



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

EL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO: DE DUBLÍN A MORIA.

Análisis crítico y propuestas de mejora.

Autor: Fernando Gozalo Brizuela

5º E-3/B

Derecho Internacional Público

Tutor: Prof. Dr. Antonio Díaz Narváez

Madrid

Abril 2021

RESUMEN

En 2019 las solicitudes de asilo en la UE aumentaron por primera vez desde la crisis de refugiados de 2015-2016. Este hecho nos recuerda que los conflictos que derivan en desplazamientos masivos de personas son una realidad constante y que no tiene visos de solucionarse en un futuro. La realidad es que cada vez más personas huyen de sus países para buscar una mejor vida en Europa. El presente trabajo pretende realizar un análisis crítico del Sistema Europeo Común de Asilo. El presente trabajo está dividido en tres grandes bloques. El primer bloque hace referencia a los diferentes instrumentos de Derecho Europeo e Internacional sobre el derecho de los refugiados. Pone en contexto al lector, introduciendo los textos normativos básicos y resalta los aspectos que merecen una crítica constructiva. El segundo bloque resalta las deficiencias del SECA, centrándose estas críticas en el Reglamento de Dublín y los mecanismos de emergencia. Por último, en el tercer bloque se hace un análisis crítico del Pacto UE-Turquía, con respecto a la compatibilidad de su contenido con el Derecho Internacional y Europeo. Como conclusión se esbozan las propuestas que adaptarían el SECA a una nueva época y conducirían a un mejor reparto de las responsabilidades.

PALABRAS CLAVE: Solidaridad, Unión Europea, Protección Internacional, SECA, refugiados, Dublín, derechos humanos.

ABSTRACT

In 2019, asylum applications in the EU increased for the first time since the 2015-2016 refugee crisis. This fact reminds us that the conflicts that lead to massive displacement of people are a constant reality and that it has no prospect of being solved in the future. The reality is that more and more people are fleeing their countries to seek a better life in Europe. The present work aims to carry out a critical analysis of the Common European Asylum System. The present work is divided into three main parts. The first part refers to the different instruments of European and International law on refugee law. It puts the reader in context, introducing the basic normative texts and highlighting the aspects that deserve constructive criticism. The second block highlights the shortcomings of the CEAS, focusing these criticisms on the Dublin Regulation and emergency mechanisms. Finally, the third block provides a critical analysis of the EU-Turkey Pact, with respect to the compatibility of its content with International and European Law. As a conclusion, proposals that would adapt the CEAS to the new era and lead to a better distribution of responsibilities are outlined.

KEYWORDS: Solidarity, European Union, International Protection, refugees, Dublin, human rights.

ABREVIATURAS

Art.	Artículo
BENELUX	Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
COM	Comunicación
COVID-19	Enfermedad por coronavirus de 2019
DDFF	Derechos Fundamentales
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
EASO	European Asylum Support Office
EM	Estados Miembros
EURODAC	Dactiloscopia Europea
FRONTEX	Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas
OAR	Oficina de Asilo y Refugio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	Producto Interior Bruto
SECA	Sistema Europeo Común de Asilo
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UE+	Unión Europea y Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	5
II. DESARROLLO.....	6
1. INTRODUCCIÓN AL ESTADO DE LA CUESTIÓN	6
2. LA EVOLUCIÓN NORMATIVA DEL SECA Y ANÁLISIS CRÍTICO.....	10
2.1 Instrumentos de Derecho Internacional.....	11
2.1.1 <i>Periodo anterior al Estatuto de los Refugiados de 1951.....</i>	<i>11</i>
2.1.2 <i>Estatuto de los Refugiados de 1951 y el concepto de refugiado.</i>	<i>13</i>
2.2 Instrumentos de Derecho de la Unión Europea.....	19
2.2.1 <i>El Espacio Schengen.....</i>	<i>20</i>
2.2.2 <i>La Convención de Dublín</i>	<i>21</i>
2.2.3 <i>Los Tratados Europeos.....</i>	<i>24</i>
3. ANÁLISIS CRÍTICO DEL SECA.....	26
3.1 Aproximación a las causas de la crisis de refugiados de 2015-2016	26
3.2 Identificación de las deficiencias del SECA	29
3.2.1 <i>Deficiencias del Reglamento de Dublín:</i>	<i>29</i>
3.2.2 <i>Falta de previsiones para situaciones de emergencia migratoria: previsión art. 33 Dublín y Reglamento Protección Temporal.</i>	<i>32</i>
4. EL PACTO UE-TURQUÍA COMO RESPUESTA A LA CRISIS MIGRATORIA	37
4.1 Análisis de la aplicación del art. 35 de la Directiva de Procedimientos	39
4.2 Análisis de la aplicación del art. 38 de la Directiva de Procedimientos	40
4.3 Incumplimiento del CEDH y de la Carta de DDFD de la UE	41
III. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA.....	43
IV. BIBLIOGRAFÍA.....	45

I. INTRODUCCIÓN

El objeto de investigación en este Trabajo de Fin de Grado, dentro del área de conocimiento del Derecho Internacional Público, es el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), sobre el que pretendo hacer un análisis crítico, al considerar que las políticas de migración son uno de los temas de mayor relevancia a nivel social, político y económico de la actualidad.

En concreto mi intención es hacer un análisis jurídico riguroso de dicho sistema para de esta forma aportar nuevos argumentos al debate jurídico y político del estado de la cuestión. Así mismo pretendo identificar claramente los problemas que afectan al SECA y de esta forma proporcionar claridad a los lectores de mi Trabajo.

Comienzo el análisis haciendo una introducción al estado de la cuestión en la actualidad, para poner en contexto el tema e introducir al lector en el análisis crítico. En este apartado pretendo aproximar al lector a la realidad de muchos solicitantes de asilo, haciendo una pequeña reseña tanto jurídica como de actualidad.

A continuación, entro en profundidad en la evolución normativa, resaltando las carencias del sistema y sus virtudes. Este apartado es esencial para entender las causas de la crisis de los refugiados de 2016 a la vez que realizo un análisis jurídico de los principales instrumentos legales (Convención de Ginebra de 1951, Convención de Dublín, etc.) sobre los que se funda el Sistema Europeo Común de Asilo.

En el tercer apartado estudio la crisis de refugiados de 2015-2016, ya que supone un punto de inflexión en las políticas migratorias. En este texto identifico claramente aquellos aspectos del sistema que fallaron en la crisis migratoria, y analizo las respuestas legislativas que se han dado desde la Unión Europea. Por último, en el cuarto apartado realizo un análisis del polémico Pacto UE-Turquía para la gestión de los flujos de migración.

Uno de los motivos que me llevaron a la elección de mi TFG es que considero se trata de un tema de plena actualidad jurídica, cuya reforma ha sido uno de los principales escollos de la Unión Europea, ya que ha sido muy cuestionada y sigue sin resolverse de forma

correcta en la actualidad. Mediante un sosegado análisis jurídico pretendo aportar a la discusión propuestas que contribuyan a mejorar la materia, si bien quiero alejarme de consideraciones políticas o de otra índole. Por otro lado, a nivel personal siempre me han interesado las causas humanitarias en las que entiendo que debemos implicarnos a nivel técnico sin olvidar el drama que se esconde detrás de las personas a las que afecta gravemente el derecho europeo de refugiados.

Recientemente, la opinión pública ha podido ver las devastadoras consecuencias de un sistema de asilo inoperante en el incendio del campo de refugiados en Moria (Grecia). En este sentido, la situación de los solicitantes de asilo en Grecia, Malta y Turquía es dramática y merece una respuesta conjunta de todos los países europeos. En 2018 tuve la oportunidad de visitar en Malta el Servicio Jesuita de Refugiados, en cuya estancia conocí las necesidades de los refugiados y me sirvió de inspiración para realizar mi Trabajo de Fin de Grado sobre la materia.

La metodología utilizada para realizar este trabajo es principalmente analítica. Desde el punto de vista de la ciencia jurídica, establezco la tesis de la existencia de un problema grave y busco las causas y consecuencias de dicho problema. Consta de una intensa investigación bibliográfica sobre el tema en cuestión utilizando fuentes directas y fuentes indirectas, sobre Derecho Internacional, Derecho Europeo y, además, ciencias políticas y estadística para poder realizar un análisis desde diferentes perspectivas y con toda la información posible.

II. DESARROLLO

1. INTRODUCCIÓN AL ESTADO DE LA CUESTIÓN

El 18 de junio de 2020, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados informó de que “en el mundo existe una población de 79,5 M de personas desplazadas a la fuerza”¹. De los cuales, 26M son refugiados, 45,7M son desplazados internos, 4,2M

¹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. “Tendencias Globales de Desplazamiento Forzado en 2019” pg.2 (disponible en: https://www.acnur.org/5eeaf5664#_ga=2.231715415.937629073.1611226999-357614784.1607273750; última consulta: 22/12/2020)

son solicitantes de asilo y 3,6M son venezolanos desplazados al exterior². En total estas cifras corresponden al 1% de la población en la Tierra³.

Estos datos revelan un problema que no solo existe en el ámbito regional de Europa, sino que tiene una dimensión global. En particular, llama la atención que el 85% de los refugiados del mundo son acogidos en países en desarrollo⁴, lo cual es indicativo de la falta de solidaridad en este ámbito de los países desarrollados. Concretamente, el país que más refugiados acoge es Turquía (3,6M de refugiados)⁵. Con respecto al Pacto entre la UE y Turquía⁶ con relación a las políticas de refugiado, Turquía ha aumentado de forma substancial el control de sus fronteras y ha reducido las vías de paso de personas desplazadas a Europa, disminuyendo sustantivamente las solicitudes de asilo en países de llegada como Grecia.

En relación con el Pacto UE-Turquía, es muy revelador el Informe de la Agencia Europea de Apoyo al Asilo (EASO) sobre el asilo en 2020, en el que se indica que las llegadas irregulares de Turquía a la Unión Europea son un 94% inferiores a las registradas con anterioridad al acuerdo⁷. De esta forma la Unión Europea ha exteriorizado la gestión de la acogida y refugio a un país tercero, a cambio de apoyo financiero y compromisos políticos en torno a la posible entrada de Turquía en la Unión Europea.

La UE, mediante este pacto, se comprometió a reasentar a un refugiado sirio por cada sirio que fuera retornado a Turquía desde las islas griegas⁸. Sin embargo, tras cuatro años de aplicación del acuerdo, se han reasentado mediante este mecanismo a un total de 27.000 refugiados sirios⁹, una cifra a todas vistas insuficiente dada la magnitud del conflicto sirio y la cantidad de personas desplazadas a causa de ello.

² *Id.*

³ *Ibid.* pg.8

⁴ *Ibid.* pg.2

⁵ *Ibid.* pg.3

⁶ Consejo Europeo. “Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016” (disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>; última consulta 23/12/2020)

⁷ Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO). “Informe de la EASO sobre el asilo 2020. Informe anual sobre la situación del asilo en la Unión Europea. Resumen ejecutivo” Pg. 10. (disponible en: <https://www.easo.europa.eu/asylum-report>; última consulta: 10/01/2021)

⁸ Consejo Europeo. *Op. cit.* S.P.

⁹ Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO). *Op. cit.* Pg. 10.

En el ámbito de la Unión Europea, Alemania es el quinto país del mundo en acogida de refugiados (1,1M de refugiados)¹⁰ pero difícilmente se puede considerar este logro como consecuencia directa de la SECA, sino más bien del compromiso del gobierno alemán de permitir la entrada de refugiados. Este compromiso ha dependido, hasta el momento, del Gobierno de Angela Merkel, que en plena crisis de refugiados de 2015 pronunció la conocida frase *Wir schaffen das*¹¹ (podemos lograrlo). En este momento decidió mantener las fronteras alemanas abiertas a los refugiados, que entraron en masa.

Esta política resultó muy beneficiosa para los solicitantes de asilo, y especialmente gravosa para el panorama político de Alemania, ya que promovió el surgimiento de Alternativa por Alemania (AfD)¹², partido de extrema derecha y xenófobo. Debido a estas dificultades internas, Alemania tuvo que retraer su política de fronteras abiertas y el 14 de septiembre de 2015 reinstauró los controles aduaneros con la frontera austriaca¹³. Este hecho es indicativo de la necesidad de políticas de asilo estables que reconozcan este derecho en el ámbito europeo con unos procedimientos comunes y con unas condiciones igualitarias, y que no esté en manos de los gobiernos nacionales.

De hecho, las enormes diferencias de acogida de refugiados de otros países europeos (como Francia o España)¹⁴ se debe en muchos casos a la falta de una legislación de asilo armonizada a nivel europeo.

En cuanto a las cifras de solicitantes de asilo en la Unión Europea, en 2019 se presentaron 740.000 solicitudes de asilo en el espacio de la UE+¹⁵, un incremento del 11% con respecto a 2018, siendo la primera vez que aumenta la cifra de solicitantes de asilo desde

¹⁰ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Op. cit.* Pg.3

¹¹ Mitschrift Pressekonferenz. “Sommerpressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel” *Die Bundesregierung*. 31 de agosto de 2015. (disponible en: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenzen/sommerpressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-848300>; última consulta: 15/01/2021)

¹² Sanahuja J.A. “La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización “diplomacia de chequera” *Retos inaplazables en el sistema internacional*, Anuario CEIPAZ 2015-2016, 71-105.

¹³ Müller, E. “Alemania restablece el control fronterizo para frenar a los refugiados” *El País*, 14 de septiembre de 2015. (disponible en: https://elpais.com/internacional/2015/09/13/actualidad/1442155501_314044.html; última consulta 11/01/2021)

¹⁴ Hodali, D. y Prange De Oliveira, A. “¿Qué países de la UE pagan más a los refugiados?” *Deutsche Welle*, 19 de junio de 2018. (disponible en: <https://www.dw.com/es/qu%C3%A9-pa%C3%ADses-de-la-ue-pagan-m%C3%A1s-a-los-refugiados/a-44296261>; última consulta: 20/01/2021)

¹⁵ La UE+ se refiere a los Estados miembros de la UE y, además: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. Estos países forman parte del Espacio Schengen.

la crisis migratoria¹⁶. Estas cifras indican un cambio de tendencia, especialmente debido al aumento de solicitantes de asilo provenientes de Venezuela, debido a la situación de dicho país y demuestran que, mientras exista inestabilidad política, conflictos armados, cambio climático u otro tipo de situaciones desfavorables en el mundo, seguirán existiendo grandes movimientos de personas desplazadas hacia la Unión Europea.

Es indicativa de la ineficiencia del SECA la cantidad de solicitudes de asilo no resueltas por países de la UE: cerca de 912.000 solicitudes de asilo están pendientes de resolución a finales de 2019¹⁷. Todo ello demuestra que los sistemas de asilo de la Unión Europea están soportando presiones migratorias muy por encima de sus posibilidades, y que esta presión se va a mantener en el futuro.

Otro asunto de plena actualidad es la pandemia del COVID-19, la cual ha complicado aún más la situación de las personas desplazadas y solicitantes de asilo. La gran mayoría de países han impuesto medidas restrictivas de la libertad individual, en especial cierres de fronteras terrestres, marítimas y/o aéreas. Además, muchos países de la UE+ han cerrado sus oficinas de asilo, así como suspendido entrevistas de asilo y el reasentamiento¹⁸. Esto ha provocado en el segundo cuatrimestre de 2020 que las solicitudes de asilo en la UE+ descendieran en un 68%¹⁹, en comparación con el primer cuatrimestre.

Dicha situación es en teoría temporal, pero dificulta mucho el acceso al derecho de asilo, y deja a muchas personas solicitantes de asilo en una situación de vulnerabilidad alarmante. Además, la situación de pandemia proporciona una excusa perfecta a los Estados para perpetuar la restricción de los derechos de los solicitantes de asilo, incluso más allá de la pandemia.

¹⁶ Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO). *Op. cit.* Pg.13.

¹⁷ Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO). *Op. cit.* Pg. 14.

¹⁸ Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO). “COVID-19 emergency measures in asylum and reception systems. (June 2020)” Pg. 9-13 (disponible en: <https://easo.europa.eu/sites/default/files/covid19-emergency-measures-asylum-reception-systems.pdf>; última consulta: 22/01/2021)

¹⁹ Eurostat. “Asylum quarterly report. Statistics Explained. (second quarter 2020)” Pg. 1 (disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/publications>; última consulta: 23/01/2021)

Como se puede comprobar con los datos aportados *supra* se trata de una cuestión de plena actualidad social, de la cual se arrastran desde 2016 problemáticas que en la actualidad la Unión Europea no ha sabido solucionar. De hecho, los propios mecanismos que ha elaborado la UE han sido principalmente para externalizar el problema a terceros países que se han encargado de la gestión de las fronteras y de cortar los flujos de inmigración. Además, hasta la actualidad no se ha elaborado un sistema que permita la entrada legal de personas dentro de la Unión Europea, lo cual aboca a las personas migrantes y refugiados a cruzar las fronteras de forma irregular y con graves peligros para su salud.

Es de esperar que esta situación no se resuelva fácilmente ya que, en el futuro más inmediato, así como en el medio o largo plazo, van a seguir surgiendo conflictos regionales que provoquen movimientos masivos de personas, huyendo de la guerra, de estados fallidos y de la hambruna. La situación de Siria sigue provocando una alta inestabilidad en la región, pero no solamente se observan conflictos en Oriente Medio, sino que es previsible que continúen los existentes en el continente africano (Somalia, Zimbabue...) o como hemos constatado, se agrave la situación de Venezuela, país que lidera las peticiones de asilo en España²⁰.

En definitiva, elaborar una política fiable y al largo plazo, para hacer frente a los movimientos de refugiados, desde una perspectiva humanitaria y no tanto de seguridad nacional y de control de fronteras, es uno de los mayores retos a los que la Unión Europea se ha enfrentado hasta la actualidad.

2. LA EVOLUCIÓN NORMATIVA DEL SECA Y ANÁLISIS CRÍTICO.

El Pacto Mundial sobre los Refugiados, firmado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 2018 es revelador de la problemática a la que nos enfrentamos:

Es urgente repartir más equitativamente la carga y la responsabilidad de acoger y dar apoyo a los refugiados del mundo, teniendo en cuenta las contribuciones hechas y las diferentes capacidades y recursos de los

²⁰ Martín, M. “España es el país de la UE con más peticiones de asilo por la presión de Latinoamérica” *El País* 23 de febrero de 2020. (disponible en: https://elpais.com/politica/2020/02/22/actualidad/1582400826_726947.html ; última consulta: 15/01/2021)

distintos Estados. **No se debe dejar atrás a los refugiados ni a las comunidades de acogida.**²¹

Mediante el estudio de los instrumentos jurídicos que conforman el Sistema Europeo Común de Asilo, pretendo comprobar hasta qué punto se está cumpliendo con lo que recomienda este Pacto Mundial. Cómo se ha repartido la carga y responsabilidad de recoger y dar apoyo a los refugiados en Europa es una de las preguntas básicas de mi investigación, y qué instrumentos se han propuesto para que se repartan las responsabilidades efectivamente. En este sentido Europa tiene la oportunidad de demostrar al mundo la solidaridad europea y que los EM pueden hacer una contribución mucho mayor a la que se está realizando en la actualidad.

Para comenzar este análisis, se debe comenzar con una pregunta básica: ¿Qué instrumentos legales tiene la Unión Europea para garantizar el derecho universal del asilo? Por ello y a través de este apartado pretendo responder sumariamente a esta pregunta, concretando los diferentes instrumentos legales que se han elaborado, tanto de Derecho Internacional como de Derecho de la Unión Europea, a la vez que realizando un análisis crítico de los mismos.

2.1 Instrumentos de Derecho Internacional

2.1.1 Periodo anterior al Estatuto de los Refugiados de 1951

Ya después de la Primera Guerra Mundial en el seno de la Sociedad de las Naciones se acuña el término refugiados y el principio del *non refoulement*²², pero siempre en referencia a conflictos geográfica y temporalmente limitados. Ejemplos de este tipo de acuerdos son: la Convención sobre el Estatuto Internacional de los Refugiados firmada el

²¹ Naciones Unidas, Asamblea General “Pacto Mundial sobre los Refugiados” Nueva York, 2018. (disponible en: https://www.acnur.org/5c782d124#_ga=2.175724266.93707338.1613928463-357614784.1607273750 ; última consulta: 23/02/2021)

²² Pérez, S. “El estatuto de “refugiado” en la Convención de Ginebra de 1951” Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de la Rioja (REDUR) Monográfico: Sociedad, Estado y Derecho ante la mundialización, Volumen n. 1, Año 2003. Pg. 229-230.

28 de octubre de 1933²³, que únicamente aplicaba a refugiados rusos y armenios, o el Convenio para la atención de refugiados provenientes de Alemania firmado en 1938²⁴.

Es en la Convención de 1933 en la que se adopta por primera vez en la historia el principio de *non refoulement*. Estas Convenciones son relevantes históricamente, pero no pretenden universalizar el derecho de los refugiados a otras personas o ámbitos temporales que los que están suscritos.

La primera mención al derecho universal de asilo la encontramos en el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, que establece lo siguiente:

Artículo 14

1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.
2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.²⁵

En la Declaración de los Derechos Humanos podemos ver codificado el derecho de asilo, pero sin referencia alguna a los refugiados ni al principio del *non refoulement*. Este artículo no obliga a los estados firmantes a dar asilo a todo aquel que lo solicite, sigue siendo por tanto una potestad unilateral de los Estados admitir o no a los solicitantes de asilo. Es especialmente claro el articulado de la Declaración de 1948, ya que establece el derecho a buscar asilo, no a obtener asilo.

²³ Sociedad de las Naciones, “*Convención sobre el Estatus Internacional de los Refugiados*”, 28 octubre 1933, Sociedad de las Naciones Serie de Tratados, Vol. CLIX, Núm. 3663, (disponible en: <https://www.refworld.org/docid/3dd8cf374.htm> ; última consulta: 06/12/2020)

²⁴ Sociedad de las Naciones. “*Convención sobre el Estatus de los Refugiados provenientes de Alemania*”, 10 de febrero de 1938. Sociedad de las Naciones Serie de Tratados, Vol. CXCII, Núm. 4461, página 59, (disponible en: <https://www.refworld.org/docid/3dd8d12a4.html> ; última consulta: 07/12/2020)

²⁵ Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

Es por tanto esencial que se proteja el derecho de toda persona a solicitar asilo en país en el que se encuentre. Uno de los ejemplos más claros para proteger el derecho a solicitar asilo sería la creación de oficinas de asilo en la frontera, para efectivamente salvaguardar el derecho de toda persona a solicitar asilo, sin necesidad de entrar en el territorio de forma irregular. Es el caso de España, con la creación de las Oficinas de Asilo y Refugio establecidas en la frontera de Ceuta y Melilla²⁶.

En 1950 se crea el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) agencia de la ONU sucesora de la Organización Internacional de los Refugiados (OIR), mediante la XI Resolución 428 (V), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1950. En la Resolución 428 se establecía un plazo de 3 años, a partir de los cuales se decidiría si se desmantela la organización o si seguía funcionando²⁷. En la realidad, esta Agencia de la ONU ha continuado trabajando hasta nuestros días y su importancia en este ámbito sigue aumentando.

2.1.2 *Estatuto de los Refugiados de 1951 y el concepto de refugiado.*

Las bases del derecho de los refugiados se pueden encontrar en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951^{28 29}, así como en el posterior Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967³⁰.

La Convención de 1951 surge a raíz de la Segunda Guerra Mundial, debido a la proliferación de personas desplazadas de sus lugares de origen, especialmente en Europa. De hecho, hasta la adopción del Protocolo de 1967, el Estatuto de los Refugiados solamente se aplica a aquellos refugiados que hayan obtenido tal condición con

²⁶ ACNUR, “ACNUR da la bienvenida a la creación de oficinas de asilo en puestos fronterizos de Ceuta y Melilla”, Comunicados de Prensa ACNUR España, 6 de noviembre de 2014, (disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/press/2014/11/5b0c1a5669/acnur-da-la-bienvenida-a-la-creacion-de-oficinas-de-asilo-en-puestos-fronterizos-de-ceuta-y-melilla.html>); última consulta: 22/02/2021)

²⁷ ONU: Asamblea General, “Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”, 14 diciembre 1950, A/RES/428(V), Pg. 1 (disponible en: <https://www.refworld.org/docid/57f76e6120.html>); última consulta: 23/02/2021)

²⁸ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950.

²⁹ En adelante, Convenio de Ginebra o Convenio de 1951.

³⁰ Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967, adoptado por la Asamblea General en su resolución 2198 (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

anterioridad al 1 de enero 1951, o que hubieran sido considerados refugiados por una serie de Convenciones y Acuerdos anteriores³¹.

Además de la limitación temporal que establece la Convención de 1951, establece igualmente una limitación territorial, de forma que los estados firmantes podrán elegir aplicar la Convención a los refugiados provenientes de Europa únicamente³².

En esta Convención y su posterior Protocolo, se define el concepto de los refugiados de la siguiente forma:

A. A los efectos de la presente Convención, el término "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, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.³³

Esta definición es la que en la actualidad se aplica en el Sistema Europeo Común de Asilo, por remisión directa del art. 78 del TFUE³⁴ a la Convención de 1951 y su Protocolo. Su interpretación ha sido un tema extraordinariamente complejo y polémico, y me parece muy importante realizar un análisis del artículo.

a. “Se aplicará a toda persona:”

³¹ El número 1 del apartado A del artículo 1 “Definición de refugiado” establece lo siguiente: “*Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados.*”

³² El artículo 1 letra B) apartado 1 establece esta opción: “*A los fines de la presente Convención, las palabras "acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951", que figuran el artículo 1 de la sección A, podrán entenderse como: a) "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa", o como b) "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa o en otro lugar"*”

³³ Naciones Unidas (1951). *Op. cit.* Pg. 1-2.

³⁴ Art. 78 TFUE: “*Esta política [de asilo] deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como a los demás tratados pertinentes*”

Es muy clara la Convención en este punto, y en este sentido PÉREZ BARAHONA señala: “La principal conclusión que se deriva de este concepto es que la aplicación del término refugiado se hará individualmente, caso por caso, considerando a cada persona individualmente”³⁵.

Es decir, debemos tener muy presente en todo momento este principio, ya que se tiende a considerar grupos de personas de determinada nacionalidad, como los sirios, como refugiados en su conjunto y no sería una definición correcta conforme a la Convención. Los estados por tanto tendrán que realizar un análisis de la situación de cada persona para que se pueda aplicar el concepto de refugiado según la Convención.

b. “Que debido a fundados temores...”

En este sentido MARIÑO MENÉNDEZ indica que esta parte del concepto de refugiado tiene “dos aspectos: el subjetivo (que haya miedo) y el objetivo (que el miedo sea bien fundado)”³⁶. Por lo tanto, de aquí surgen algunos de los problemas que hacen la determinación del concepto de refugiado compleja. Queda en manos de los Estados Firmantes la forma en la que un refugiado puede probar dichos temores, si es necesario pruebas documentales de la persecución o si únicamente se cumple con el temor del individuo a supuesta persecución.

Parece más coherente con el texto la segunda opción, ya que se habla de “temores” en todo momento, y no de que probar una efectiva persecución. Así lo entiende RUBIO CORREA, que señala: “Allí se habla de «fundados temores», lo que no significa encontrarse bajo persecución sino temer estarlo.”³⁷. Además, sería más respetuoso con la debida protección del refugiado, ya que, si se tuviera que probar la persecución, muchos refugiados no llegarían a escapar de su país nunca, ya que es mucho más probable que esta persecución tenga éxito. Bastaría por tanto que un refugiado pudiera probar que existe persecución en su país de la entidad suficiente para que justifique su huida, y no sea necesario probar que están persiguiendo concretamente a la persona solicitante de asilo.

³⁵ Pérez, S. *Op. cit.* Pg. 235

³⁶ Mariño Menéndez, F. “El Concepto de Refugiado en un Contexto de Derecho Internacional General”, *Revista Española De Derecho Internacional*, Vol. 35, n. 2, 1983, pg. 352. (disponible en: <https://www.jstor.org/stable/44296088> ; última consulta: 13/01/2021)

³⁷ Rubio Correa, P. “El concepto de refugiado en la Convención sobre el Estatuto de los refugiados de 1951: Tratamiento normativo y realidad” *Agenda Internacional*, Vol. 6, n. 12. Pg. 142.

- c. “...ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas...”

Este componente, denominado por RUBIO CORREA “el elemento discriminatorio”³⁸ enumera taxativamente una serie de causas que permiten al solicitante de asilo acogerse al Estatuto de Refugiado. La enumeración es ciertamente escueta, y las causas definidas no incluyen categorías que en la actualidad sí que se reconocen en otros instrumentos de Derecho Internacional³⁹, como pueden ser los refugiados climáticos o aquellos que huyen del conflicto armado o de la violencia generalizada.

Esta parte del concepto de refugiado es la que más demuestra la obsolescencia de la Convención, que está recurriendo a un concepto de refugiado derivado de la Segunda Guerra Mundial como señala ESPINAR RUIZ “De hecho, con ella [La Convención de 1951], se pretendía dar respuesta a la situación de Europa tras la Segunda Guerra Mundial y es en este marco en el que ha de interpretarse la definición de refugiado adoptada”⁴⁰

Por lo tanto, hemos comprobado que la definición de refugiado dada en la Convención de 1951 es un gran avance en la defensa de los derechos de los refugiados, pero no ha sido adaptada a las nuevas situaciones que han surgido desde su firma. Urge por ello una actualización del Estatuto de los Refugiados o la creación de otro instrumento de Derecho Internacional, como podría ser una Convención a nivel europeo sobre los refugiados.

A partir de la adopción del Protocolo de Nueva York de 1967, se eliminan las referencias temporales y geográficas del Convenio original, debido al surgimiento de nuevos conflictos regionales⁴¹. De esta forma se configura el derecho de los refugiados como un derecho universal, reconocido por una gran mayoría de Estados.

³⁸ Rubio Correa, P. *Op. cit.* Pg. 143

³⁹ La Convención de la Unión Africana para la protección y la asistencia de los desplazados internos en África (Convención de Kampala) reconoce la condición de desplazados internos a con causas derivadas de: “*los efectos del conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o producidas por el ser humano*” (Art. 1, k.)

⁴⁰ Espinar Ruiz, E. “Migrantes y refugiados: reflexiones conceptuales” *Obets. Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 5, n.º 1, 2010; pg. 38. (disponible en: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/14223/1/OBETS_05_01_03.pdf ; última consulta: 13/01/2021)

⁴¹ Conflictos derivados de la descolonización, como los desplazamientos masivos derivados de la liberación de Argelia, Angola, Zaire y Ruanda, entre otros.

Esta Convención establece también uno de los principios más importantes del Derecho Internacional de los refugiados: el principio del *non refoulement*, en concreto, el artículo 33 de la Convención establece lo siguiente:

Artículo 33. -- Prohibición de expulsión y de devolución ("refoulement")

1. 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.⁴²

Este es uno de los principios básicos que tiene que regir los procedimientos de los Estados a la hora de acoger refugiados. Constituye la obligación de todos los estados de no expulsar a un refugiado al país de donde huye y el derecho de los refugiados a no ser devueltos, concepto al que se refiere la doctrina como principio del *non refoulement*.

Es de gran trascendencia este principio ya que la Convención de Ginebra lo amplía a todos los tipos de protección que un Estado pueda dar, no solamente a la protección del refugio. Estaríamos hablando en este caso de la protección subsidiaria y la protección temporal, conceptos que la propia Convención deja a los Estados potestad plena para definir.

Además, existe un consenso en la doctrina de Derecho Internacional que establece que el principio de *non refoulement* es un derecho universal que afecta a toda persona que sea devuelta a un país “en el que su vida o libertad corran peligro inminente. Así, la norma que protege a los refugiados genuinos protege también, universalmente y sin excepción, a todos los seres humanos.”⁴³ como establece PERAL.

De la misma manera, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el Asunto Chahal contra Reino Unido⁴⁴, de 15 de noviembre de 1996, declaró que la protección contra la tortura de la Convención es absoluta. De esta prohibición de la tortura deriva el principio

⁴² Naciones Unidas (1951). *Op. cit.* Pg. 9.

⁴³ Peral, L. “Límites jurídicos al discurso político sobre el control de flujos migratorios: *non refoulement*, protección en la región de origen y cierre de fronteras europeas” 11 REVISTA ELECTRÓNICA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES (2006) Pg. 6.

⁴⁴ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala), núm. 37201/06, de 28 de febrero de 2008, Saadi c. Italia. (disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22001-85276%22>}; última consulta: 15/03/2021)

de Derecho Internacional de la no devolución en el caso de que exista un peligro cierto de que la persona devuelta sea torturada o sometida a penas o tratos inhumanos o degradantes⁴⁵.

De este principio básico surge la obligación de los estados de examinar de buena fe las peticiones de asilo, y en el caso de estar bien fundada, el estado está obligado a no devolverle al país de donde huye.

La Convención de Ginebra proclama la existencia de un derecho de toda persona a ser refugiado en las condiciones que ya se han explicado *supra*. Es un cambio exponencial en cuanto al derecho al asilo, ya que, anterior a la Convención, el derecho de asilo era lo conocido como una medida de gracia de los Estados. Así lo considera PÉREZ BARAHONA: “sino que el asilo se configura como una facultad regaliana del Estado, quien soberanamente tendrá la facultad de conceder asilo o no a un individuo.”⁴⁶ En este sentido es muy relevante el cambio que provoca la Convención, que sienta las bases para el desarrollo del derecho de asilo, y supera la concepción del asilo como una potestad soberana de los Estados.

La Convención de Ginebra es un paso muy importante, pero no hay que olvidar que tiene más de 70 años, en los cuales las condiciones de las personas refugiadas y la sociedad en general han cambiado mucho. Solamente habría que comparar los medios de transporte que existían al terminar la Segunda Guerra Mundial, con lo que existe en la actualidad para comprender que se necesita una actualización de dicha Convención.

En la Convención de 1951 se declara un derecho universal a favor de los refugiados, pero no se establecen mecanismos para obligar a los Estados al cumplimiento de dicha Convención. Es decir, no se crea un Organismo (Tribunal, Comité...) para velar por el cumplimiento de la normativa que todos los Estados firmantes se comprometen a cumplir.⁴⁷ Esto provoca un alto nivel de discrecionalidad por parte de los Estados ya que

⁴⁵ Vid. Conde Pérez, E. “TEDH- Sentencia de 28.02.2008, Saadi c. Italia, 37201/06- Artículo 3 CEDH- Prohibición de torturas y penas o tratos inhumanos degradantes- Terrorismo v. Tortura” *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 32, Madrid, enero/abril (2009), págs. 275-290. (disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RDCE/article/view/46327> ; última consulta: 15/03/2021)

⁴⁶ Barahona, P. *Op. cit.* Pg. 227.

⁴⁷ Moya, D. “SECA: Marco jurídico y político.” *II Sesión de la IV Edición del Seminario Migraciones y Refugio*, del 21 de noviembre de 2019. Cátedra de Refugiados y Migrantes Forzados y el Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas (ICADE). (disponible en: <https://www.comillas.edu/es/catedra-de-refugiados/noticias/20561-ii-sesion-de-la-iv-edicion-del->

no se puede sancionar el incumplimiento. En este sentido, hay que destacar que ACNUR es una agencia de la ONU de apoyo a los Estados, y no un mecanismo de resolución de disputas entre Estados o particulares.

A la vez que la Convención de 1951 no establece ningún organismo para velar por el cumplimiento del Estatuto de los Refugiados, tampoco crea un marco de gobernanza, es decir, no se da por los Estados firmantes una cesión de la soberanía en materia de asilo para gestionar los flujos migratorios de manera conjunta⁴⁸. Está en manos de los Estados la ejecución de estas políticas de refugio, y su desarrollo en normativas estatales.

Esta falta de una normativa conjunta es la que pretende solucionar el Sistema Europeo Común de Asilo, creando normativas comunes para la admisión de refugiados en la Unión Europea, con la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para juzgar asuntos de asilo⁴⁹ y la competencia sancionadora de la Comisión Europea⁵⁰ en casos de incumplimiento de la normativa de los Estados miembros.

Además, el Convenio de 1951 aporta una definición del concepto de refugiado restrictiva y que provoca muchas dificultades en el ámbito probatorio, como ya he establecido anteriormente. Esta situación se agrava especialmente teniendo en cuenta que no se definen los términos de la protección subsidiaria y la protección temporal, figuras de asilo que remiten a la normativa del Estado en cuestión. En el caso de la Unión Europea, estas figuras se regulan en la Directiva de Cualificación⁵¹. En efecto es necesaria la elaboración de un estatuto de protección subsidiaria y temporal uniforme para proteger a todas aquellas personas que podrían beneficiarse de esta figura.

2.2 Instrumentos de Derecho de la Unión Europea

[seminario-migraciones-y-refugio-seca-marco-juridico-y-politico-por-david-moya](#) ; última consulta: 07/04/2021)

⁴⁸ *Id.*

⁴⁹ Entre otras sentencias, recientemente se ha confirmado una sentencia del TJUE contra Polonia, República Checa y Hungría confirmando el incumplimiento de la normativa europea en materia de asilo e imponiendo sanciones a estos tres países. (Sentencia en los asuntos acumulados C-715/17 Comisión/Polonia, C-718/17 Comisión/Hungría y C-719/17 Comisión/República Checa)

⁵⁰ Ejemplo de esta competencia sancionadora es la apertura de expediente sancionador por incumplimiento de las cuotas de refugiados a Hungría, Polonia y República Checa, incoado por la Comisión Europea el 13 de junio de 2017.

⁵¹ Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición)

2.2.1 *El Espacio Schengen*

En el ámbito de la Unión Europea, la cuestión del asilo surge debido a la creación del Espacio Schengen mediante el Acuerdo Schengen⁵² firmado en 1985 y que entró en vigor en 1995, integrado al acervo de la UE desde el Tratado de Ámsterdam. El objetivo del Espacio Schengen es la eliminación de las fronteras interiores para facilitar la libre circulación de personas, sin debilitar la seguridad de los Estados firmantes y armonizar las normativas nacionales en cuanto a las fronteras exteriores. Schengen, como afirma SOLANES, “se ha consolidado como uno de los símbolos de la Unión Europea para la libre circulación.”⁵³

Surge la necesidad de la Unión Europea, dentro del proceso de integración europeo, de aunar las políticas de asilo y migración, mediante la progresiva cesión de las competencias estatales en este ámbito. En este sentido, el Sistema Europeo Común de Asilo es consecuencia directa de una política de fronteras exteriores común para toda la Unión Europea, y esta innegablemente unido al correcto funcionamiento del Espacio Schengen.

Esta afirmación se puede comprobar observando lo sucedido en 2015, como relata SOLANES, en el que ocho estados⁵⁴ del espacio Schengen reestablecieron los controles en sus respectivas fronteras citando una “amenaza grave para su seguridad interna y el orden público”⁵⁵ debido a gran flujo de refugiados en Europa. Es decir, si no funciona correctamente el SECA, la libre circulación en la Unión Europea se puede ver afectada gravemente. Se podría decir, que, para mantener el correcto funcionamiento de uno de los símbolos de la Unión Europea, el espacio Schengen, es necesaria una política de asilo común para toda la UE.

Es importante poner de manifiesto la tensión que ha existido siempre entre la libre circulación de personas y la seguridad nacional, cuestión que ha sido especialmente

⁵² Acervo de Schengen - Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica BENELUX, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º L 239 de 22/09/2000 p. 0019 – 0062.

⁵³ Solanes, A. “Entre Schengen y Dublín: reivindicar el asilo como un derecho en la Unión Europea” *Documentación Social*, n.º 180 (2016), pg. 155.

⁵⁴ En concreto: Bélgica, Dinamarca, Alemania, Hungría, Austria, Eslovenia, Suecia y Noruega.

⁵⁵ *Ibid.* pg. 156.

relevante en los últimos años con los diferentes ataques terroristas del Estado Islámico en territorio de la UE.

Sin embargo, el proceso de armonización de las legislaciones en materia de asilo ha demostrado ser extremadamente complejo y lento. Esto es así porque la política de inmigración ha sido considerada siempre una competencia exclusiva de los Estados⁵⁶ a pesar de los esfuerzos que se hicieron con el Estatuto de los Refugiados.

Estos últimos años, en el seno de las instituciones europeas y los Estados miembros se ha puesto el enfoque en la seguridad nacional, en detrimento de una política de asilo respetuosa con los derechos humanos. Este proceso se ha denominado la *securitización* de la Unión Europea por numerosos autores, entre ellos ANAHUJA⁵⁷ y ESTRADA y FUENTES⁵⁸ y se puede observar no sólo en la inexistencia de voluntad política de acoger e integrar a los inmigrantes sino más bien en la de restringir su paso y defender la seguridad y soberanía nacional. Esta concepción de la migración debe cambiar para que haya un cambio decisivo en las políticas de asilo y se llegue a un verdadero Sistema Europeo Común de Asilo.

2.2.2 *La Convención de Dublín*

En este sentido, y teniendo en cuenta que el principal objetivo de los Estados miembros era la gestión de fronteras y la seguridad, se firma en 1990 la Convención de Dublín⁵⁹. Concretamente esta Convención es negociada en todo momento por los Ministros de Interior de los doce países⁶⁰ que firman en un primer momento en Convenio, lo cual indica que sigue siendo una materia que únicamente se trata en una perspectiva de extranjería y no como un problema con innumerables facetas que trascienden el ámbito del Interior.

⁵⁶ Vid. Fernández Rozas, J.C. “El espacio de Libertad, Seguridad y Justicia consolidado por la Constitución Europea” *Revista Jurídica Española La Ley*, 2004, 4, D-195, pp. 1867-1881. (disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/19710667.pdf> ; última consulta: 08/04/2021)

⁵⁷ “La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización “diplomacia de chequera” cit. Pg. 86.

⁵⁸ Estrada, A. B. y Fuentes, M. C. “La construcción de las fronteras europeas como origen de la criminalización de las migraciones en Europa: retóricas de securitización y humanitarismo.” *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.* 2020, vol.28, n.59. Pg. 222.

⁵⁹ Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas - Convenio de Dublín. *DO C 254 de 19.8.1997, p. 1/12.*

⁶⁰ Moya, D. *Op. cit. S.P.*

La Convención de Dublín de 1999 es el origen de la creación de la SECA, pero en la actualidad se encuentra derogada y sustituida por el Reglamento 604/2013⁶¹, que incorpora nuevos criterios como el referido a los menores no acompañados. El proceso de determinación del Estado Miembro responsable del examen de la solicitud de asilo establece una serie de criterios que se aplicarán según el orden que expresa el Reglamento, de tal forma que se da preferencia a los criterios humanitarios (reunificación familiar, menores no acompañados, etc.).

Los criterios son los siguientes:

- Artículo 8: Menores: Se establece que en el caso de que el solicitante sea un menor no acompañado, el EM responsable de examinar la solicitud de asilo será donde el menor el EM donde se encuentren legalmente familiares o hermanos del solicitante.
- Artículos 9, 10 y 11: Criterio de reunificación familiar con beneficiarios o solicitantes de asilo. Será responsable el Estado donde se encuentre miembros de la familia del solicitante, beneficiarios o solicitantes de protección internacional.
- Artículo 12: Expedición de documentos de residencia o visados: Será responsable el EM en el cual haya expedido un documento de residencia o visado válido al solicitante de protección internacional.
- Artículo 13: Criterio de entrada en el territorio:

Si se determina, atendiendo a pruebas o a indicios [...], que el solicitante ha cruzado la frontera de un Estado miembro de forma irregular por vía terrestre, marítima o aérea, procedente de un tercer país, el Estado miembro en el que haya entrado de tal forma será responsable del examen de la solicitud de protección internacional.⁶²

Básicamente, si no se dan los criterios de relativos a menores de edad, reunificación familiar o de visado, será responsable el Estado miembro por el cual se haya cruzado la frontera de forma irregular. Establece por tanto un criterio que se ha mantenido hasta la

⁶¹ Reglamento (UE) n ° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida. *DO L 180 de 29.6.2013, p. 31/59.*

⁶² *Ibid.* Pg. 40

actualidad, y que es el que en la realidad más se ha aplicado, ya que muchas de las personas solicitantes de asilo entran de forma irregular en el territorio Schengen.

Este hecho lo reconoce la propia Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, en un informe sobre la aplicación del Reglamento Dublín II, en el Considerando F. reconoce que: “Considerando que, como consecuencia del recurso desproporcionado al artículo 13, que atribuye la responsabilidad del examen de una solicitud de asilo al Estado miembro de primera entrada irregular, las responsabilidades no están compartidas de manera equitativa entre los Estados miembros de la Unión”⁶³

Este criterio demuestra claramente que desde la Convención de Dublín los Estados miembros firmantes no tienen ningún interés en repartir de forma equitativa los solicitantes de asilo, sino más bien limitar las posibilidades de los refugiados de pedir asilo en distintos países, lo conocido como el *forum shopping*⁶⁴. Esto ocurre cuando un migrante solicita asilo en varios países a la vez, y supuestamente elige el que mejores condiciones de asilo le garanticen. Este fenómeno solamente tiene sentido si tenemos en cuenta que las condiciones que ofrecen los Estados miembros en sus programas de asilo son muy variadas⁶⁵.

Sin embargo, se está observando este fenómeno desde la perspectiva incorrecta, ya que no se puede culpar que un migrante quiera las mejores condiciones posibles en su vida en el extranjero. La causa de este problema sería la falta de armonización de las legislaciones de asilo dentro de los diferentes EM de la Unión Europea, y la solución sería la creación un procedimiento común que garantice las mismas condiciones de asilo en toda la UE.

⁶³ Parlamento Europeo, Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior. “Informe sobre la aplicación del Reglamento Dublín III (2019/2206(INI))” *Documento de sesión, A9-0245/2020*. Pg. 15 (disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0245_ES.html ; última consulta: 01/04/2021)

⁶⁴ Vid. Odorige, C. “The shoppers; venue shopping, asylum shopping: A resolution in EURODAC?” *CEE e/Dem and e/Gov Days 2018*. (disponible en: https://www.researchgate.net/publication/343359863_The_Shoppers_Venue_Shopping_Asylum_Shopping_A_Resolution_in_EURODAC ; última consulta: 12/04/2021)

⁶⁵ Del Barrio, A. “No es lo mismo ser refugiado en Alemania que en España”, *El Mundo*, 8 de agosto de 2015. (disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2015/09/08/55ed57a522601ddb6a8b4575.html>, última consulta 18/03/2021)

2.2.3 Los Tratados Europeos

En el Tratado de Maastricht⁶⁶ de 1992 se encuentra la política de asilo en “el tercer pilar”, en el título VI titulado “disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior”⁶⁷. En esta materia, y hasta el Tratado de Ámsterdam solamente existe cooperación intergubernamental. Es decir, no había pretensiones de integración de la política de asilo, siendo la materia de inmigración y asilo tradicionalmente una competencia exclusiva de los Estados Miembros.

Es en el Tratado de Ámsterdam de 1999⁶⁸ donde se incluye en “el primer pilar” la cooperación en materia civil, de inmigración y de asilo, con la creación de del título IV, sobre asilo y visados. Al mismo tiempo se cambia el nombre del “tercer pilar” que pasará a denominarse “cooperación judicial en materia penal y policial”, que se mantendrá en el ámbito de la cooperación reforzada. Se da por tanto la integración de estas materias en el ámbito competencial de la UE, debido a que pasa a ser competencia compartida de la Unión Europea, y se adoptarán medidas para armonizar las legislaciones nacionales de los Estados Miembros. A partir de Ámsterdam se podrán utilizar los instrumentos jurídicos de la UE, como reseña FERNÁNDEZ ROZAS: “[..] fue factible recurrir a instrumentos comunitarios como los Reglamentos o las Directivas en lugar de Convenios (cuya inadecuación a este sector ya ha sido señalada), decisiones, recomendaciones y dictámenes.”⁶⁹

En este sentido es también importante hacer referencia al Consejo Europeo de Tampere de 1999, en el que por primera vez se hace referencia a la necesidad de crear un Sistema Europeo Común de Asilo. En las Conclusiones de la Presidencia se establece: “A largo plazo, las normas comunitarias deberían dar lugar a un procedimiento de asilo común y a un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo.”⁷⁰

⁶⁶ Unión Europea. Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 29 de julio de 1992, núm. 191, pp. 1-112.

⁶⁷ Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. Cit. Art. K.1

⁶⁸ Unión Europea. Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. *DO C 340 de 10.11.1997, p. 1/144.*

⁶⁹ Fernández Rozas, J.C. *Op. cit.* Pg. 9.

⁷⁰ Consejo de la Unión Europea. “Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999. Conclusiones de la Presidencia” (disponible en: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm ; última consulta: 22/01/2021)

Por lo tanto, y a partir de este momento, la Unión Europea va a realizar las acciones necesarias para armonizar e implantar un sistema europeo común de asilo. Este objetivo que se marcó el Programa de Tampere, hace casi 22 años, nos indica la tardanza y la lentitud con la que la Unión Europea actúa en materia de asilo.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁷¹ incluye en su artículo 18 una remisión a la Convención de 1951 de Ginebra, garantizando de esta forma el derecho de asilo en la Unión Europea.

En el Tratado de la Unión Europea (Tratado de Lisboa) se hace referencia a que el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia es una competencia compartida de los Estados miembros (en el que se incluyen las políticas de asilo), conforme al principio de subsidiariedad. De esta forma se incluye por primera vez las políticas de asilo en el procedimiento legislativo ordinario, no obstante, el Consejo de la UE sigue decidiendo con unanimidad⁷², lo que explica el lento proceso de elaboración de un Sistema Europeo Común de Asilo. Además, se incluye el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad, principios básicos de la legislación de asilo europea.

En su artículo 3 establece la necesidad de medidas “en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia”⁷³.

Donde sí se encuentra una regulación más amplia de los derechos de los refugiados es en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, más concretamente en los artículos 67.2, 78 y 80.

En el artículo 67 se establece la necesidad de desarrollar “una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países”⁷⁴. Especialmente relevante es el principio de solidaridad entre Estados miembros, cuestión que tanta polémica ha suscitado entre los Estados miembros y cuya definición es ciertamente conflictiva y cambiante.

⁷¹ Unión Europea. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *DO C 202 de 7.6.2016*, p. 389/405. Art. 18.

⁷² Parlamento Europeo, Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior. *Op. cit.* Pg. 4

⁷³ Unión Europea. Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. *DO C 326 de 26.10.2012*, p. 13/390. Art. 3.

⁷⁴ *Ibid.* Art. 67

Es en el artículo 78, en su apartado segundo, en el que se concretan una serie de medidas que ha de llevar a cabo la Unión Europea, con directa remisión a la Convención de Ginebra de 1951. Estas son las medidas que se enumeran:

- a) un **estatuto uniforme de asilo** para nacionales de terceros países, válido en toda la Unión;
- b) un estatuto uniforme de **protección subsidiaria** para los nacionales de terceros países que, sin obtener el asilo europeo, necesiten protección internacional;
- c) un sistema común para la **protección temporal** de las personas desplazadas, en caso de afluencia masiva;
- d) **procedimientos comunes** para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo o de protección subsidiaria;
- e) criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de asilo o de protección subsidiaria;
- f) normas relativas a las **condiciones de acogida** de los solicitantes de asilo o de protección subsidiaria;
- g) la **asociación y la cooperación con terceros países** para gestionar los flujos de personas que solicitan asilo o una protección subsidiaria o temporal.^{75 76}

Destaca de forma particular, el apartado e) de esta enumeración en el que se establece la necesidad de elaborar un reglamento que establezca qué Estado miembro es responsable de examinar una solicitud de asilo.

3. ANÁLISIS CRÍTICO DEL SECA

El objeto del presente epígrafe es realizar un examen del Sistema Europeo Común de Asilo, para poder entender las causas de su inoperancia. Para poder hacer este análisis, sin embargo, es esencial tomar en cuenta la situación histórica en la que se pretendía aplicar la normativa, y por eso dedico el siguiente apartado a poner en contexto al lector sobre la crisis de refugiados de 2015-2016.

3.1 Aproximación a las causas de la crisis de refugiados de 2015-2016

⁷⁵ *Ibid.* Art. 78

⁷⁶ La negrita es propia.

La crisis de los refugiados se comenzó a gestar a principios de 2010 con el periodo conocido como la Primavera Árabe⁷⁷, y empezó como una serie de manifestaciones a las que las siguieron revoluciones democráticas en países del norte de África y Oriente Medio, principalmente en los países de Túnez, Libia, Siria y Egipto.

Es el caso de Siria el más relevante para poder entender la crisis de los refugiados de 2015-2016. El conflicto comienza en 2011 con las revueltas contra el régimen de Bassar Al-Assad, las cuales rápidamente se convierten en una guerra civil, de enorme complejidad geoestratégica y con varias partes involucradas que luchan por el control del territorio (El Ejército del Régimen de Bassar Al-Assad, El Ejército de Liberación Siria, El Estado Islámico y los rebeldes del Kurdistán). Además, la guerra civil siria se ha internacionalizado, involucrándose en el conflicto de una forma u otra, países como Estados Unidos, Rusia, Israel, Irán, Turquía y Arabia Saudí, entre otros⁷⁸.

La Guerra Civil Siria es el conflicto armado más sangriento del siglo XXI, causando hasta la fecha un total de 593,000 muertes entre los involucrados en el conflicto⁷⁹, y también es uno de los más largos de la época, sin, hasta la fecha, señales claras de un acuerdo de paz o un alto al fuego continuado. Este conflicto armado ha causado una de las crisis humanitarias más graves, causando un total de 5,6 millones de refugiados desde que comenzó la guerra civil en 2011⁸⁰. Éstos, en su mayoría buscaron refugio en los países más cercanos a Siria, en concreto, Líbano (uno de cada tres refugiados sirios vive en este país⁸¹) pero también Turquía, Irak y Jordania.

En referencia al periodo 2015-2016 se vivió en Siria un recrudecimiento de los combates armados, en especial, con el Estado Islámico ganado prominencia en la región, y con la involucración de Estados Unidos en apoyo de las fuerzas rebeldes y Rusia más tarde en

⁷⁷ Vid. Blanco Navarro, J.M. “Primavera árabe. Protestas y revueltas. Análisis de factores” *Documento de Opinión*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Julio de 2011, 52/2011.

⁷⁸ Vid. Ghotme R. A., Garzón I. V. G., y Ortiz P. A. C. “Las relaciones internacionales de la guerra civil siria a partir de un enfoque regional: hegemonía y equilibrio en el Medio Oriente.” *Estudios Políticos*, (46), 13-32. (disponible en: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/18771> ; última consulta: 08/04/2021)

⁷⁹ Syrian Observatory for Human Rights. “On International Human Rights Day: Millions of Syrians robbed of “rights” and 593 thousand killed in a decade.” *SyriaHR.com*, 9 de diciembre de 2020. (disponible en: <https://www.syriaHR.com/en/195385/>, última consulta: 23/03/2021)

⁸⁰ ACNUR España. “Emergencia en Siria” *ACNUR.org* (disponible en: <https://www.acnur.org/es-es/emergencia-en-siria.html> , última consulta: 15/02/2021)

⁸¹ Solomon B.C. y Peçanha S. “The Refugees” *The New York Times*. (disponible en: <https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/interactive/2013/09/05/world/middleeast/Syrian-Refugees-in-Lebanon.html>, última consulta: 15/03/2021)

apoyo del régimen de Bassar Al-Assad. Esto provocó directamente un movimiento de refugiados hacia países como Turquía, pero también países como Grecia o Malta, dentro de la UE, que vieron desbordadas sus capacidades de acogimiento de refugiados. En 2015, con respecto a 2014, las peticiones de asilo en la UE crecieron un 123%⁸².

En aplicación del Reglamento de Dublín, la mayoría de las peticiones de asilo tenían que ser revisadas por los países de entrada, ya que los criterios de reunificación familiar o menores de edad rara vez eran aplicados por la complejidad en la comprobación de datos y la situación de desborde.

Los países de entrada fueron predominantemente Grecia, Italia y Malta, pero los lugares de destino de los refugiados eran, preferencialmente: Alemania, Reino Unido y los países escandinavos entre otros⁸³.

La guerra de Siria se podría considerar el principal detonante de la crisis de refugiados de 2015-2016, pero también existieron otros conflictos regionales que impulsaron a las poblaciones de Afganistán, Irak, Eritrea, Pakistán y Somalia⁸⁴, entre otras, a buscar refugio en territorio europeo.

En este contexto de enorme presión migratoria los países del sur de Europa anteriormente mencionados, se insiste desde la Unión Europea en la aplicación del Reglamento de Dublín y el Sistema Europeo Común de Asilo. Un sistema que con anterioridad a la crisis de los refugiados había mostrado falta de aplicación de la normativa, enormes disparidades entre los sistemas de asilo de los EM⁸⁵, entre otras cosas, va a acabar colapsándose y llevando a los solicitantes de asilo a situaciones de desprotección e inseguridad jurídica.

El colapso se da principalmente en países como Grecia o Italia, provocando movimientos secundarios de los refugiados hacia países que les garanticen una debida protección internacional y condiciones de asilo dignas. En este sentido la política de puertas abiertas que proclama Alemania va a suponer enormes movimientos hacia las fronteras germanas. Esta política sin embargo terminará abruptamente, y varios países del centro de Europa

⁸² Iglesias J., Fanjul G. y Manzanedo C. “La crisis de los refugiados en Europa” *Informe España 2016*. Pg. 3.

⁸³ *Ibid.* Pg. 10.

⁸⁴ *Ibid.* Pg. 3.

⁸⁵ *Ibid.* Pg. 17.

reestablecerán controles fronterizos en las fronteras interiores, dentro del espacio Schengen.

3.2 Identificación de las deficiencias del SECA

3.2.1 Deficiencias del Reglamento de Dublín:

Muchas de las críticas que se realizan al Sistema Europeo Común de Asilo tienen como objetivo el Reglamento Dublín, que establece el país responsable de examinar la solicitud de asilo una vez la persona desplazada haya entrado en la Unión Europea.

El Reglamento de Dublín se negoció en la década de los 90, y uno de sus principales errores proviene de su diseño inicial. Tradicionalmente, los EM que se hacían cargo de las solicitudes de asilo eran los países del norte (Alemania, Suecia y Francia) ya que tenían sistemas de asilo más desarrollados y que garantizaban mejor los derechos de los refugiados⁸⁶. Esta situación conlleva la creación de colonias de migrantes forzosos en estos países, y una especie de “efecto llamada”, por el cual la población migrante es cada vez mayor. En este sentido los demás EM, en especial aquellos del sur de Europa, no recibían grandes cantidades de refugiados, ya que la mayoría tenían como destino los países del Norte.

Para atajar esta situación, los EM abogan por un sistema que nivele las aportaciones de los países en cuanto a acogida de refugiados, y de esta forma que se desarrollen los sistemas de asilo en los países en los que tradicionalmente no se acogían refugiados, en concreto los países fronterizos. Con ello, se pretendían corregir los desequilibrios del SECA y limitar los movimientos secundarios.

Sin embargo, ha resultado una política especialmente peligrosa ya que no se ha demostrado que los sistemas de asilo hayan mejorado sustancialmente desde su implantación y los países con sistemas de asilo más desarrollados se podían mantener al margen de la crisis migratoria de 2015. Así lo establece IGLESIAS et al, que no solo no observa una mejoría en los sistemas de asilo, sino que “han sufrido un proceso de colapso y deterioro, que ha terminado en la incapacidad de acoger y atender a la población refugiada.”⁸⁷ Habría que añadir además la profunda crisis económica de 2009, que afectó

⁸⁶ *Ibid.* Pg. 22.

⁸⁷ *Ibid.* Pg. 23

especialmente a países del sur de Europa, la cual conllevó recortes en políticas sociales como son los programas de asilo.

El Reglamento de Dublín no establece criterios de reparto equitativo de la responsabilidad, sino que pretende la asignación rápida y efectiva de los refugiados a los diferentes Estados Miembros, por razones que ya hemos comprobado, son ciertamente discutibles. Esto desemboca en una desproporcionada presión migratoria en los países fronterizos, lo que conlleva una inadecuada gestión de la migración en la Unión Europea. Por lo tanto, el Reglamento Dublín adolece de una falta de equidad, como numerosos autores han sostenido, entre ellos: SOLANES-CORELLA⁸⁸ y GARCÉS-MASCAREÑAS⁸⁹.

El sistema de criterios de asignación a los EM no tiene en ningún caso en cuenta las preferencias de los refugiados en cuanto al país en el que pretenden residir, deficiencia que explica, en parte, la inoperancia del SECA. Se sustrae completamente al solicitante de asilo del proceso de decisión del país de acogida, y esto conlleva situaciones de movimientos secundarios como las que vimos en la crisis de 2016. La asunción de que es irrelevante el país en el que se solicita asilo no es válida, sin embargo, todo el SECA se basa en ello. GARCÉS-MASCAREÑAS lo expone muy claramente: “No por huir de dónde vienen, les es indiferente a donde van.”⁹⁰

Es incorrecto además suponer que las preferencias de los refugiados solicitantes de asilo se basan únicamente en los diferentes sistemas de asilo de los países de la Unión Europea, como supone la teoría del *forum shopping*. Las preferencias de los refugiados son influenciadas por gran número de factores, ya sean cuestiones de índole personal como la presencia de amigos o el lenguaje hablado, o de índole económica, como es el acceso al trabajo o los derechos sociales⁹¹.

Creo que en este caso se mezclan dos problemas: el SECA pretende ser único y garantizar procedimiento y condiciones de asilo iguales en toda la Unión Europea pero esta pretensión no debería justificar la falta participación y toma en cuenta de las pretensiones de los refugiados en el procedimiento de asilo. Además, en la situación en la que se

⁸⁸ Solanes, A. *Vid. Op. Cit.*

⁸⁹ Garcés-Mascareñas, B. “Por qué Dublín “no funciona”” *Notes internacionals*, CIDOB, Núm. 135, noviembre 2015.

⁹⁰ *Ibid.* Pg. 2.

⁹¹ *Ibid.* Pg. 3.

encontraban los países fronterizos como es el caso de Grecia, no se puede pretender que los refugiados acepten las condiciones de vida subhumanas que se estaban dando.

Incluir criterios tanto objetivos como subjetivos para decidir qué Estado debe de hacerse cargo de qué inmigrante podría ser una forma de mejorar el proceso. Así lo defiende GORTÁZAR ROTAECHE que propone criterios objetivos como “las habilidades para hablar determinadas lenguas” o “hubiera visitado un determinado Estado como estudiante, como trabajador, tuviera amigos próximos que le pudiera prestar apoyo, etc.”⁹²

De esta forma se reducirían los movimientos secundarios entre países de la Unión Europea ya que el refugiado tendría más control en el proceso. Además, se controlaría en mayor medida que los refugiados solicitaran asilo en los países por donde entran y se reducirían notablemente las devoluciones a países de entrada por aplicación de la normativa a Dublín. Por último, se facilitaría la integración de los refugiados en la UE, redundando en el beneficio de las comunidades de acogida.

Es por lo tanto un sistema que ha demostrado en numerosas ocasiones su ineffectividad, en el sentido de que favorece los movimientos secundarios entre los países de la Unión Europea y la disconformidad de los refugiados con las decisiones tomadas en aplicación del Reglamento.

Por último, habría que reseñar el coste que tiene para la Unión Europea el mantenimiento del SECA, que incluye sistemas como el EURODAC⁹³, o los gastos derivados de la transferencia de refugiados entre países miembros. En un informe de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo del 12 de febrero de 2020 se reconoce que “El sistema de Dublín genera, por tanto, una carga administrativa, humana y financiera considerable, mientras que apenas un 11 % de los traslados llegan a efectuarse”⁹⁴. Se refiere en este caso a los traslados entre Estados Miembros. Además de unos procesos de asilo “demasiado complejos y prolongados”⁹⁵

⁹² Gortázar, C. “¿Crisis de refugiados en Europa? Solicitantes de protección internacional en la Unión Europea” *Razón y Fe*, 2017, t. 276, nº 1425-1426, pg. 34.

⁹³ Sistema europeo de comparación de huellas dactilares de los solicitantes de asilo, donde los EM deben incluir las huellas dactilares de todas aquellas personas que soliciten asilo en su territorio. Es un sistema informático altamente automatizado.

⁹⁴ Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior. *Op. cit.* Pg. 6-7

⁹⁵ *Id.*

En resumen, el Reglamento de Dublín ha demostrado ser poco equitativo, ineficiente, costoso y poco adaptativo. Poco equitativo con los países fronterizos, a los cuales impone la gran parte de la presión migratoria que recibe la Unión Europea y no pone en efecto la debida solidaridad europea. Ineficiente con la gestión de los solicitantes de asilo, ya que no evita movimientos secundarios, sino que los alienta, así como no es capaz de gestionar las situaciones de crisis migratoria. Costoso para la UE debido a sistemas como EURODAC. Y por último poco adaptativo a las situaciones de los solicitantes de asilo, así como a sus preferencias.

3.2.2 Falta de previsiones para situaciones de emergencia migratoria: previsión art. 33 Dublín y Reglamento Protección Temporal.

En la crisis de los refugiados se pudo observar cómo el Sistema Europeo Común de Asilo era incapaz de acoger a los solicitantes de asilo que estaban llegando a territorio europeo. En concreto, entre 2015 y 2016, aproximadamente 2.7 M de personas solicitaron asilo en territorio europeo⁹⁶. Está claro que la Unión Europea estaba viviendo una situación de emergencia humanitaria, incapacitados para procesar y dar refugio a los solicitantes de asilo. Merece la pena destacar en este sentido el apunte que realiza GORTÁZAR-ROTAECHE: “Si por crisis de refugiados se ha de entender un problema para la UE debido a un exceso de personas refugiadas en Europa, desde luego, la respuesta debe ser negativa.”

No es cuestión de que la Unión Europea sea incapaz de prestar refugio a los solicitantes de asilo en cuanto a capacidades económicas o logísticas. La Unión Europea en su conjunto tiene una población de 446 millones de habitantes, siendo el tercer territorio más poblado del mundo, solamente detrás de China e India⁹⁷. En comparación, el número de refugiados actualmente viviendo en la Unión Europea es de 2.6M refugiados, un 0,6% de la población de la Unión Europea⁹⁸. En comparación, Turquía acoge a 3.6M⁹⁹ de refugiados, más que la Unión Europea en su conjunto. Se trata, por tanto, de una

⁹⁶ European Asylum Support Office (EASO). “Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2015” Pg. 10. (disponible en: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Annual-Report-2016.pdf> última consulta: 24/03/2021)

⁹⁷ Comisión Europea. “Estadísticas sobre la migración a Europa” (disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_es ; última consulta: 12/03/2021)

⁹⁸ Id.

⁹⁹ Id.

incapacidad del Sistema Europeo Común de Asilo de hacer frente a las solicitudes de asilo, además de la inexistencia de una voluntad política clara en el seno de las instituciones europeas de unificar y dar un impulso a las políticas de asilo.

En la situación en la que se encontraba la Unión Europea en el otoño de 2015, en una reunión del 22 de septiembre de 2015 del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior¹⁰⁰ se decide suspender la aplicación del Reglamento de Dublín, ya que se había demostrado incapaz de gestionar las solicitudes de asilo que se estaban dando. Para sustituir al Reglamento de Dublín se aprueban dos Decisiones¹⁰¹ de reubicación de los refugiados desde los Estados fronterizos de Italia y Grecia a los demás Estados Miembros mediante un sistema de cuotas obligatorias. Se pretende mediante estos mecanismos reubicar a un total de 160.000 refugiados¹⁰².

Este sistema se basará en criterios objetivos de PIB, tamaño de la población del EM, tasa de paro y número de refugiados acogidos en los últimos dos años. Pretende una distribución más equitativa de las responsabilidades en materia de refugio entre los EM. Sin embargo, vuelve a olvidar las necesidades de los refugiados, que no tienen papel alguno en este mecanismo, y sus preferencias no son oídas.

El sistema de reubicación resultó ser una medida necesaria, debido al embotellamiento que estaba ocurriendo en los Estados fronterizos, y muchos autores abogan por el establecimiento de un sistema similar permanente, y no solo como respuesta a una emergencia migratoria. Sin embargo, los datos nos dan una imagen un tanto diferente. Del total de 160.000 refugiados a ser reubicados los Estados se comprometieron a reubicar únicamente a 98.256 y los efectivamente reubicados mediante este mecanismo han sido 34.705 refugiados¹⁰³, un 22% del objetivo marcado.

Ante la incapacidad de la Unión Europea de hacer frente a las solicitudes de asilo en momentos de afluencia masiva de refugiados, es importante hacer un repaso de las medidas de emergencia que efectivamente existen en la legislación europea, como lo son

¹⁰⁰ Formado por los Ministros de Interior de los Estados Miembros.

¹⁰¹ Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo de 14 de septiembre de 2015 relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia. DOUE, L 239 /146, 15 de septiembre de 2015 y Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo de 22 de septiembre de 2015 por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia. DOUE, L 248/80, 24 de septiembre de 2015.

¹⁰² 40.000 mediante la primera Decisión 2015/1523 y 120.000 mediante la segunda Decisión 2015/1601.

¹⁰³ Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior. *Op. cit.* Pg. 5.

el artículo 33 del Reglamento de Dublín, titulado “*Mecanismo de alerta rápida, capacidad de respuesta y gestión de crisis*” así como la Directiva 2001/55¹⁰⁴, dedicada a las normas mínimas para la concesión de la protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.

a. Art. 33 Reglamento de Dublín

El mecanismo de alerta rápida establece que se aplicará cuando: “la Comisión compruebe que la aplicación del presente Reglamento pueda correr peligro debido a un riesgo confirmado de presión especial sobre el sistema de asilo de un Estado miembro y/o debido a problemas en el funcionamiento del sistema de asilo de un Estado miembro”¹⁰⁵. Establece por tanto un mecanismo a aplicar cuando entre en peligro el Reglamento Dublín en los siguientes casos:

Un riesgo confirmado de presión especial sobre el sistema de asilo de un Estado miembro.

Debido a problemas en el funcionamiento del sistema de asilo de un Estado miembro¹⁰⁶

En estos casos, el Estado Miembro afectado tendrá que elaborar un “plan de acción preventivo”¹⁰⁷, en el que se enumeren las acciones necesarias para gestionar la situación de crisis. En estos casos la Comisión llevará un control del plan preventivo, así como los informes sobre su ejecución, y elaborará informes de cumplimiento del plan preventivo, que se presentarán ante el Parlamento Europeo.

En el caso de que la Comisión identifique que no se va a cumplir lo establecido en el plan de acción preventivo, exigirá al EM la elaboración de un “plan de acción de gestión de crisis”¹⁰⁸ sobre el cual se establece un plazo máximo de 3 meses para su elaboración.

¹⁰⁴ Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. *Diario Oficial n° L 212 de 07/08/2001 p. 0012 - 0023*

¹⁰⁵ Reglamento (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida. *DO L 180 de 29.6.2013, p. 31/59.*

¹⁰⁶ Id.

¹⁰⁷ Id.

¹⁰⁸ Id.

Este mecanismo, incluido en la reforma del Reglamento de Dublín de 2013, es un avance claro en la gestión de situaciones de crisis conjunta con la UE y la identificación de problemas con las solicitudes de asilo. Sin embargo, resulta un mecanismo de gestión incompleto, ya que se trata de un control por parte de la UE que se basa meramente en la elaboración de recomendaciones e informes por parte de los EM, así como de la Comisión. No incluye, sin embargo, ningún tipo de medida para la reubicación de personas desplazadas ni otorga mayores poderes a la Comisión para la gestión efectiva de la crisis migratoria.

Es un instrumento muy limitado, con el único objetivo de la detección precoz de crisis migratorias, para que haya una planificación efectiva. Desde su introducción en el Reglamento de Dublín en 2013 no se ha aplicado nunca este mecanismo¹⁰⁹, ni siquiera en la gestión de la crisis de 2015-2016.

b. Directiva 2001/55.

Es importante hacer referencia al carácter de jurídico de la Directiva. Mediante este instrumento normativo se imponen unas reglas mínimas a cumplir por los estados miembros en un plazo de tiempo predeterminado, es decir se impone una obligación de resultado. Los EM tendrán entonces que transponer esta directiva a sus legislaciones nacionales, en un plazo de tiempo predeterminado, y tendrán cierto margen para transponer la Directiva. En comparación con otros instrumentos normativos que conforman el SECA, como son los Reglamentos, las Directivas son menos efectivas a la hora de homogeneizar la legislación aplicable.

ARENAS ofrece un concepto de la protección temporal muy esclarecedor:

Se trata de un dispositivo que determina la acogida inmediata y de carácter temporal para **casos excepcionales de afluencia masiva** de personas desplazadas dispuesto por las instituciones comunitarias, que establece un concreto **estatuto cualificado** de extranjería para sus beneficiarios en los

¹⁰⁹ Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior. *Op. cit.* Pg. 19.

Estados miembros, así como **un reparto equitativo** de las responsabilidades como expresión de la **solidaridad comunitaria**^{110 111}

Se confiere un estatuto temporal a grupos de personas desplazadas en casos de afluencia masiva de personas. Se considera un tipo de protección internacional como lo puede ser el estatuto de los refugiados o la protección subsidiaria, pero se diferencia de ellos que éste depende de la calificación de afluencia masiva por parte del Consejo. Por lo tanto, no depende de las características particulares del solicitante. Tiene además un ámbito temporal de protección limitado, ya que protege por el término de un año, a partir del cual tendrá que retornar la persona en concreto o haberse acogido a otro estatuto de protección internacional.

Además, la Directiva desarrolla un sistema de solidaridad europea basado en dos principios básicos: la aportación física (es decir sistema de reubicación de los protegidos temporalmente) y aportación económica (mediante el Fondo Europeo para los Refugiados)¹¹².

El estatuto de protección temporal se constituye por tanto como un mecanismo muy útil en casos de flujos masivos de personas desplazadas a territorio europeo, ya que permite proteger a las personas desplazadas mientras se resuelven sus solicitudes de asilo. De esta forma se previene el bloqueo del procedimiento de asilo mientras se garantizan los derechos humanos de las personas desplazadas proveyendo protección internacional. Además, fue especialmente innovador, al establecer un sistema de reparto de las responsabilidades entre los Estados miembros, introduciendo el concepto del “reparto equitativo” y la “solidaridad europea” 6 años antes de la incorporación de estos conceptos al Tratado de Lisboa.

Sin embargo, la realidad de este mecanismo es que, desde su creación, hace ya 20 años, no se ha aplicado nunca en la Unión Europea. El propio Parlamento Europeo aporta las claves por las que este mecanismo no se ha aplicado: “debido al requisito de unanimidad para adoptar una resolución en el Consejo, la ambigüedad de sus términos, y las tensiones

¹¹⁰ Arenas Hidalgo, N. "El sistema de protección temporal de desplazados en la Europa comunitaria". Huelva: Universidad de Huelva, 2005. Pg. 95. (disponible en: <http://hdl.handle.net/10272/15727> ; última visita: 25/03/2021)

¹¹¹ Negrita propia.

¹¹² El capítulo IV de la Directiva 2001/55 desarrolla el reparto de las responsabilidades de carácter físico y financiero.

entre los Estados miembros en el Consejo respecto al reparto de cargas.”¹¹³. En este sentido una reforma que le daría mayor virtualidad en el ámbito del SECA sería elaborar un Reglamento, para armonizar y homogeneizar los estatutos de protección temporal nacionales y hacer depender este mecanismo en la Comisión Europea, y en una serie de criterios objetivos que, por ejemplo, el EASO y FRONTEX comprobarían a la hora de activar este mecanismo.

4. EL PACTO UE-TURQUÍA COMO RESPUESTA A LA CRISIS MIGRATORIA

En la Agenda Europea de Migración, elaborada por la Unión Europea en 2015, en plena crisis de refugiados, se establece como uno de los objetivos la reducción de los incentivos para la migración irregular. Lo que pretende la UE en este objetivo es “abordar las causas profundas del desplazamiento irregular y forzado en terceros países”¹¹⁴ De esta forma se pretende cortar la migración irregular en origen, y no una vez hayan entrado en territorio europeo, mediante la acción exterior y la cooperación con terceros países, como es el caso de Turquía.

En este sentido, en octubre de 2015, se aprueba por el Consejo Europeo el Plan de Acción Conjunto UE-Turquía. Según MOLINA, este pacto tenía dos objetivos: “cooperar para dar apoyo a los refugiados sirios bajo protección temporal y reforzar la cooperación para prevenir los flujos de inmigración irregular que llegan a la UE.”¹¹⁵ Es importante reseñar que en el momento en el que se elabora dicho Plan de Acción, la Unión Europea está en plena crisis de refugiados, con un Sistema Europeo Común de Asilo inoperativo y con los líderes europeos en búsqueda desesperada de soluciones a la crisis migratoria. Es por esto por lo que tildan el Plan de Acción como una medida “temporal” y “extraordinaria”¹¹⁶.

¹¹³ Parlamento Europeo. “Fichas temáticas sobre la Unión Europea: la política de asilo” (disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/151/la-politica-de-asilo> última consulta: 26/03/2021)

¹¹⁴ Comisión Europea “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una agenda europea de migración” Bruselas, 13.5.2015 COM (2015) 240 final. Pg. 9. (disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=HU> ; última consulta:09/04/2021)

¹¹⁵ Molina, C.F. “Análisis del pacto UE - Turquía. ¿Jaque mate al derecho de asilo?” *NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, Fortaleza, v. 39, n. 1, p.361-386, Jan. /jun. 2019

¹¹⁶ Consejo de la Unión Europea. “Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016” Comunicado de prensa 144/16, 18.3.2016. (disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf> ; última consulta: 09/04/2021)

A cambio la Unión Europea “se comprometió a entregar unos 3.000 millones de euros a dicho país, acelerar el proceso de exención de visados para ciudadanos turcos e impulsar el proceso de adhesión de Turquía a la UE.”¹¹⁷

Queda fuera del estudio la naturaleza jurídica del acuerdo, sobre la que ha habido mucha controversia jurídica¹¹⁸. De esta forma se sustrae del análisis de la legalidad del pacto el TJUE, dejando desamparados a la gran cantidad de refugiados que se ven afectados por el Pacto. Esta controversia supera el ámbito del trabajo, ya que no tiene que ver con el contenido del pacto. Por lo tanto, trataremos el texto como un acuerdo internacional plenamente eficaz. Sí interesa la compatibilidad del acuerdo con la normativa de asilo de la Unión Europea, así como con el Derecho Internacional.

Los puntos más polémicos en cuanto a su dudosa compatibilidad con el derecho de asilo son:

1. Todos los nuevos migrantes irregulares que pasen de Turquía a las islas griegas a partir del 20 de marzo de 2016 serán retornados a Turquía.
2. Por cada sirio retornado a Turquía desde las islas griegas, se reasentará a otro sirio procedente de Turquía en la UE¹¹⁹

En relación con el primer punto y el segundo punto, la Comisión Europea ha defendido que es plenamente conforme al derecho europeo, basando la aplicación del retorno de

¹¹⁷ Id.

¹¹⁸ Vid. Molina, C.F. *Op. cit.* Pg. 368-370.

¹¹⁹ Consejo de la Unión Europea. *Op. cit. S.P.*

Artículo 38- Concepto de tercer país seguro

1. Los Estados miembros solo podrán aplicar el concepto de tercer país seguro cuando las autoridades competentes tengan la certeza de que el solicitante de protección internacional recibirá en el tercer país un trato conforme a los siguientes principios:

- a) su vida o su libertad no están amenazadas por razón de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opinión política;
- b) no hay riesgo de daños graves tal como se definen en la Directiva 2011/95/UE;
- c) se respeta el principio de no devolución de conformidad con la Convención de Ginebra;
- d) se respeta la prohibición de expulsión en caso de violación del derecho de no ser sometido a torturas ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes, establecido en el Derecho internacional;
- e) existe la posibilidad de solicitar el estatuto de refugiado y, en caso de ser refugiado, recibir protección con arreglo a la Convención de Ginebra.

[...]

refugiados a Turquía en los artículos 35¹²⁰ y 38 de la Directiva de Procedimiento¹²¹. Estos son los referidos a “primer país de asilo” y “tercer país seguro”. Es necesario que la Unión Europea incluya a Turquía en estas definiciones, si no, estaría incumpliendo el principio de *non refoulement*, consagrado en el art. 33 de la Convención de 1951.

Esto es así debido a que este Acuerdo impone la devolución sistemática de refugiados a un tercer país (Turquía) que se encuentra fuera de la Unión Europea, y que tiene que cumplir ciertas condiciones para considerarse un país seguro para los refugiados. En concreto, no puede ser un país donde su vida o libertad corran peligro inminente, conforme a la Convención de 1951, y además tendrán que cumplir los requisitos de los art. 35 o 38 de la directiva de procedimientos. Si se dan los requisitos de los citados artículos podrían considerarse inadmisibles las peticiones de asilo cursadas en la Unión Europea, lo que daría pie a un procedimiento acelerado de asilo, por el cual serían devueltos los solicitantes de asilo a Turquía, al considerarse éste un “primer país de asilo” o un “tercer país seguro”.

4.1 Análisis de la aplicación del art. 35 de la Directiva de Procedimientos

En cuanto al concepto de primer país de asilo, el artículo 35, en su apartado a), requiere que haya sido reconocido la condición de refugiado en el país en concreto. Turquía, sin embargo, es uno de los pocos países que mantiene una limitación geográfica al Convenio de 1951, por la cual solo podrán obtener la condición de refugiados en su país aquellas personas desplazadas que provengan de Europa. Por lo tanto, nunca se va a dar el caso de que una persona siria solicitante de asilo en la UE tenga reconocida la condición de refugiado en Turquía, como han defendido numerosos autores, entre ellos MOLINA.

Por otro lado, el apartado b) del artículo requiere que haya protección suficiente en dicho país y que se acoja al principio de no devolución. En cuanto a la aplicación de este

¹²⁰ Artículo 35- Concepto de primer país de asilo

Un país podrá ser considerado primer país de asilo de un solicitante:

asi este ha sido reconocido como refugiado en dicho país y puede aún acogerse a dicha protección, o bien b) si este goza de protección suficiente en dicho país, e incluso se acoge al principio de no devolución; siempre que el solicitante sea readmitido en dicho país.

Al aplicar el concepto de primer país de asilo a las circunstancias particulares de un solicitante, los Estados miembros podrán tener en cuenta el artículo 38, apartado 1. Se permitirá al solicitante impugnar la aplicación del concepto de primer país de asilo en sus circunstancias particulares

¹²¹ Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional

apartado, la Unión Europea lo considera cumplido por el régimen turco de protección internacional, ya que los refugiados sirios se benefician de dicho régimen de protección.

Esta medida, sin embargo, como hace referencia LORCA, se trata de una “norma a medida tomada por el Consejo de Ministros turco, que no se basa en el examen individual e imparcial que caracteriza a los solicitantes de asilo, sino que se otorga de manera colectiva a los sirios”¹²² Por lo tanto, en cualquier momento el Gobierno turco puede dejar desamparados a los refugiados sirios en su territorio. En mi opinión, es directamente contraria esta protección al derecho de asilo, ya que como ya nos hemos referido antes¹²³, la Convención de Ginebra lo consagra como un derecho humano y no como una mera facultad soberana de los Estados.

En cuanto al principio de no devolución, en este caso Turquía se trata de un país con deficiencias claras en su sistema de asilo, y según Amnistía Internacional¹²⁴ y *Human Rights Watch*¹²⁵, se han dado en numerosas ocasiones devoluciones sistemáticas de refugiados sirios a países en la frontera sur de Turquía. Además, Turquía cuenta con numerosos acuerdos de admisión con terceros países de su órbita, posibilitando las devoluciones de los refugiados a sus países de donde huyen, o a terceros países no seguros, incumpliendo manifiestamente el principio de no devolución.

Por lo tanto, consideramos, en línea con MOLINA y LORCA, que Turquía no se puede considerar un país de primer asilo.

4.2 Análisis de la aplicación del art. 38 de la Directiva de Procedimientos

En cuanto a la consideración de Turquía como tercer país seguro, tiene que cumplir los requisitos del artículo 38.

¹²² Lorca, P. “El acuerdo entre la Unión Europea y Turquía y el concepto de tercer país seguro aplicado a Turquía” Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Trabajo Final de Máster en Cooperación Internacional y Desarrollo. Universidad Pontificia Comillas (ICADE), agosto 2016, pg. 23. (disponible en: <https://repositorio.comillas.edu/jsui/bitstream/11531/18353/1/TFM000669.pdf> ; última consulta: 10/04/2021)

¹²³ *Vid.* pg. 15.

¹²⁴ Amnistía Internacional. “A blueprint for despair: Human Rights impact of the EU-Turkey deal” 14 de febrero de 2017. (disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR2556642017ENGLISH.PDF>; última consulta: 10/04/2021)

¹²⁵ Human Right Watch “Las políticas de la UE ponen a los refugiados en riesgo”. 23 de noviembre de 2016. (disponible en: <https://www.hrw.org/news/2016/11/23/eu-policies-put-refugees-risk>; última consulta: 10/04/2021)

En este caso, hay que hacer reiterada referencia a la cláusula de limitación geográfica que limita la obtención de la condición de refugiado en Turquía únicamente a personas europeas, lo cual incumpliría el apartado e) del artículo, así como el incumplimiento reiterado del principio de no devolución, incumpliendo el apartado c) del artículo.

Hay que incorporar aquí las críticas al procedimiento de retorno de los sirios a Turquía, en concreto corre peligro la obligatoriedad de realizar una revisión individual de las circunstancias de cada solicitante de asilo. Esto lo pone en relevancia ANAHUJA: “una contradicción evidente que denota un alto grado de cinismo: habrá evaluación individual de cada caso, pero sólo puede tener resultado negativo, pues se deportará a todos sin excepción.”

La literalidad del acuerdo es contradictoria con la necesidad de una evaluación individual ya que acuerda la devolución inmediata de todos los migrantes irregulares, y solo considera reasentar a sirios. Por lo tanto, se cierra la puerta a solicitantes de asilo de otras nacionalidades, que se ven impedidos a solicitar asilo en la UE. Por último, la obligada evaluación individual de las solicitudes de asilo choca con la pretensión de inmediatez que la UE impone mediante el acuerdo. No parece que esta se vaya a dar, incumpliendo los requisitos de evaluación individual de las solicitudes de asilo, así como la prohibición de expulsiones colectivas de extranjeros.¹²⁶

Por lo tanto, en mi opinión y según el análisis que he realizado, no se puede considerar a Turquía como un tercer país seguro. La Unión Europea estaría incumpliendo el artículo 33 de la Convención de Ginebra, así como la normativa europea sobre procedimiento, y realizado devoluciones que difícilmente se ajustan a Derecho Internacional.

4.3 Incumplimiento del CEDH y de la Carta de DDF de la UE

Además, como MOLINA defiende, se han incumplido tanto el CEDH como la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En este caso hay que hacer referencia que no se ha realizado todavía la adhesión de la UE al CEDH, como establece el Tratado de Lisboa¹²⁷, y por tanto no tendría efectos para la UE, si no solamente para los EM que se encuentran adheridos.

¹²⁶ Protocolo 4 al CEDH, artículo 4 así como el art. 19 de la Carta de DDF de la Unión Europea.

¹²⁷ *Vid.* Alonso, R. “Sobre la adhesión de la UE al CEDH (o sobre cómo del dicho al hecho, hay un gran trecho)” *Revista Española de Derecho Europeo*, enero - marzo 2015, Pg. 11-16.

Teniendo en cuenta las dificultades en la aplicación del CEDH, centro mi análisis en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, cuya aplicabilidad a las instituciones europeas es innegable, ya que tiene el mismo valor jurídico que los tratados¹²⁸. En este sentido es muy interesante el análisis que realiza GONZÁLEZ, que establece que el artículo 18 de la Carta: “No establece un derecho fundamental “al asilo”, limitándose a reiterar las obligaciones de los Estados miembros en aplicación de los instrumentos internacionales en vigor”¹²⁹.

No coincido con el análisis de GONZÁLEZ, ya que va en contra de la *ratio* de este artículo. Resultaría redundante recordar únicamente a los EM de sus obligaciones con respecto a la Convención de 1951. Creo que la intención de este artículo es que la UE garantice efectivamente un derecho de asilo, siempre con respeto a la Convención de 1951, y por lo tanto pienso que está estableciendo un derecho de asilo en la UE.

Partiendo de la base de que la Carta establece un derecho de asilo en la UE, además de consagrar la prohibición de expulsiones masivas de extranjeros y el principio de *non refoulement* en el artículo 19¹³⁰ de la Carta, no queda otra conclusión de que se están incumpliendo los derechos garantizados mediante esta Carta.

En resumen, el Pacto UE-Turquía, resulta una medida contraria al ordenamiento jurídico internacional y europeo, y es una directa consecuencia del mal funcionamiento del SECA durante la crisis de refugiados de 2015-2016. Por lo tanto, resulta una medida, que en todo caso debería ser temporal y que, en vez de pretender solucionar los problemas de los solicitantes de asilo en la UE, exterioriza esta gestión. Esta exteriorización se realiza hacia un país, Turquía, en plena fase de retroceso democrático y de derechos humanos en el país, y que difícilmente puede garantizar los mismos derechos como lo haría un país europeo.

¹²⁸ Vid art. 6 del Tratado de la Unión Europea: “La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados”

¹²⁹ González, J.A. “El marco jurídico internacional y europeo de acogida de los refugiados y la incidencia de la declaración UE-Turquía” Ponencia presentada en el Curso de Verano de la UPV-EHU 2016, pg. 184.

¹³⁰ “Art. 19. 1. Se prohíben las expulsiones colectivas. 2. Nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes.”

Mediante este pacto se convierte a los refugiados en “moneda de cambio”, por la que Turquía pretende ejercer presión sobre la UE, a cambio de ciertas concesiones en materia de adhesión a la UE, así como cantidades de dinero desembolsadas. La política de acción exterior de la UE, en cuanto a los refugiados, es completamente necesaria en mi opinión, pero debería utilizarse para evitar los conflictos y las causas de los movimientos masivos de personas desplazadas. La UE mediante este Pacto, no pretende eliminar las causas de los movimientos masivos en origen, sino simplemente evitar que lleguen a territorio europeo mediante un acuerdo con uno de los países de tránsito.

Constituye por tanto una política cortoplacista y contraria a los derechos humanos, y que debería sustituirse por otro tipo de medidas que ayuden a la aplicación del derecho de asilo conforme a la Ley y con una cooperación con terceros países que busque eliminar las causas que provocan estos desplazamientos masivos de personas.

III. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA

La Unión Europea ha encontrado en la gestión de la migración uno de los mayores escollos al proyecto europeo, que incluso se considera que causó, en parte, la salida de Gran Bretaña de la UE. Este asunto ha conseguido dividir a los países europeos en dos, a favor de una política migratoria más abierta y en contra de una política migratoria más abierta. Lejos de estas consideraciones se debería elaborar una profunda reforma del SECA, para que haya una efectiva gestión de la migración, que no dependa de los EM o de las políticas de sus Gobiernos. En este sentido, quiero proponer una serie de propuestas que en mi opinión mejorarían sustancialmente las condiciones de los refugiados en la UE y permitirían una efectiva integración en los EM.

PRIMERA. – Considero esencial no dejar de lado el Derecho Internacional, compuesto básicamente por la Convención de 1951. En este sentido es urgente una actualización de dicha Convención, o simplemente la elaboración de una nueva convención a nivel europeo o mundial. La inclusión de nuevas causas para solicitar asilo, de forma que se asemejen a la realidad del s. XXI, como los refugiados climáticos, o para aquellos que huyen del conflicto armado o la violencia generalizada, sería una forma de adaptar la Convención a las nuevas realidades normativas.

SEGUNDA. - Se debería crear un organismo internacional encargado de velar por el cumplimiento de la Convención, y para armonizar la interpretación de la convención entre

los estados firmantes. A parte de un organismo de carácter judicial, elaborar un órgano ejecutivo sería el siguiente paso para la creación de un sistema de gobernanza efectivo.

TERCERA. - Eliminar la posibilidad de los estados firmantes de limitar geográficamente la aplicación de la Convención debería ser una prioridad para los Estados. El compromiso de Turquía con respecto a la Convención debería ser absoluto, independientemente de la nacionalidad de los refugiados.

CUARTA. - Por último, la definición de la protección subsidiaria y temporal es una asignatura pendiente para la Convención de 1951, y ante la realidad de que millones de personas se benefician de estas figuras normativas, se deberían elaborar definiciones que armonicen la aplicación de dichos estatutos de protección.

QUINTA. - En cuanto al Reglamento de Dublín, son numerosas las modificaciones que se podrían realizar a dicho reglamento, pero creo que, como ya me he referido anteriormente, es un Reglamento realizado desde una perspectiva incorrecta. Debería por tanto ser sustituido por un sistema de cuotas obligatorias, por el cual se repartan las solicitudes de asilo entre los EM. Un sistema parecido al propuesto por la Comisión Europea en 2016 sería esencial para hacer efectiva la solidaridad europea y la correcta distribución de responsabilidades entre los EM. No se puede olvidar, que, aunque se establezca un sistema de cuotas obligatorias, se deberían tener en cuenta las preferencias de los refugiados en el procedimiento. Las diferencias en acogida entre los diferentes EM podrían solucionarse mediante un sistema de aportación económica al sistema de asilo por aquellos EM que acojan a menores cantidades de refugiados.

SEXTA. - La situación del SECA viene dada por una falta de armonización de las condiciones de asilo de los diferentes EM. Para solucionar esta cuestión propongo la gestión centralizada de las solicitudes de asilo por las instituciones europeas con el apoyo o gestión directa de EASO y FRONTEX.

SÉPTIMA. - La ineficiencia de los mecanismos de emergencia migratoria tiene su origen directo en que estos dependen en gran medida de consideraciones políticas. En este sentido se debería elaborar un Reglamento parecido a la Directiva de protección temporal, que establezca las situaciones y los criterios por los cuales debería entrar en funcionamiento este mecanismo. Dejaría de depender de una decisión del Consejo de la UE y pasaría a formar parte de una de las competencias de EASO, la cual tendría que recibir la autorización de la Comisión Europea.

OCTAVA. - Por último, en referencia al Pacto UE-Turquía, en mi opinión la Unión Europea debería desvincularse de dicho pacto, ya que se ha demostrado que va en contra de los derechos humanos de los refugiados, de la normativa europea de asilo, así como de la Convención de 1951. Como mecanismo temporal, debería dejar de existir, para dejar paso a un SECA capaz de gestionar los solicitantes de asilo. No estoy defendiendo, sin embargo, la eliminación completa de acuerdos internacionales con países terceros. Todo lo contrario, pienso que éstos son completamente necesarios para evitar situaciones de colapso migratorio, y en especial con Turquía. Sin embargo, estos Pactos deben de respetar íntegramente la normativa con respecto al asilo y requerir de Turquía mayores avances en el ámbito de su sistema de protección internacional. Además, es esencial que el TJUE sea plenamente competente para realizar un control jurídico a dichos instrumentos para garantizar el cumplimiento de la normativa de asilo.

Es esencial dejar las políticas de miedo y securitización y pasar a elaborar una política de asilo conforme a las exigencias de solidaridad y reparto de las responsabilidades. Considerar la gestión de los refugiados como un problema plenamente europeo es esencial para elaborar soluciones europeas, que demuestren que somos un continente abierto y plenamente capaz de acoger a los refugiados.

IV. BIBLIOGRAFÍA

LEGISLACIÓN

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950.

Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica BENELUX, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes. *Diario Oficial de la Unión Europea*, nº L 239 de 22/09/2000 pg. 0019 – 0062.

Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas, Convenio de Dublín. *DO C 254 de 19.8.1997*, pg. 1/12.

Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo de 14 de septiembre de 2015 relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia. DOUE, L 239 /146, 15 de septiembre de 2015 y Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo de 22 de septiembre de 2015 por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia. DOUE, L 248/80, 24 de septiembre de 2015.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. *Diario Oficial n° L 212 de 07/08/2001* pg. 0012 - 0023

Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición)

Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.

ONU: Asamblea General, “*Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*”, 14 diciembre 1950, A/RES/428(V) (disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/57f76e6120.html>; última consulta: 23/02/2021)

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967, adoptado por la Asamblea General en su resolución 2198 (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

Reglamento (UE) n ° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada

en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida. *DO L 180 de 29.6.2013*, pg. 31/59.

Sociedad de las Naciones, “*Convención sobre el Estatus Internacional de los Refugiados*”, 28 octubre 1933, Sociedad de las Naciones Serie de Tratados, Vol. CLIX, Núm. 3663, (disponible en: <https://www.refworld.org/docid/3dd8cf374.htm> ; última consulta: 06/12/2020)

Sociedad de las Naciones. “*Convención sobre el Estatus de los Refugiados provenientes de Alemania*”, 10 de febrero de 1938. Sociedad de las Naciones Serie de Tratados, Vol. CXCII, Núm. 4461. (disponible en: <https://www.refworld.org/docid/3dd8d12a4.html> ; última consulta: 07/12/2020)

Unión Europea. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *DO C 202 de 7.6.2016*, pg. 389/405.

Unión Europea. Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. *DO C 340 de 10.11.1997*, pg. 1/144.

Unión Europea. Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 29 de julio de 1992, núm. 191, pg. 1-112.

Unión Europea. Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. *DO C 326 de 26.10.2012*, pg. 13/390.

OTROS INSTRUMENTOS JURÍDICOS

Comisión Europea “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una agenda europea de migración” Bruselas, 13.5.2015 COM (2015) 240 final. (disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=HU> ; última consulta:09/04/2021)

Consejo de la Unión Europea. “Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999. Conclusiones de la Presidencia” (disponible en: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm ; ultima consulta: 22/01/2021)

Consejo Europeo. “Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016” (disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>; última consulta 23/12/2020)

Naciones Unidas, Asamblea General “Pacto Mundial sobre los Refugiados” Nueva York, 2018. (disponible en: https://www.acnur.org/5c782d124#_ga=2.175724266.93707338.1613928463-357614784.1607273750 ; última consulta: 23/02/2021)

JURISPRUDENCIA

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala), núm. 37201/06, de 28 de febrero de 2008, Saadi c. Italia. (disponible en: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-85276%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-85276%22]}) ; última consulta: 15/03/2021)

OBRAS DOCTRINALES

Arenas, N. "El sistema de protección temporal de desplazados en la Europa comunitaria". Huelva: Universidad de Huelva, 2005. (disponible en: <http://hdl.handle.net/10272/15727> ; última consulta: 25/03/2021)

Blanco, J.M. “Primavera árabe. Protestas y revueltas. Análisis de factores” *Documento de Opinión*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Julio de 2011, 52/2011.

Conde, E. “TEDH- Sentencia de 28.02.2008, Saadi c. Italia, 37201/06- Artículo 3 CEDH- Prohibición de torturas y penas o tratos inhumanos degradantes- Terrorismo v. Tortura” *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 32, Madrid, enero/abril (2009), págs. 275-290. (disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RDCE/article/view/46327> ; última consulta: 15/03/2021)

Espinar, E. “Migrantes y refugiados: reflexiones conceptuales” *Obets. Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 5, n.º 1, 2010; pg. 35-47. (disponible en: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/14223/1/OBETS_05_01_03.pdf ; última consulta: 13/01/2021)

Estrada, A. B. y Fuentes, M. C. “La construcción de las fronteras europeas como origen de la criminalización de las migraciones en Europa: retóricas de securitización y

humanitarismo.” *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.* 2020, vol.28, n.59. Pg. 217-234.

Fernández, J.C. “El espacio de Libertad, Seguridad y Justicia consolidado por la Constitución Europea” *Revista Jurídica Española La Ley*, 2004, 4, D-195, pp. 1867-1881. (disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/19710667.pdf> ; última consulta: 08/04/2021)

Garcés-Mascareñas, B. “Por qué Dublín “no funciona”” *Notes internacionales*, CIDOB, Núm. 135, noviembre 2015.

Ghotme R. A., Garzón I. V., y Cifuentes P. A. “Las relaciones internacionales de la guerra civil siria a partir de un enfoque regional: hegemonía y equilibrio en el Medio Oriente.” *Estudios Políticos*, (46), 13-32. (disponible en: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/18771> ; última consulta: 08/04/2021)

González, J.A. “El marco jurídico internacional y europeo de acogida de los refugiados y la incidencia de la declaración UE-Turquía” Ponencia presentada en el Curso de Verano de la UPV-EHU 2016.

Gortázar, C. “¿Crisis de refugiados en Europa? Solicitantes de protección internacional en la Unión Europea” *Razón y Fe*, 2017, t. 276, nº 1425-1426, pg. 25-35.

Iglesias J., Fanjul G. y Manzanedo C. “La crisis de los refugiados en Europa” *Informe España 2016*. Pg. 1-40.

Lorca, P. “El acuerdo entre la Unión Europea y Turquía y el concepto de tercer país seguro aplicado a Turquía” Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Trabajo Final de Máster en Cooperación Internacional y Desarrollo. Universidad Pontificia Comillas (ICADE), agosto 2016, (disponible en: <https://repositorio.comillas.edu/jspui/bitstream/11531/18353/1/TFM000669.pdf> ; última consulta: 10/04/2021)

Mariño, F. “El Concepto de Refugiado en un Contexto de Derecho Internacional General”, *Revista Española De Derecho Internacional*, Vol. 35, n. 2, 1983, pg. 337-369. (disponible en: <https://www.jstor.org/stable/44296088> ; última consulta: 13/01/2021)

Molina, C.F. “Análisis del pacto UE - Turquía. ¿Jaque mate al derecho de asilo?” *NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, Fortaleza, v. 39, n. 1, pg. 361-386.

Odorige, C. “The shoppers; venue shopping, asylum shopping: A resolution in EURODAC?” *CEE e/Dem and e/Gov Days 2018*. (disponible en: https://www.researchgate.net/publication/343359863_The_Shoppers_Venue_Shopping_Asylum_Shopping_A_Resolution_in_EURODAC ; última consulta: 12/04/2021)

Peral, L. “Límites jurídicos al discurso político sobre el control de flujos migratorios: *non refoulement*, protección en la región de origen y cierre de fronteras europeas” 11 *REVISTA ELECTRÓNICA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES* (2006) Pg. 1-21.

Pérez, S. “El estatuto de “refugiado” en la Convención de Ginebra de 1951” *Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de la Rioja (REDUR) Monográfico: Sociedad, Estado y Derecho ante la mundialización*, Volumen n. 1, Año 2003. Pg. 225-250.

Rubio, P. “El concepto de refugiado en la Convención sobre el Estatuto de los refugiados de 1951: Tratamiento normativo y realidad” *Agenda Internacional*, Vol. 6, n. 12. Pg. 137-148.

Sanahuja, J.A. “La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización “diplomacia de chequera” *Retos inaplazables en el sistema internacional*, Anuario CEIPAZ 2015-2016, pg. 71-105.

Solanes, A. “Entre Schengen y Dublín: reivindicar el asilo como un derecho en la Unión Europea” *Documentación Social*, n.º 180 (2016), pg. 149-166.

INFORMES Y COMUNICADOS DE PRENSA

ACNUR, “ACNUR da la bienvenida a la creación de oficinas de asilo en puestos fronterizos de Ceuta y Melilla”, *Comunicados de Prensa ACNUR España*, 6 de noviembre de 2014, (disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/press/2014/11/5b0c1a5669/acnur-da-la-bienvenida-a-la-creacion-de-oficinas-de-asilo-en-puestos-fronterizos-de-ceuta-y-melilla.html>; última consulta: 22/02/2021)

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. “Tendencias Globales de Desplazamiento Forzado en 2019” (disponible en:

https://www.acnur.org/5eeaf5664#_ga=2.231715415.937629073.1611226999-357614784.1607273750; última consulta: 22/12/2020)

Amnistía Internacional. “A blueprint for despair: Human Rights impact of the EU-Turkey deal” 14 de febrero de 2017. (disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR2556642017ENGLISH.PDF>; última consulta: 10/04/2021)

Comisión Europea. “Estadísticas sobre la migración a Europa” (disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/statistics-migration-europe_es ; última consulta: 12/03/2021)

European Asylum Support Office (EASO). “Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2015” (disponible en: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Annual-Report-2016.pdf> última consulta: 24/03/2021)

Eurostat. “Asylum quarterly report. Statistics Explained. (second quarter 2020)” Pg. 1 (disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/publications>; última consulta: 23/01/2021)

Humans Rights Watch “Las políticas de la UE ponen a los refugiados en riesgo”. 23 de noviembre de 2016. (disponible en: <https://www.hrw.org/news/2016/11/23/eu-policies-put-refugees-risk>; última consulta: 10/04/2021)

Mitschrift Pressekonferenz. “Sommerpressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel” *Die Bundesregierung*. 31 de agosto de 2015. (disponible en: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenzen/sommerpressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-848300>; última consulta: 15/01/2021)

Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO). “COVID-19 emergency measures in asylum and reception systems. (June 2020)” (disponible en: <https://easo.europa.eu/sites/default/files/covid19-emergency-measures-asylum-reception-systems.pdf>; última consulta: 22/01/2021)

Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO). “Informe de la EASO sobre el asilo 2020. Informe anual sobre la situación del asilo en la Unión Europea. Resumen ejecutivo” (disponible en: <https://www.easo.europa.eu/asylum-report>; última consulta: 10/01/2021)

Parlamento Europeo, Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior. “Informe sobre la aplicación del Reglamento Dublín III (2019/2206(INI))” *Documento de sesión*, A9-0245/2020. Pg. 1-31 (disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0245_ES.html ; última consulta: 01/04/2021)

ARTÍCULOS DE PRENSA DIVULGATIVA

ACNUR España. “Emergencia en Siria” *ACNUR.org* (disponible en: <https://www.acnur.org/es-es/emergencia-en-siria.html> , última consulta: 15/02/2021)

Del Barrio, A. “No es lo mismo ser refugiado en Alemania que en España”, *El Mundo*, 8 de agosto de 2015. (disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2015/09/08/55ed57a522601ddb6a8b4575.html>, última consulta 18/03/2021)

Hodali, D. y Prange De Oliveira, A. “¿Qué países de la UE pagan más a los refugiados?” *Deutsche Welle*, 19 de junio de 2018. (disponible en: <https://www.dw.com/es/qu%C3%A9-pa%C3%ADses-de-la-ue-pagan-m%C3%A1s-a-los-refugiados/a-44296261>; última consulta: 20/01/2021)

Martín, M. “España es el país de la UE con más peticiones de asilo por la presión de Latinoamérica” *El País* 23 de febrero de 2020. (disponible en: https://elpais.com/politica/2020/02/22/actualidad/1582400826_726947.html ; última consulta: 15/01/2021)

Müller, E. “Alemania restablece el control fronterizo para frenar a los refugiados” *El País*, 14 de septiembre de 2015. (disponible en: https://elpais.com/internacional/2015/09/13/actualidad/1442155501_314044.html; última consulta 11/01/2021)

Solomon B.C. y Peçanha S. “The Refugees” *The New York Times*. (disponible en: <https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/interactive/2013/09/05/world/middleeast/Syrian-Refugees-in-Lebanon.html>, última consulta: 15/03/2021)

Syrian Observatory for Human Rights. “On International Human Rights Day: Millions of Syrians robbed of “rights” and 593 thousand killed in a decade.” *SyriaHR.com*, 9 de diciembre de 2020. (disponible en: <https://www.syriaahr.com/en/195385/>, última consulta: 23/03/2021)

RECURSOS DE INTERNET

Moya, D. “SECA: Marco jurídico y político.” *II Sesión de la IV Edición del Seminario Migraciones y Refugio*, del 21 de noviembre de 2019. Cátedra de Refugiados y Migrantes Forzosos y el Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas (ICADE). (disponible en: <https://www.comillas.edu/es/catedra-de-refugiados/noticias/20561-ii-sesion-de-la-iv-edicion-del-seminario-migraciones-y-refugio-seca-marco-juridico-y-politico-por-david-moya> ; última consulta: 10/04/2021)

Parlamento Europeo. “Fichas temáticas sobre la Unión Europea: la política de asilo” (disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/151/la-politica-de-asilo> última consulta: 26/03/2021)