refugiados a tomar rutas marítimas extremadamente peligrosas, y, aquellos que sobreviven a su viaje, enfrentan más desafíos y obstáculos a su llegada. Los procedimientos supuestamente "acelerados" de 15 días para examinar la elegibilidad y la admisibilidad para el asilo, incluida la apelación, llevan mucho más tiempo (9-12 meses) dejando a las personas atrapadas en las islas en el limbo y la desesperación (Dedotsi, Ioakimidis & Teloni, 2019).

Es por ello por lo que Grecia se convirtió en un gran campo de refugiados al que la Comunidad Europea ha otorgado 509,5 millones de euros para el periodo 2014-2020, así como 181,4 millones en fondos de emergencia (García Escobar, 2017). Según datos del Alto Comité de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), más de 74.000 personas llegaron a Grecia en 2019. En la actualidad hay más de 50.000 migrantes en Grecia, de los cuales más de 35.000 viven en campos de refugiados distribuidos en varias islas del mar Egeo (La Vanguardia, 2020).

No obstante, en estos campos de refugiados se está produciendo una violación extrema de los derechos humanos de los refugiados, ya que numerosos informes revelan el hacinamiento, la escasez significativa de refugio básico, las condiciones antihigiénicas, la falta de información y la mala gestión de los procedimientos de asilo, la atmósfera volátil y el acoso sexual (Dedotsi, Ioakimidis & Teloni, 2019). Estas condiciones brutales e inhumanas han contribuido a deteriorar la salud mental de algunos refugiados, mientras que la vulnerabilidad de 3.150 niños migrantes no acompañados (a noviembre de 2017) los pone en alto riesgo para su seguridad y sus derechos. Según un informe de Amnesty International (2016), los niños permanecen recluidos habitualmente en comisarías de policía durante más de 15 días o terminan en estos sitios de detención esperando su colocación en un sistema de refugio sobrecargado y, por lo tanto, enfrentan riesgos peligrosos como enfermedad, trata, separación de los padres, extorsión por contrabandistas, explotación y abuso.

Considerando esto, los derechos de los refugiados se violan dentro de un contexto opresivo más amplio, donde las políticas nacionales y europeas para el control de la migración entran en conflicto con su deber de salvaguardarlos (Ottosson, Eastmond & Schierenbeck, 2012).

El fracaso histórico del estado griego para responder a la migración quedó más expuesto dentro de la crisis económica, brindando oportunidades a agentes políticos para capitalizar la ideología nacionalista preexistente (Dedotsi, Ioakimidis & Teloni, 2019), cuyo producto es el surgimiento del Amanecer Dorado neonazi. Asimismo, los recortes económicos y el descontento social impulsaron el surgimiento de movimientos de derechas y, en julio de 2019, el partido conservador "Nueva Democracia" ganó las elecciones (La Vanguardia, 2020).

Dicho partido acusa a la Unión Europea por su falta de implicación en la crisis y plantea endurecer las políticas migratorias para limitar la llegada de migrantes. Para ello, Grecia construirá centros de internamiento de extranjeros (CIE) dirigidos al alojamiento de personas que ahora se encuentran en campos. De esta manera, se limitará la libertad de movimiento y se establecerán plazas inferiores al número de personas que cabe en los campos. Asimismo, se piensa tramitar las solicitudes de asilo de una forma más ágil y aumentar el número de deportaciones a Turquía (La Vanguardia, 2020).

6.2.3 Italia

Al ocupar un puesto de crucial importancia geográfica en el Mediterráneo, Italia se encuentra entre los países más directamente afectados por la migración a Europa. Después de Grecia, Italia es el principal "país de primera llegada" para los refugiados que llegan a Europa por mar, principalmente a través de Sicilia (Castelli Gattinara, 2018). Según un informe de EASO (2016), del millón de refugiados que cruzaron el Mediterráneo en 2015, 154.000 desembarcaron en Italia, lo que resulta en un aumento del 31% en las tasas anuales de solicitud de asilo.

Sin embargo, la mejora de los controles fronterizos en toda Europa y la falta de estructuras apropiadas para dar cabida a los solicitantes de asilo dieron como resultado la aparición de varios asentamientos ilegales en diferentes áreas de Italia, especialmente en ciudades fronterizas como Ventimiglia. Por lo tanto, las autoridades policiales han

estado muy involucradas en la reubicación de los solicitantes de asilo en estructuras dedicadas y campamentos distribuidos en el territorio nacional. Aun así, la elección de los lugares y la identificación de las estructuras para albergarlos pronto se convirtió en una fuente importante de desacuerdos y conflictos políticos (Panebianco, 2016).

Desde 2015, han surgido protestas contra los refugiados que combinan la actividad convencional en el ámbito institucional con la movilización por parte de asambleas de ciudadanos (Castelli Gattinara, 2018). Con el objetivo de inhibir el asentamiento de los campos de refugiados, los miembros de los partidos políticos y las autoridades locales promovieron actos administrativos dirigidos a las agencias policiales y los actores políticos nacionales. Esto reunió a funcionarios locales de diferentes áreas políticas, incluidos miembros de partidos de extrema derecha y centroderecha, y se basó en una variedad de instrumentos administrativos, incluidos los votos municipales, la emisión de referéndums locales y las prohibiciones temporales de la distribución de alimentos a los migrantes (Panebianco, 2016).

En Italia, las intervenciones administrativas de los miembros de Lega Nord en las asambleas municipales generalmente tenían como objetivo retrasar los procedimientos para el establecimiento de los centros de refugiados. Esto incluyó procedimientos formales que inhibían el uso de estructuras supuestamente "peligrosas" o inestables diseñadas para acoger refugiados, así como iniciativas legales contra las cooperativas a cargo de las instalaciones de acogida. Las acciones institucionales se dirigieron principalmente a las autoridades sanitarias locales, con el objetivo de certificar que los centros de refugiados no eran saludables o no eran adecuados para acoger a los huéspedes. Los administradores de Lega Nord y Forza Nuova, así como los miembros locales de los principales partidos de derecha e izquierda, intentaron demostrar que una ciudad determinada no era apta para acoger refugiados, centrándose en posibles daños a la economía local o daños al medio ambiente, la salud o el turismo. Asimismo, argumentaron que su territorio ya había pagado su "precio", también en relación con las cargas preexistentes, por ejemplo, la crisis económica, los desastres naturales, etc. (Panebianco, 2016).

La idea de que las comunidades locales han hecho "suficiente" es crucial en estas narrativas, que a menudo contraponen la falta de recursos para los locales a los nuevos

puestos a disposición de los refugiados, generalmente articulados en términos de "los locales deben ser lo primero". Esto ha allanado el camino para el surgimiento de muchas asambleas locales que presionan sobre la necesidad de priorizar los intereses de los locales, como Treviso ai Trevigiani o Como ai Comaschi (Panebianco, 2016).

En definitiva, la respuesta de Italia a la crisis de los refugiados se ha visto influenciada por una polarización del conflicto político sobre la migración, con actores principales que promueven vocabularios abiertamente xenófobos y, por lo tanto, legitiman movimientos radicales contra la inmigración en paisajes políticos nacionales y locales (Castelli Gattinara, 2016).

6.2.4 Hungría

De las respuestas planteadas por los distintos Estados miembros de la Unión Europea, la de Hungría ha sido una de las más controvertidas (Fernández, 2016).

El denominado "Grupo de Visegrado", compuesto por Hungría, Polonia, la República Checa y Eslovaquia, se negó en 2015 a cumplir sus obligaciones de reubicación derivadas del Plan Juncker. Por su parte, el Primer Ministro húngaro, Viktor Orbán, defendía su postura declarando que el problema, más que de la Unión Europea, era de Alemania – debido a su política de acogida – y de Grecia, por no cumplir con sus obligaciones de control y registro en sus fronteras (Sanahuja, 2016).

Esta decisión supone un incumplimiento del artículo 80 del Tratado para el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) ya mencionado en este trabajo, el cual establece que las políticas y su aplicación deben regirse por el principio de solidaridad, lo que implica un reparto equitativo de responsabilidades. Consecuentemente, la Comisión decidió abrir procedimientos de infracción a Hungría, Polonia y la República Checa en junio de 2017 (Gortázar Rotaache, 2017).

Por otro lado, Hungría cerró su frontera con Serbia e hizo uso de la fuerza – recurriendo a gases lacrimógenos y cañones de agua – con el fin de frenar la llegada a su territorio de migrantes. Otros países como Eslovenia, Austria y Suecia imitaron la actuación de Hungría y reintrodujeron controles fronterizos temporales, lo que revelaba que Schengen peligraba (Sanahuja, 2016).

Asimismo, dicho Estado realizó modificaciones en su código penal que suponían el establecimiento de sanciones penales (encarcelamiento) de hasta diez años y órdenes de expulsión por la entrada irregular en Hungría. Estas medidas suponen una violación del artículo 31 de la Convención de Ginebra y la ley de la Unión Europea (Hungarian Helsinki Committee, 2015).

Por último, se pueden destacar otras polémicas medidas adoptadas por Hungría, como: el desarrollo por parte del gobierno de una campaña para desprestigiar a los refugiados al clasificarlos como criminales, lo que favoreció que se sembrara odio e intolerancia en su territorio; y la creación de “zonas de tránsito”, las cuales Fernández et al. (2016) consideran *“una ficción jurídica por las que Hungría pretendía que estas zonas fuesen consideradas como tierra de nadie, no siendo de aplicación por tanto la normativa de la UE en materia de asilo”*.

6.2.5 Conclusiones de la actuación de cada Estado. ¿Se ajusta su respuesta al Derecho internacional?

Al igual que en el apartado 6.1.4 se ha valorado la respuesta de la Unión Europea a la crisis de los refugiados, en este apartado se va a sintetizar sucintamente, en primer lugar, la respuesta de los Estados estudiados en este trabajo y, en segundo lugar, se va a valorar si dicha respuesta se ajusta al marco jurídico internacional de protección de los refugiados.

Si bien es cierto que Alemania ha vivido épocas de actitudes conservadoras y antiinmigrantes en el pasado, y especialmente durante esta crisis, ha sido retratada en general como líder en la crisis de refugiados sirios en la Unión Europea. La canciller Merkel ha desempeñado uno de los papeles más importantes y activos en esta crisis de refugiados, siendo transparente y optimista a la hora de aceptar tantos refugiados como ha sido posible. Por el contrario, Hungría se sitúa en el polo opuesto, ofreciendo una de las peores respuestas a esta crisis y optando por posturas xenófobas y euroescépticas. Cabe destacar el uso de la fuerza llevado a cabo en las fronteras de Hungría, impidiendo a las personas que ahí se encuentran formular una solicitud de asilo, lo que supone una violación del derecho a solicitar asilo recogido tanto en el ámbito universal como de la Unión Europea. Por su parte, Italia y Grecia han sido dos de los Estados europeos más

afectados y desbordados por esta crisis debido a su situación geográfica. A lo largo del período agudo de la crisis, Grecia fue vista como el chivo expiatorio de Europa, acusada de administrar mal su frontera. A pesar de las tensiones en los puntos críticos, Grecia logró identificar espacios para acoger a todos los refugiados posibles en Grecia. En dicho Estado ha habido centros de detención cerrados, así como espacios abiertos de recepción con prácticas recomendables. No obstante, es cierto que se han producido deficiencias y fallas como resultado de un sistema abrumado, la inexperiencia e ineptitud. Por último, de la respuesta de Italia a esta crisis, cabe destacar, la polarización del conflicto político sobre la migración, con la promoción de vocabularios abiertamente xenófobos y, por lo tanto, la legitimación de movimientos radicales contra la inmigración.

Estos son solo algunos ejemplos, pero se ha podido comprobar cómo en muchos casos los propios Estados miembros entorpecen o desobedecen las medidas establecidas por la Unión Europea con el fin de proteger sus intereses y seguridad nacional. Esto se debe en gran medida a que el fundamento del asilo reside en la soberanía territorial del Estado, la cual es exclusiva e inviolable y, por tanto, no sólo puede conceder la admisión de extranjeros, sino también la protección a los mismos mientras se encuentran en su territorio. Por tanto, la concesión de asilo responde al ejercicio de una competencia estatal. No obstante, aunque los Estados tienen un interés legítimo en controlar el acceso dentro de sus fronteras, también tienen obligaciones internacionales de dar protección a las personas que huyen de los conflictos armados son perseguidas. Sin embargo, no existe ningún instrumento internacional que obligue a los Estados a conceder asilo y, consecuentemente, los solicitantes de asilo son titulares del derecho subjetivo a su obtención (Camps Mirabet, 2005).

Respecto a los casos estudiados, se puede concluir que la respuesta que han ofrecido a esta crisis no se ha ajustado al Derecho universal y europeo de protección de los refugiados.

En primer lugar, el restablecimiento unilateral de controles fronterizos internos por parte de ciertos Estados Miembros ha supuesto la violación del espíritu de Schengen de libertad de circulación y, consecuentemente, el debilitamiento de dicho espacio. Según Schmeer (2018), la libre circulación es uno de los conceptos centrales de la integración

europea que *“no solo tiene un valor ideológico, sino también un valor financiero muy concreto para los ciudadanos y las empresas europeas, y los políticos no deberían ser demasiado casuales al respecto”*.

En segundo lugar, ningún Estado ha sido capaz de cumplir con el número de cuotas establecido por el Plan Juncker con el fin de liberar la carga a los países de primera línea como Italia y Grecia. Es más, Hungría en concreto no ha reubicado a una sola persona desde que se estableció dicho Plan. Por tanto, la crisis de los refugiados ha puesto de manifiesto la falta de cooperación, reparto de responsabilidades y solidaridad dentro de la Unión Europea.

En tercer lugar, a pesar del esfuerzo de armonización del Sistema Europeo Común de Asilo, los criterios nacionales a la hora de otorgar asilo suponen diferencias relevantes de trato y en las tasas de solicitudes aceptadas, hasta el punto de ser calificado de *“lotería”* (Sanahuja, 2016).

Por último, la respuesta de los Estados ha sido ajena a los valores esenciales de la Unión Europea recogidos en el artículo del TUE, como la dignidad humana y el respeto de los derechos humanos (Fernández Arribas, Halcón Lerdo De Tejada & Serrano López, 2016). Por tanto, la violación persistente de los derechos humanos no solo es una cuestión de ética, sino también del derecho internacional.

En definitiva, los intereses nacionales y las políticas domésticas han sido priorizadas frente a las responsabilidades humanitarias de salvar, proteger y asistir establecidas en el derecho internacional, y han obstaculizado y limitado la actuación de la Unión en esta materia.

7 CONCLUSIÓN Y PROPUESTAS

En este trabajo se han expuesto los principales instrumentos jurídicos tanto a nivel universal como europeo para la protección de los refugiados existentes principalmente desde la segunda mitad del siglo XX. En concreto, se ha destacado la Convención de Ginebra de 1951 como acuerdo referente en materia de refugiados. No obstante, su naturaleza no-represiva impide la existencia de una legislación armónica en la comunidad internacional debido a la amplia libertad de acción concedida a los Estados Parte.

Asimismo, se ha analizado el uso que han hecho tanto las instituciones de la Unión Europea como sus Estados Miembros de dichos instrumentos y las medidas que han tomado para hacer frente a la crisis de los refugiados agudizada en el año 2015.

Por un lado, cabe señalar que la política interna adoptada por la Unión en esta crisis ha estado marcada por una gestión incoherente e ineficaz y por medidas cortoplacistas. Si bien es cierto que los esfuerzos de las instituciones europeas han logrado una disminución en la llegada de refugiados en los últimos años, la cooperación y la responsabilidad compartida dentro de la UE también se ha visto disminuida. Debido a la ineficaz respuesta de la Unión y su incapacidad de mantener un bloque unido, se cree que la Unión Europea no solo se enfrenta a una crisis migratoria, sino también a una crisis de gobernanza y de identidad.

Por otro lado, se ha evidenciado cómo los Estados miembros de la Unión Europea han optado por actuar de manera independiente en función de su situación geográfica, el impacto de la crisis migratoria y las distintas posiciones de sus respectivos gobiernos. Ha sido notable la falta de coordinación y homogeneidad en su respuesta y la falta de solidaridad, agudizadas por la distribución competencial entre la Unión y sus Estados miembros.

Esta falta de solidaridad no solo ha sido respecto a los refugiados, sino también entre los propios Estados miembros, habiendo sido los países fronterizos como Grecia e Italia los que mayor carga han soportado, teniendo que enfrentarse en su territorio y con sus recursos a una crisis de la que no es única responsable, sino que todos los Estados lo son de igual manera.

Además, se ha podido observar entre los Estados una tendencia hacia lo nacional y un desapego por parte de los ciudadanos respecto al proyecto de la Unión Europea. Han sido así impulsados por parte tanto de gobiernos como de los propios ciudadanos sentimientos y movimientos xenófobos, populistas y nacionalistas que no han hecho más que incrementar la división europea y el euroescepticismo.

Siguiendo esta línea, cabe señalar también que son muchos los países que han optado por reestablecer sus controles fronterizos internos en lugar de destinar sus esfuerzos en el control de fronteras exteriores. Es por ello por lo que muchos autores afirman que el espacio Schengen, se enfrenta en la actualidad al mayor de los obstáculos desde su creación. Por tanto, esta crisis ha logrado menoscabar uno de los principales logros de la Unión: la libre circulación de personas.

Por todo ello, cabría concluir que la crisis de los refugiados a la que se enfrenta Europa ha constatado la importante discordancia existente entre el Derecho Internacional y la eficacia de éste, que al final está vinculada a la voluntad de los Estados. Como consecuencia, el poder soberano que éstos poseen constituye un factor de desestructuración de la comunidad internacional que impide que se pueda obligar a un Estado a cumplir con la legislación vigente.

Resulta evidente, por tanto, la necesidad de revisar y reformar los instrumentos jurídicos existentes con el fin de establecer parámetros de solicitud de asilo y de acogida homogéneos por parte de los Estados, evitando así que los países fronterizos tengan una carga mayor de la que les corresponde en esta crisis. Sin duda, esto supondría una revisión del Convenio de Dublín, el cual actualmente establece como responsable de resolver la solicitud de asilo al primer Estado al que llegue el migrante. De esta manera se garantizaría que las responsabilidades se repartan de manera equitativa entre los Estados, se evitarían abusos y se prevendrían movimientos secundarios de los solicitantes dentro de la Unión Europea. Asimismo, es necesario proporcionar rutas de migración legales y seguras para reducir la dependencia de los traficantes y el riesgo de que los migrantes se embarquen en viajes peligrosos.

También es fundamental fortalecer los mecanismos de recepción y procesamiento de asilo en los puertos de entrada, para garantizar que los Estados miembros cumplan con

sus obligaciones de proteger a los solicitantes de asilo y refugiados bajo el derecho europeo e internacional.

En relación con la reubicación de refugiados, cabe señalar que el sistema de cuotas propuesto por la Unión podría ser una respuesta efectiva siempre y cuando – de acuerdo con los recursos y la capacidad de cada Estado – exista obligatoriedad, pues como se ha comentado en este trabajo, varios países se han negado a participar. Este tipo de medidas destinadas a responder a crisis humanitarias deberían ser incuestionables y aquellos países que no las cumplieran deberían recibir sanciones por ello. Es más, La Unión Europea ya está tomando medidas en este aspecto, abriendo expediente a Estados infractores como Hungría Polonia y Chequia.

Asimismo, la Unión Europea podría impulsar el envío de ayuda humanitaria y estrechar su colaboración con la agencia de la ONU para los refugiados (ACNUR) y las distintas ONG que trabajan directamente sobre el terreno y conocen de primera mano la situación.

Finalmente, es fundamental que los Estados destinen esfuerzos a la integración en la sociedad de aquellos refugiados establecidos en sus territorios. De lo contrario, la exclusión, la diferenciación entre ciudadanos y la falta de oportunidades podrán desencadenar un radicalismo con terribles consecuencias, como ya se ha podido comprobar en los últimos años en Estados como Francia y Reino Unido.

En definitiva, la Unión Europea debe llevar a cabo profundas reformas en sus sistemas y procedimientos de protección de refugiados, repensar una verdadera y eficaz política común en materia de asilo y reivindicarse ante sus Estados Miembros con el fin de recuperar la cohesión europea que ha sido seriamente perjudicada debido a un marco en el que, ante acontecimientos trágicos, ha prevalecido la insolidaridad de las partes.

8 BIBLIOGRAFÍA

ACNUR. (2005). *Memoria del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los refugiados*. San José: Editorama. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8996.pdf>

ACNUR. (2007). *La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. Preguntas y Respuestas*. Recuperado el 27 de febrero de 2020, de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2007/5754.pdf?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2007/5754>

ACNUR. (2019). *Datos básicos*. Recuperado el 17 de marzo de 2020, de <https://www.acnur.org/es-es/datos-basicos.html>

ACNUR. (2019). *Tendencias Globales: Desplazamiento Forzado en 2018*. Recuperado el 2 de febrero de 2020, de <https://www.acnur.org/5d09c37c4.pdf>

Acuerdo de Schengen. (2019). Recuperado el 25 de marzo de 2020, de <https://www.schengenvisainfo.com/es/acuerdo-de-schengen/>

Alarcón Velasco, N. (2017). El sistema europeo común de asilo (SECA) y su aplicación en España. *TSN*, 2(4), pp. 155-161.

Algan, Y., Guriev, S., Papaioannou, E., & Passari, E. (2017). The European Trust Crisis and the Rise of Populism. *Brookings Papers On Economic Activity*, (2), pp. 309-382.

Amnesty International. (2016). *Trapped in Greece: An avoidable refugee crisis*. Londres: Amnesty International Publications. Recuperado de <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR2537782016ENGLISH.PDF>

Bacaián, L. E. (2011). *The protection of refugees and their right to seek asylum in the European Union* (Master). Université de Genève.

Bauder, H., & Matheis, C. (2016). *Migration policy and practice* (pp. 59-78). New York, NY: Palgrave Macmillan.

Camps Mirabet, N. (2005). *El Derecho internacional ante las migraciones forzadas. Refugiados, desplazados y otros migrantes involuntarios*. Lérida: Edicions de la Universitat de Lleida.

Cano Linares, Á. (2015). Política de asilo de la Unión Europea: avances y propuestas. *Tiempo de Paz*, (119), pp. 32-39.

Carrera, S., Blockmans, S., Gros, D., & Guild, E. (2015). The EU's Response to the Refugee Crisis: Taking Stock and Setting Policy Priorities. *CEPS essay*, 20. Brussels: Centre for European Policy Studies.

Cassin, R. (1951). *La Déclaration universelle et la mise en oeuvre des droits de l'homme*. Paris: Recueil Sirey.

Castelli Gattinara, P. (2016). *The politics of Migration in Italy: Perspective on Local Debates and Party Competition*. Londres: Routledge.

Castelli Gattinara, P. (2018). Europeans, Shut the Borders! Anti-refugee Mobilisation in Italy and France. En *Solidarity Mobilizations in the 'Refugee Crisis'* (pp. 271-297). Donatella della Porta.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). (2018). *INFORME 2018: Las personas refugiadas en España y Europa*. Madrid.

Comisión Europea. (2015). *La Europa sin fronteras. El espacio Schengen*. Recuperado de https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_es.pdf

Comisión Europea. (2016). *Gestión de la crisis de los refugiados: la Comisión informa sobre la aplicación del Plan de acción conjunto UE-Turquía*. Recuperado de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_16_268

Comisión Europea. (2016). *Solidaridad Europea: Un sistema de reubicación de los refugiados*. Recuperado de https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_solidarity_a_refugee_relocation_system_es.pdf

Comisión Europea. (2017). *Annex 3 to the Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Twelfth report on relocation and resettlement*. Estrasburgo. Recuperado de <https://ec.europa.eu/home->

[affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170516_twelfth_report_on_relocation_and_resettlement_annex_3_en.pdf](https://ec.europa.eu/homeaffairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170516_twelfth_report_on_relocation_and_resettlement_annex_3_en.pdf)

Comisión Europea. (2019). *Cuatro años de la Agenda Europea de Migración: los importantes avances realizados deben consolidarse frente a una situación volátil*. Recuperado de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_19_6075

Compartiendo la carga: revisitando el acuerdo de migración UE-Turquía. (2020). Recuperado el 16 de abril de 2020, de <https://www.politicaexterior.com/actualidad/compartiendo-la-carga-revisitando-el-acuerdo-de-migracion-ue-turquia/>

Consejo de Europa (2015), “Europe can do more to protect refugees”, Estrasburgo.

Consejo de Redacción. (2016). Puertas abiertas / puertas cerradas: los refugiados ponen en evidencia a Europa. *Revista De Fomento Social*, pp. 431-454.

Cronología - Respuesta a las presiones migratorias. (2019). Recuperado el 8 de abril de 2020, de <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/migratory-pressures/history-migratory-pressures/>

de Miguel, B. (2019). Las llegadas irregulares caen un 30% en lo que va de año y desmienten la crisis migratoria que alega Salvini. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2019/08/13/actualidad/1565707734_362375.html

De Lucas, J. (2015). El fracaso de la política de refugiados de la UE. *Tiempo de Paz*, 119, pp.19-24.

Declaración de Cartagena sobre los Refugiados. (1984). Recuperado el 10 de marzo de 2020, de <https://www.acnur.org/cartagena30/declaracion-de-cartagena-sobre-los-refugiados/>

Dedotsi, S., Ioakimidis, V., & Teloni, D. (2019). La crisis de los Refugiados en Grecia: El desarrollo del racismo. Respuestas antirracistas e implicaciones para el Trabajo Social. *Comunitania. Revista Internacional De Trabajo Social Y Ciencias Sociales*, (17), pp. 59-69.

Del Valle Gálvez, A. (2016). Unión europea, crisis de refugiados, y *limes imperii*. *Revista General de Derecho Europeo*, 38, pp. 1-13

Demant, E. (2013). 30 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Avances y desafíos de la protección de refugiados en Latinoamérica. *Agenda Internacional*, 20(31), 131-140.

Díez de Velasco Vallejo, M. (1994). *Instituciones de derecho internacional público* (pp. 636-722). Madrid: Ed. Tecnos.

Dimitriadi, A. (2015). Europa ante los refugiados. *AFKAR/IDEAS*, 48, pp. 34-36.

EASO. (2016). Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2015. Recuperado de https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EN_%20Annual%20Report%202015_1.pdf.

El Confidencial. (2019). Las tensiones de Turquía con la UE resucitan la ruta migratoria a Grecia. Recuperado de https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2019-09-03/nueva-oleada-llegadas-a-grecia_2206175/

Escobar Hernández, C. (1993). El Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y el Convenio de Dublín: una aproximación al asilo desde la perspectiva comunitaria. *Revista de Instituciones Europeas*, 20, pp. 53-100.

Faure, R., Gavas, M., & Knoll, A. (2015). *Challenges to a comprehensive EU migration and asylum policy*. Recuperado de <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/10166.pdf>

Fernández Arribas, G. (2007). *Asilo y refugio en la Unión Europea*. Granada: Comares.

Fernández Arribas, G., Halcón Lerdo De Tejada, Á., & Serrano López, I. (2016). Violación del derecho a solicitar asilo. La respuesta de Hungría a la crisis de los refugiados. *Revista De Estudios Europeos*, 67.

Garcès-Mascareñas, B. (2015). Por qué Dublín "No funciona". *Notas Internacionales CIDOB*, 135, pp. 1-5.

Garcès-Mascareñas, B., & Montijano, E. S. (2017). El acuerdo UE-Turquía, un año después. Mucho más que externalización. *Opinión*, 473.

Garcès-Mascareñas, B. (2020). Cuatro años del acuerdo UE-Turquía. *CIDOB Opinión*, 617.

García Escobar, C. (2017). *Los Estados Miembros de la UE ante la crisis migratoria provocada por el conflicto sirio* (Trabajo Fin de Grado). Universidad Internacional de La Rioja.

González Enríquez, C. (2015). La crisis de los refugiados y la respuesta europea. *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, 67.

Gortázar Rotaeché, C. (1997). *Derecho de asilo y "no rechazo" del refugiado*. Madrid: Dykinson.

Gortázar Rotaeché, C. (2017). La contradicción de Europa. 'Políticas realistas' versus derechos humanos en la denominada 'Crisis de los Refugiados'. *TSN. Transatlantic Studies Network: Revista de Estudios Internacionales*, 2 (4), pp. 135-143.

Guijarro Fornés, M. (2016). *Los conflictos en el Mediterráneo y la crisis de los refugiados: la actuación de la Unión Europea* (Trabajo Fin de Grado). Universidad de Almería.

Historia del ACNUR. Recuperado el 17 de marzo 2020, de <https://www.acnur.org/es-es/historia-del-acnur.html>

Hou, K. (2013). Synthesising Gellner, Smith, and Barth: building a preliminary analytical framework for exploring the relationships between ethnic groups, nations, and nationalism. *Asian Ethnicity*, 14(4), pp. 467-474.

Hungarian Helsinki Committee. (2015). *No country for refugees – New asylum rules deny protection to refugees and lead to unprecedented human rights violations in Hungary*. Recuperado de http://helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC_Hungary_Info_Note_Sept_2015_No_country_for_refugees.pdf

La Declaración Universal de Derechos Humanos. (1948). Recuperado el 12 de marzo de 2020, de <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

La política de asilo | Fichas temáticas sobre la Unión Europea. (2020). Recuperado el 16 de marzo de 2020, de <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/151/la-politica-de-asilo>

La Vanguardia. (2019). Turquía suspende el acuerdo de readmisión de refugiados con la UE de 2016. Recuperado de <https://www.lavanguardia.com/internacional/20190722/463648244023/turquia-acuerdo-readmision-refugiados-ue-2016.html>

La Vanguardia. (2020). Grecia: el puerto de llegada de los refugiados a Europa. Recuperado de <https://www.lavanguardia.com/vida/junior-report/20200218/473553403247/grecia-crisis-migratoria-centros-internamiento.html>

Lázaro, A. (2020). La Comisión Europea exige a Turquía que respete el pacto migratorio. Recuperado el 16 de abril de 2020, de <https://es.euronews.com/2020/03/03/la-comision-europea-exige-a-turquia-que-respete-el-pacto-migratorio>

Luque González, J.M. (2004). Schengen. Un espacio de libertad, seguridad y justicia. *Revista de Derecho*, (21), pp. 139-149. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/851/85102107.pdf>

Maldini, P., & Takahashi, M. (2017). Refugee Crisis and the European Union: Do the Failed Migration and Asylum Policies Indicate a Political and Structural Crisis of European Integration?. *Communication Management Review*, 02(02), pp. 54-72.

Manchón Campillo, F. (2017). El reasentamiento y la reubicación de refugiados y su aplicación en la actual crisis humanitaria. *bie3: Boletín IEEE*, 5, pp. 717 – 732.

Mejoras en el Sistema de Información de Schengen (Infografía). (2018). Recuperado de <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/security/20181011STO15882/mejoras-en-el-sistema-de-informacion-de-schengen-infografia>

Mendelsohn, R. (2017). The European Refugee Crisis: Nationalist Backlashes within the European Union. *Midwest Journal Of Undergraduate Research (MJUR)*, 7, pp. 150-176.

Mendioroz, S. (2017). Los acuerdos de la UE sobre emigración, refugio y asilo. *Tiempo de Paz*, (127), pp.26-36.

Mudde, C. (2016). Europe's Populist Surge: A Long Time in the Making. *Foreign Affairs*, 95(6), pp. 25-30.

Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (2014). Comprender las políticas de la Unión Europea: Migración y asilo. Luxemburgo.

OHCHR. (2018). *Article 14: Right to Asylum*.

OHCHR. *Fact Sheet No.20: Human Rights and Refugees*.

Olesti Rayo, A. (2012). El Espacio Schengen y la reinstauración de los controles en las fronteras interiores de los Estados Miembros de la Unión Europea. *REAF*, 15, pp. 44-84.

Oraá, J., Gómez, F. (1997). *La declaración universal de derechos humanos. Un breve comentario en su 50 Aniversario*, Bilbao: Universidad de Deusto.

Orihuela Calatayud, E. (2004). Asilo y refugiados: ¿solidaridad o seguridad?. *Anales De Derecho*, 22, pp. 189-222. Recuperado de <https://revistas.um.es/analesderecho/article/view/80991/78171>

Ottosson, L., Eastmond, M., & Schierenbeck, I. (2012). Safeguarding a Child Perspective in Asylum Reception: Dilemmas of Children's Case Workers in Sweden. *Journal Of Refugee Studies*, 26(2), pp. 247-264.

Panebianco, S. (2016). The Mare Nostrum Operation and the SAR approach: the Italian response to address the Mediterranean migration crisis. *EUMedEA Online Working Paper Series*, 3.

Parusel, B., & Schneider, J. (2017). *Reforming the Common European Asylum System: Responsibility-sharing and the harmonisation of asylum outcomes*. Estocolmo.

Pérez Barahona, S. (2003). El estatuto de "refugiado" en la Convención de Ginebra de 1951. *Revista Electrónica De Derecho De La Universidad De La Rioja (REDUR)*, (1), pp. 225-250.

Porrás Ramírez, J. (2017). El sistema europeo común de asilo y la crisis de los refugiados. Un nuevo desafío de la globalización. *Revista De Estudios Políticos*, (175), pp. 207-234.

Postelnicescu, C. (2016). Europe's new identity: The refugee crisis and the rise of nationalism. *Europe'S Journal Of Psychology*, 12(2), pp. 203-209.

Reforma de las normas de la UE en materia de asilo. (2020). Recuperado el 6 de abril de 2020, de <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/ceas-reform/>

Salvar vidas en el mar y luchar contra las redes delictivas. (2019). Recuperado el 9 de abril de 2020, de <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/migratory-pressures/sea-criminal-networks/>

Sanahuja, J.A. (2016) *La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y "diplomacia de chequera"*. Anuario Ceipaz 2015-2016. Retos inaplazables en el sistema internacional, pp. 71-105.

Sanhermelando, J. (2018). La UE entierra sigilosamente las cuotas obligatorias de reparto de refugiados. *El Español*. Recuperado de https://www.elespanol.com/mundo/europa/20181207/ue-entierra-sigilosamente-cuotas-obligatorias-reparto-refugiados/358714993_0.html

Schmeer, L. (2018). Schengen in permanent crisis: will the EU's 'coma patient' ever awake again?. Recuperado el 30 de abril de <https://www.eyes-on-europe.eu/schengen-crisis/>

Smith, A. D. (2003). *Nationalism and modernism*. London, United Kingdom: Routledge.

Solicitantes de asilo. Recuperado el 27 de febrero de 2020, de <https://www.acnur.org/solicitantes-de-asilo.html>

Statement by Federal Chancellor Angela Merkel to the European Parliament. (2015).

UNHCR. (2010). *Convention and Protocol relating to the Status of Refugees*. Recuperado de <https://bit.ly/2UUsXji>

UNHCR. (2018). *Mediterranean situation*. Recuperado de <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>

Unión Interparlamentaria & ACNUR. (2001). *Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados (Guía Práctica para Parlamentarios Número 2)*.

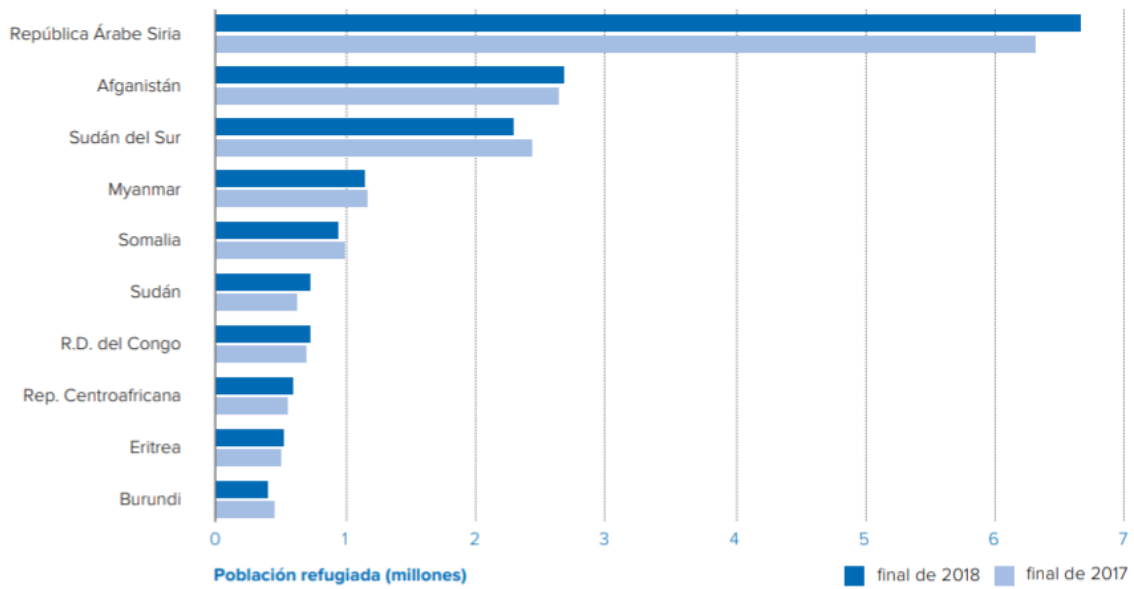
Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. (2012). Recuperado el 16 de marzo de 2020, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ES>

Villar, S. (2017). Refugiados e (in) solidaridad en la UE: la no aplicación de la Directiva 2001/55/CE. *Documentos CIDOB (Nueva época)*, (8), 1-7.

Žuber, M., & Moussa, S. (2018). Arab Spring as a Background of Civil War in Syria. *International Conference KNOWLEDGE-BASED ORGANIZATION*, 24(1), pp. 245-251.

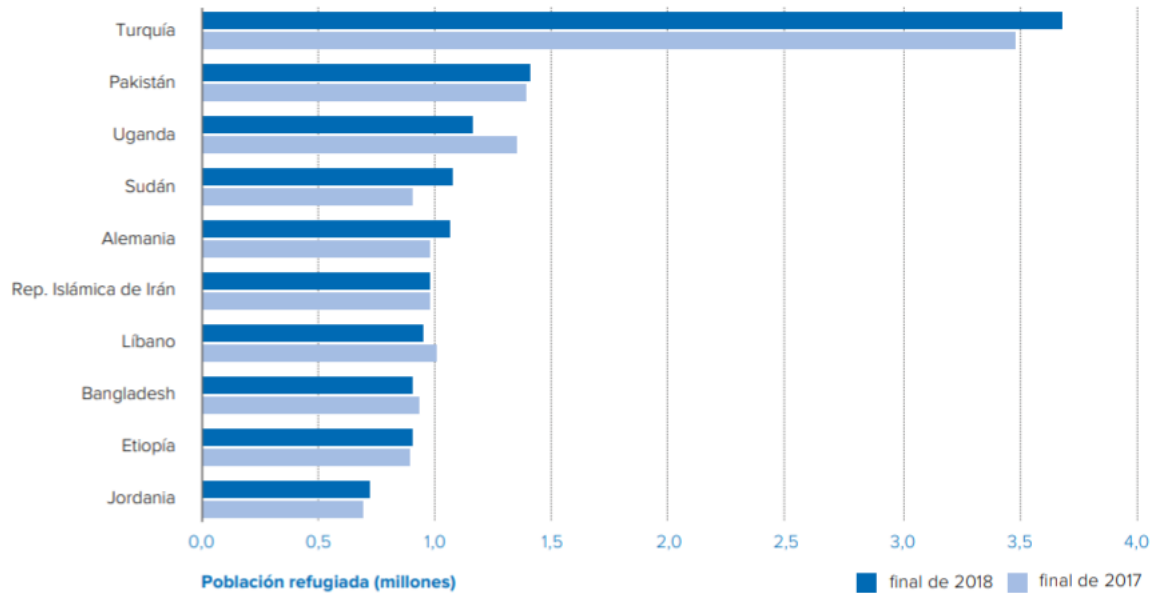
9 ANEXOS

Ilustración 7: Principales países de origen de refugiados



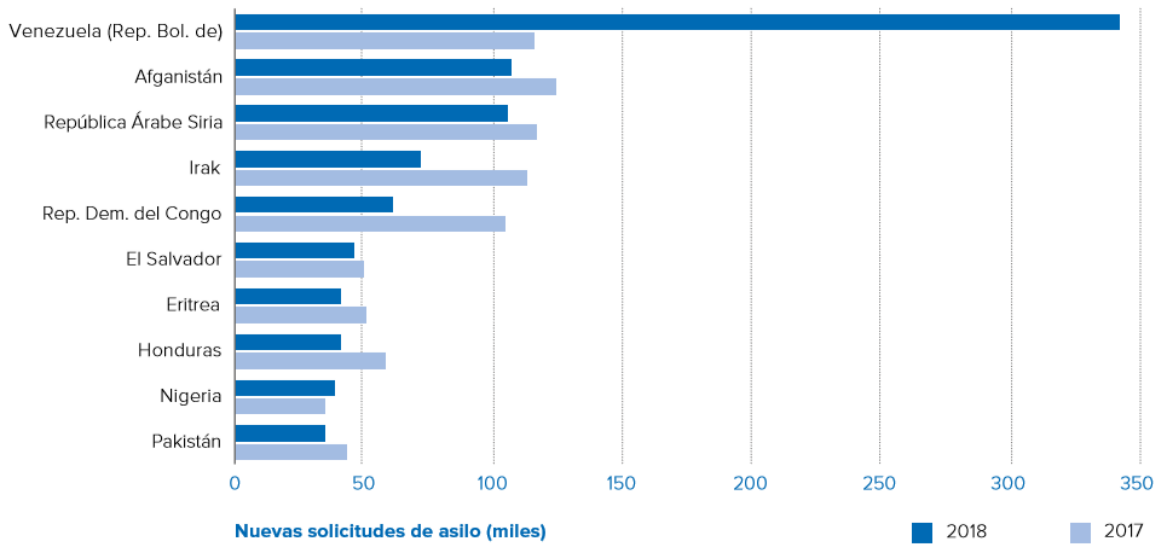
Fuente: (ACNUR, 2019)

Ilustración 8: Principales países de acogida de refugiados



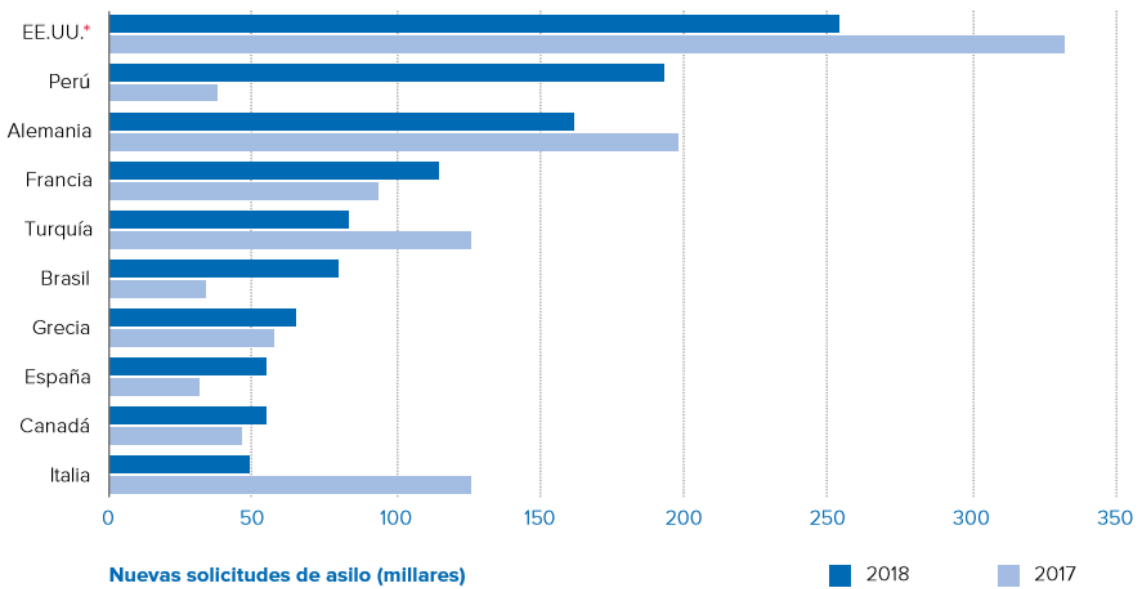
Fuente: (ACNUR, 2019)

Ilustración 9: Principales países de origen de nuevos solicitantes de asilo



Fuente: (ACNUR, 2019)

Ilustración 10: Principales países receptores de nuevas solicitudes de asilo



* Los casos se han multiplicado por el número promedio de individuos por caso

Fuente: (ACNUR, 2019)

Ilustración 11: Derechos de los refugiados

Derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona
Derecho a buscar asilo y disfrutar de él (artículo 14)
Garantía contra la tortura, las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes
Garantía contra la esclavitud y la servidumbre
Reconocimiento de la personalidad jurídica
Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión
Garantía contra las detenciones y los arrestos arbitrarios (artículo 9)
Garantía contra las injerencias arbitrarias en la vida privada, la familia y el domicilio
Libertad de opinión y expresión
Derecho a la educación
Derecho a tomar parte en la vida cultural de la comunidad
Derecho a la nacionalidad (artículo 15)
Derecho a la libertad de circulación y residencia dentro de las fronteras de cada Estado (artículo 13)

Fuente: Elaboración propia

Información: (Unión Interparlamentaria & ACNUR, 2001) y (OHCHR, s.f.)