



FACULTAD DE DERECHO

“ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS POLÍTICAS DE ASILO Y MIGRACIÓN IMPLEMENTADAS POR LA UNIÓN EUROPEA EN RELACIÓN CON LA CRISIS DE REFUGIADOS”

Autor: Laura García Campo

Curso: 5ºE-5

Área de conocimiento: Derecho de la Unión Europea

Tutor: Antonio Díaz Narváez

Madrid

Abril 202

ÍNDICE:

ABSTRACT	3
INTRODUCCIÓN	5
I. PREFACIO	7
II. DESARROLLO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN	9
1. Sistema Actual.....	13
III. MITOS EN MATERIA DE REFUGIADOS.	23
1. Particularidad Normativa del Derecho de los refugiados	24
2. Mito del derecho a migrar o <i>ius migrandi</i>	26
3. Incidencia real de normas internacionales en materia de Derechos Humanos sobre políticas de asilo e inmigración:.....	28
3.1. Incidencia real.....	29
3.2. Intereses de los Estados	30
IV. DEFICIENCIAS EN EL SECA	33
4.1. Centralidad del vínculo económico en el reconocimiento de derechos en el seno de la Unión	37
4.2: La percepción del problema.....	41
V. CONCLUSIONES.....	47
BIBLIOGRAFÍA.....	50

PALABRAS CLAVE:

Migración y asilo, refugiados, crisis de refugiados, políticas de la Unión Europea, Sistema Europeo Común de Asilo, Reglamento de Dublín III, gobernanza de la Unión Europea, *ius migrandi*

KEY WORDS:

Migration and asylum, refugees, refugee crisis, European policies, European Common Asylum System, Dublin Regulation III, European governance, *ius migrandi*

RESUMEN:

En este TFG se aborda la cuestión de las políticas de asilo y migración implementadas por la Unión Europea en referencia a la crisis de refugiados. Se hace referencia para ello en primer lugar a la evolución de esta materia en el seno de la Unión, para posteriormente hacer un análisis de las políticas implementadas con carácter urgente durante las primeras etapas de la crisis y finalizar con un examen del sistema vigente actualmente. Posteriormente, se hace un exhaustivo estudio del concepto de refugiado y el desfase existente entre la realidad normativa internacional y la narrativa académica que lo rodea. A continuación, se analizan las deficiencias existentes en el Sistema Europeo Común de Asilo haciendo referencia a la centralidad del vínculo económico en el reconocimiento de algunos derechos fundamentales de la Unión Europea así como a la percepción de la crisis de refugiados en los distintos Estados que la componen.

ABSTRACT:

This TFG addresses the migration and asylum policies implemented by the European Union regarding the refugee crises. It first refers to the historical evolution of this topic in the EU to later analyze the policies implemented upon on an urgent basis during the firsts stages of the crisis and finish with an exam of the actual system. Subsequently, it makes an exhaustive study of the refugee concept and the discrepancy between international legislation and academic rhetoric. Afterwards, it analyzes the weakness of the European Common Asylum System, referring also to the centrality of the economic bond regarding the recognition of some European fundamental rights as well as the different Member States' perception of the refugee crisis.

“Somos una sociedad que ha olvidado la experiencia del llanto... La ilusión por lo insignificante, por lo provisional, nos lleva hacia la indiferencia hacia los otros, nos lleva a la globalización de la indiferencia”

Jorge Mario Bergoglio.

INTRODUCCIÓN

El objeto de este Trabajo de Fin de Grado responde a la relevancia que ha tenido, desde el punto de vista doctrinal, así como tema jurídico y de actualidad, la crisis de refugiados de 2015. La misma puso en la mesa la necesidad de realizar una reforma de las políticas de migración y asilo en el seno de la Unión Europea que respondieran a un doble interés: por un lado, el de asegurar la existencia de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el que los derechos de libre circulación y movimiento se erigen como fundamentales; por otro lado, el de atender a los principales valores fundamentales en los que se funde la Unión Europea tales como son el respeto a los derechos humanos y a la dignidad de las personas consagrados en distintos instrumentos internacionales.

En la medida en la que la crisis de refugiados ha hecho apremiante la necesidad de modificar el Sistema Europeo Común de Asilo, la Unión ha aprobado una serie de instrumentos legislativos que han querido paliar los efectos colaterales de un sistema, ya de por sí, defectuosamente diseñado.

Se trata, por tanto, de realizar un análisis crítico de las políticas de la Unión Europea en materia de asilo y migración y su evolución histórica hasta el momento, desde el Tratado de Maastrich hasta la actualidad, para constatar si las éstas se adecúan a los valores y fines perseguidos por la Unión y si se respetan realmente por parte de los Estados, últimos y verdaderos destinatarios de las mismas.

Nos preguntamos a lo largo de estas páginas si la propia naturaleza de la Unión Europea se presenta como el principal obstáculo para el diseño de políticas eficientes en materia de asilo y migración; si existe realmente un derecho fundamental a migrar o *ius migrandi*, o no se trata el mismo más que de una construcción doctrinal y jurisprudencia a la que si bien aspiramos, no llega a enraizar completamente en los instrumentos normativos internacionales; si la centralidad del vínculo económico en algunos de los derechos reconocidos en la Unión Europea se presenta como un obstáculo para una ampliación de libertades y derechos a nacionales de terceros estados, y finalmente si la crisis de refugiados sumada a la aún latente crisis económica puede resultar en una crisis de gobernanza de la Unión Europea.

Para ello, se realizará una revisión en profundidad de la legislación europea en relación con el tema objeto de Estudio así como la literatura, doctrina y jurisprudencia al caso. Para ello, se ha hecho uso de fuentes de datos de conocido prestigio tales como Aranzadi, Ebsco o Dialnet, al igual que el BOE o el DOUE. Este rigor jurídico trata de combinarse con un análisis crítico posterior, haciéndose uso de ciencias auxiliares del Derecho como la ciencia política o la historia. Con esto, se procura desglosar de forma objetiva el objeto de la cuestión, alcanzando por tanto finalmente las conclusiones pertinentes.

Así, se abordará la legislación vigente de la Unión Europea en materia de asilo y migración así como su evolución histórica desde el Tratado de Maastrich hasta la actualidad. En primer lugar, se realiza una aproximación al tema en cuestión. A continuación, se hace referencia al sistema actual así como a los instrumentos legislativos así como políticos aprobados por la Unión como respuesta a la crisis de refugiados. Posteriormente, se aborda la dimensión mitológica que rodea el concepto de refugiado y el desfase que existe entre la normativa europea e internacional y la narrativa aplicable a tal concepto. Finalmente, se abordan las deficiencias del Sistema Europeo Común de Asilo para terminar como serie de conclusiones derivadas del aprendizaje recabado tras el estudio de las políticas de la Unión Europea en referencia a la crisis de refugiados desde una perspectiva jurídica.

CAPÍTULO I: PREFACIO

El 3,5% de la población mundial está en movimiento. Y pese a que esta pueda parecer una cifra poco relevante, la magnitud y complejidad inherente a los desplazamientos de población actuales, complican la comprensión y el tratamiento de los conceptos relacionados con la migración, convirtiendo la movilidad humana en un punto prioritario en la agenda política internacional del Siglo XXI.¹

A medida que se intensifica este fenómeno, *“su gobernanza se vuelve más compleja, dada su naturaleza dinámica, ya que abarca una variedad de procesos, movimientos y situaciones que interactúan entre sí”*.² En el seno de la Unión Europea, han sido los países del sur, en especial aquellos con frontera exterior en primera línea como Grecia, Italia, Malta o España, aquellos que se han visto más desbordados frente a la llegada de los refugiados.³ En este contexto, se hace visible la necesidad de gestionar la crisis multilateralmente, especialmente, desde instituciones de gobernanza como la Unión Europea, capaz, en principio, de confluir los intereses de los Estados Miembros y la propia Organización Internacional. Parece por tanto razonable que sea en el seno de la Unión en donde se establezca el conjunto de principios rectores y estándares legales mínimos con respecto a la crisis de refugiados para garantizar una estrategia de gestión que asegure a las personas en situaciones de especial vulnerabilidad una protección mínima que salvaguarde sus Derechos Humanos.

No obstante, los Estados Miembros, como destinatarios últimos de las políticas en materia de asilo y migraciones, han mostrado serias reticencias en su cumplimiento. La ausencia de esta voluntad de participación activa en el proyecto común en lo que a la gestión de la crisis de refugiados se refiere puede encontrarse en *“cuestiones de soberanía, conflictos de intereses entre estados, asimetrías entre las regiones y países de origen y de destino o incluso en la complejidad del fenómeno migratorio”*.⁴

¹ González, A., “Movilidad y seguridad humanas en la frontera sur de Europa: ¿Es posible una gestión de fronteras que sea respetuosa con los derechos humanos?”, *Relaciones Internacionales*, vol.43, pp. 219-225, 2020 (disponible en <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/11891>; última consulta el 4/enero/2021)

² Ferreira, S., “Human Security and Migration”, *Palgrave Macmillan*, Cham, 2019, p.9

³ Sanahuja, J., “La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y “diplomacia de chequera”, *Anuario CEIPAZ 2015-2016. Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)*, p.71-105. 2016

⁴ Ferreira, S., “Human Security and Migration”, *Palgrave Macmillan*, Cham, 2019, p. 23-24

Así, y pese a los esfuerzos de la Unión, la misma no ha alcanzado todavía a diseñar e implementar un sistema común de migración y asilo que garantice la aplicación de reglas uniformes en todos los países miembros, y es que la propia naturaleza jurídica de la Unión como organización internacional de integración dificulta la llegada a acuerdos sobre cuestiones tan espinosas como el control de las fronteras.

Por otra parte, la postura tanto política como jurídica adoptada por la Unión en ciertos puntos de la crisis de refugiados ha puesto en duda su compromiso con el respeto a determinados derechos fundamentales. Así, tal y como trataremos a lo largo de este trabajo, se ha producido un proceso de securitización de las migraciones, tanto voluntarias como forzosas, que se ha visto reflejado en la sanción de legislaciones más restrictivas donde el control fronterizo se muestra como una prioridad.

Si bien la Unión ha tratado, a lo largo de su historia, de casar los distintos intereses de los Estados Miembros, parece que sobre esta cuestión existe un debate permanente que impide el correcto funcionamiento de los poderes de ésta. Así, la división en lo que a la gestión de la crisis se refiere se ha materializado en una fractura interna que puede poner en riesgo la percepción de la Unión como actor internacional legítimo, creíble y comprometido con los derechos fundamentales. La incapacidad de la unión de responder a sus objetivos y valores plantea la necesidad de una reforma estructural que habilite a la misma a dar las respuestas necesarias en las situaciones de crisis.

CAPÍTULO II: DESARROLLO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN

El ministro español de Asuntos Exteriores Josep Borrell afirmó el 27 de agosto de 2018 que la crisis migratoria europea era la más grave desde la debacle económico que asoló la próspera Unión Europea allá por 2007. Si bien los Estados Miembros estuvieron de acuerdo en resolver la crisis del euro, el problema migratorio refleja una división política y social palpable tanto en el seno de las instituciones europeas como en los propios Estados que la conforman. En estos últimos florece el nacional-populismo, caracterizado por una narrativa xenófoba y de anti-inmigración.⁵

Así, el diseño de políticas comunes se ve impedido por una difícil conjugación de posturas contrapuestas. El clásico debate entre Derechos Humanos y liberalismo político frente a seguridad nacional y protección de la cultura e identidades nacionales se muestra como el óbice de la cuestión migratoria.⁶ Ante esta situación, surge la controversia sobre si la fractura ideológica que se gesta frente esta materia pone en riesgo la propia existencia de la Unión. Al caso, el ministro añadió que la crisis migratoria se proyecta con una falsa imagen de “*invasión*” para la que la sociedad europea no está lista, cuando sin embargo las cifras reales son más modestas.⁷ En su opinión, y a pesar del elevado número de personas que han solicitado asilo y protección internacional en los últimos años respecto a décadas anteriores, la Unión Europea tiene sobrada capacidad económica y material para su acogida.

Coincidimos con Borrell en tres aspectos: que la cuestión migratoria es ineludible y puede poner en peligro logros esenciales de la integración europea como el espacio de libre circulación de Schengen o su capacidad como actor internacional legítimo, creíble y eficaz para afrontar escenarios de conflicto de acuerdo con sus principios y valores; que frente al reto migratorio nacen sensaciones contradictorias en las distintas naciones europeas, y que la incapacidad de la unión de responder a sus objetivos y valores puede dar alas a partidos nacional-populistas que aboguen por una fase recuperación de la soberanía estatal en lo que a inmigración se refiere, cuestión que

⁵ Fernández García, A., “Los partidos populistas en Europa Occidental. Características y escenarios electorales favorables”, *Universidad de Granada*, Granada, 2019.

⁶ Sobre esta cuestión véase Nicolás, J., “¿Regreso a los valores materialistas? El dilema entre seguridad y libertad en los países desarrollados.”, *RES. Revista Española de Sociología*, nº 15, 2011 pp. 9-46.

⁷ UIMP, 27.08.2018: “Borrell: “La crisis migratoria es seguramente más grave que la crisis del euro”(Disponible en: <http://www.uimp.es/actualidad-uimp/borrell-la-crisis-migratoria-es-seguramente-mas-grave-que-la-crisis-del-euro.html>; última consulta el 23/2/2021)

complica aún más su solución; finalmente, que su dimensión en términos relativos es menor de la que se transmite.

La cuestión migratoria no se trata solo de un fracaso a largo plazo de la Política de Vecindad⁸ o de la Política Mediterránea, sino que debe tratarse como una crisis de gobernanza europea⁹ que afecta a la configuración de sus instituciones y políticas así como a sus valores, principios e identidad. El sistema institucional y normativo vigente, en su intento de conjugar intereses y prioridades diversas, ha resultado incompleto y disfuncional, debiéndose enfrentarse a flagrantes incumplimientos por parte de algunos Estados Miembros así como a actuaciones unilaterales y desmarcadas de la línea establecida por la Unión.¹⁰

Tal y como desarrollaremos posteriormente, las limitaciones competenciales que todavía padece la Unión en relación con aspectos centrales del sector normativo del derecho de los refugiados, sumado a la dificultad de luchar contra la resistencia de algunos Estados Miembros influidos por ciertas narrativas políticas, han desembocado en una progresiva securitización y externalización de la materia, destacando el acuerdo con Turquía de 2016, origen inmediato de la mayor parte de estos flujos.¹¹ Si bien es cierto que la oleada que llegó a las fronteras europeas no se supo digerir en términos socio-políticos, su dimensión cuantitativa se puede considerar asumible en términos poblacionales.

⁸ Por medio de la PEV, la Unión ofrece a sus vecinos una relación privilegiada, basada en el compromiso mutuo con unos valores comunes (la democracia y los Derechos Humanos, el Estado de Derecho, la buena gobernanza, los principios de la economía de mercado y el desarrollo sostenible). Así, la PEV abarca la coordinación política y una integración económica más profunda, mayor movilidad y contactos interpersonales. *Vid.*: sobre esta cuestión Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (DOUE 18/11/2015) (Disponible en: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/neighbourhood/pdf/key-documents/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf; última consulta el 7/1/2021)

⁹ Sobre la crisis de gobernanza europea *vid.*: González, J. S., “La “crisis” de los inmigrantes y refugiados en Europa: ¿una crisis de gobernanza?”, *InterNaciones*, Vol.5, N.º8, 2018, pp. 203–221.

¹⁰ Véase la cuestión de Polonia, Hungría y Chequia *infra* pag. 25

¹¹ Aunque no precede un análisis detallado del asunto, cabe mencionar el Acuerdo firmado entre la UE y Turquía el 18 de marzo de 2018 por el cual Turquía readmitía a todas las personas llegadas irregularmente a las costas griegas a cambio de que los EEMM reasentaran un ciudadano sirio por cada sirio retornado a Turquía. Además, la UE prometía incrementar la ayuda financiera por la acogida de los refugiados en el país turco, primero con 3.000 millones y meses después con 3.000 millones más. A su vez, se comprometía a acelerar el proceso de liberalización de los visados para los ciudadanos turco. Se pretendía de esta manera reducir las llegadas irregulares a Grecia y consecuentemente a Europa, externalizando así la seguridad y el control de las fronteras.

A pesar de ello, la cuestión migratoria ha pasado a estar en el epicentro del debate político, social y económico en Europa desde la crisis del euro, siendo incapaz, la Unión, de construir una política de asilo efectiva aplicada en todos los Estados Miembros en conjunción y cumplimiento de principios fundacionales tales como el de atribución de competencias, cooperación leal o solidaridad¹². Si los datos no coinciden con la señal de alarma, ¿por qué se muestra entonces Europa tan reticente a asumir esta realidad y respetar sus principios fundamentales?

La propia configuración y naturaleza de la Unión Europea es el motivo fundamental por el que las políticas de asilo y refugio en su seno han sido irregularmente cumplidas. Su carácter único de Organización Internacional de integración es una construcción nueva, un híbrido entre una Organización Internacional y un Estado.¹³

Creada en 1993 a través del Tratado de Maastrich, la Unión Europea no nacía ex Novo, siendo una Organización Internacional que sucedía a las Comunità Europeas y asumía el acervo de integración, continuando el proceso comenzado con la creación de la CECA y la CEE en el 51 y el EURATOM en el 57. La realidad de la Unión se sustenta eminentemente sobre la estructura jurídico-política de las antiguas Comunità Europeas y sobre los logros alcanzados por las mismas en más de sesenta años de historia, no siendo esta *“la meta de la integración sino una nueva etapa en el proceso creador de la Unión”*.¹⁴

Así las cosas, la Unión Europea es una organización intergubernamental de integración que se constituye por estados democráticos y sus ciudadanos, de los que recibe las competencias necesarias para alcanzar los objetivos que ésta determina como propios en el Derecho de la Unión. Se referencia así uno de los principios básicos de la Unión recogido en el art. 5 del TUE y compartido con todos los Tratados constitutivos de las organizaciones internacionales: el principio de atribución de competencias.

¹² Alija, A., “La persistente crisis de los refugiados en Europa. El marco jurídico y de gestión de la Unión Europea”, *RESI: Revista de estudios en seguridad internacional*. Vol. 6, Nº. 1, 2020, págs. 37-56

¹³ Guerra, S., “La política migratoria común de la Unión Europea: efectos políticos de su ausencia”, *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, Vol.9, nº2, 2018, págs. 62-85

¹⁴ Mangas, A. Y Liñán, D., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2020, pp.46-50

El mismo enuncia que son los Estados, y por tanto indirectamente los ciudadanos, los que dotan de competencias a la Unión, siendo esta creada a partir de un acto constituyente popular en el ejercicio de la soberanía de tales Estados Miembros¹⁵.

El hecho de que se trate de una organización internacional *sui generis* distinta a las organizaciones clásicas, da lugar a su vez a ciertas deficiencias en el ejercicio de sus competencias que pueden impedir su correcto funcionamiento.

Entendida como una asociación voluntaria de Estados soberanos a la que se dota de competencias limitadas y concretas atendiendo al cumplimiento de sus objetivos, la voluntad de la Unión deviene de la casación de las distintas voluntades de sus Estados Miembros, las cuales atienden en ocasiones a intereses y criterios diametralmente opuestos. Así, los Estados Miembros permanecen como soberanos e independientes, siendo la Unión una organización internacional que hunde por tanto sus raíces en el Derecho Internacional.

La integración prácticamente sin fin parece ser el motivo de su existencia, aunque ni ella misma sabe lo que quiere ser, ya que nadie plantea con seriedad la conversión en un Estado Federal, la única posibilidad a través de la cual podría lograrse una uniformidad de aplicación inmediata para determinadas materias tremendamente controvertidas como es el control de las fronteras de las naciones. No obstante, hablar de un proceso constituyente estatal sería hablar de la desaparición de los Estados Miembros que componen la Unión, cuestión difícilmente asumible por los modelos Estado-Nación que conforman la Europa que conocemos.

Así las cosas, la limitación competencial genérica a la que se enfrenta la Unión dada la naturaleza actual de la misma se muestra como el obstáculo principal para poder sancionar un conjunto normativo eficaz y armonizado. Pese a este impedimento intrínseco, ninguna de las propuestas reflejadas en El Libro Blanco sobre el futuro de Europa publicado en 2017 reflejaban la construcción de un Estado europeo, aunque sí la búsqueda de un modelo más integrado y federal.¹⁶

¹⁵ Atendiendo al artículo 49 del TUE los Estados de la Unión deben de ser Estados democráticos.

¹⁶ Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025. (Comisión Europea 1 de marzo de 2017) (disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2017/ComisionEuropea_LibroBlanco_01mar2017.pdf.pdf; última consulta el 2/enero/2021)

Otra de los factores esenciales que han incidido en la tediosa gestión de la crisis de refugiados ha sido la resistencia de los Estados Miembros, que motivados por distintos intereses, han encarado posturas y narrativas diversas con las que afrontar esta cuestión.¹⁷

1. Naturaleza de la Unión como base del desacuerdo:

El diseño institucional de la Unión Europea se sustenta sobre una doble legitimidad: la legitimidad democrática de los ciudadanos representados a través del Parlamento Europeo, y la legitimidad de los Estados representados a través del Consejo y el Consejo Europeo¹⁸. El aparato normativo está formado por el Parlamento y el Consejo, de forma que ambos poderes deben de colaborar en la toma de decisiones. A su vez el Consejo Europeo, formado por los jefes de gobierno y de estado, marca las orientaciones y las prioridades políticas generales de la UE, y la Comisión se reconoce como el órgano ejecutivo, políticamente independiente de la Unión cuya función principal reside en velar por los intereses generales de la UE, proponiendo legislación y garantizando el cumplimiento de las políticas de ésta.

Esta dualidad de poderes tanto centrales como territoriales produce una tensión que si bien es salvable dentro de un Estado constituido, ponen en riesgo no solo el proyecto de integración de la Unión a largo plazo, sino un correcto funcionamiento cuando se requiere de una toma de decisiones de carácter urgente. Así, el hecho de que la misma se encuadre en un marco aún no estatal y en progresiva construcción impide en ocasiones un ejercicio fluido de sus poderes. Esta dicotomía se constataba durante las cumbres de 2015 y 2016 que abordaban la crisis de refugiados.

Mientras que la Comisión, con Jean Claude Juncker a la cabeza, abogaba por una centralización de la crisis a través de la creación de una agencia europea de inmigración y refugio, los Estados Miembros trataban de acordar cuotas de reparto de los refugiados apelando a la redefinición de una política común de inmigración en la cual los Estados mantuvieran el control.

¹⁷ Sanahuja, J., “La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y “diplomacia de chequera”, *Anuario CEIPAZ 2015-2016. Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)*, p.71-105. 2016

¹⁸ Esta doble legitimidad se ve representada en el artículo 1.1 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa: “La presente Constitución, que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común, crea la Unión Europea, a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar los objetivos comunes”. Tras su fracaso, queda sustituida esta referencia frente a la doble legitimidad por el artículo 1 TUE, el cual establece que “La Unión se fundamenta en el presente Tratado y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.” Vid.: Díaz, A., *El principio democrático en el Derecho de la Unión Europea*, 2015, pp.365-466

De esta manera, estos no querían ceder a la Unión Europea ciertas prerrogativas que se han considerado tradicionalmente del Estado, tales como la política exterior, la defensa, la nacionalidad, la inmigración, el refugio y el asilo.¹⁹

Aunque no sea nuestra intención hacer un análisis exhaustivo de las políticas de migración de la Unión Europea, debemos, para poder comprender adecuadamente la cuestión, referirnos a ellas destacando sus principales características e instrumentos, así como los factores que reflejan el desarrollo de la crisis, su verdadero significado y el alcance de las respuestas políticas adoptadas por la Unión.

Para ello, se muestra vitalmente necesario comenzar con el Acuerdo de Schengen (1985). Considerado un hito en la construcción de la Unión que ahora conocemos, se establece a partir de este acuerdo un espacio de libre circulación sin fronteras interiores en el seno del territorio europeo.

El proyecto era ambicioso y exigía una gestión armonizada de las fronteras exteriores, así como el establecimiento paralelo de una política común de migración y asilo. De esta manera, y a través del acuerdo de Maastrich (1992) y la consecuente creación de la estructura de los Tres Pilares - las Comunidades Europeas, la Política Europea y de Seguridad Común (PESC) y la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior (CAJI) -, se incorporaron unas bases de política migratoria comprendidas en el Tercer Pilar²⁰, dentro de la Cooperación de Asuntos de Justicia e Interior.²¹

Posteriormente, la reforma de Amsterdam de 1999 incluiría cambios sustanciales en esta cuestión, ya que al amparo de la creación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, comunitarizaría parcialmente la CAJI²², de forma que la materia de migración y asilo pasaría a formar parte del Primer Pilar.²³

¹⁹ Gerardo, M., “El estado social de Derecho: Forsthoff y Abendroth, dos interpretaciones teóricas para dos posiciones políticas”, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), N.º 43, Noviembre-Diciembre 1984, pp. 211-225.

²⁰ dentro del método intergubernamental.

²¹ Aldecoa, F., *La integración europea. Análisis histórico institucional con textos y documentos*. Vol. II, Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002), Madrid: Tecnos, 2002.

²² La parte de la CAJI excluida de la comunitarización permanecería en el T.VI del TUE siendo renombrado en el tercer pilar como Cooperación Policial y Judicial Penal

²³ Mangas, A. Y Liñán, D., *Op.Cit.*, pp.93-96

Este pilar, de carácter institucional, permitió que esta materia fuera reforzada como política común dentro del método comunitario, obteniendo de esta manera la Unión las primeras competencias en materia de migración y asilo.

Los programas posteriores de trabajo de Tampere (1999-2004), de La Haya (2005-2009), y de Estocolmo (2010-2014)²⁴, promueven la armonización de criterios en cuanto a procedimientos de solicitud, tramitación y concesión de asilo así como controles fronterizos, a través de diversos instrumentos entre los que destacamos: la creación en 2004 de Frontex, la Agencia Europea para la cooperación en la gestión de fronteras.²⁵; la creación del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), a través del cual se coordinan las instituciones nacionales responsables de la tramitación y expedición de asilo así como la armonización de sus procedimientos, y dentro del cual encontramos los instrumentos normativos más relevantes tales como el Reglamento de Dublín II (2003) y su sucesor Dublín III (2013), el cual establece qué Estado Miembro es el encargado de examinar y tramitar la solicitud de asilo, y bajo el que se aprueban diversas directivas que tienen como objetivo armonizar normas nacionales sobre procedimientos y requisitos de asilo y acogida, condiciones de protección temporal y a largo plazo, medios de vida, derechos a garantizar etc.; Por último, cabe mencionar la aprobación del EURODAC, un sistema de comparación de las impresiones dactilares de los solicitantes de asilo y algunas categorías de inmigrantes irregulares.²⁶

²⁴ Se reafirma en el Programa de Estocolmo de 10 de diciembre de 2009 que “el objetivo es establecer un espacio común de protección y solidaridad que se base en un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme para las personas a las que se concede protección internacional”. Se destaca además la necesidad de promover una efectiva solidaridad entre los Estados Miembros para con aquellos sometidos a presiones específicas, y el importante papel que debe desempeñar la EASO (OFICINA EUROPEA DE APOYO AL ASILO).

²⁵ FRONTEX se crea en 2004 aunque se refuerza posteriormente en 2011.

²⁶ Reglamento (UE) n.º 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n.º 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (DOUE 29 de junio de 2013) (disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32013R0603>; última consulta el 5/2/2021)

Finalmente, en Lisboa (2007), desaparece el sistema de los tres pilares y se integran las políticas de migración, asilo y refugio en los artículos 78 a 80 del Tratado Fundacional de la Unión Europea (TFUE)²⁷. Así, se establece en el artículo 78 que la Unión Europea, en virtud del procedimiento legislativo ordinario, “*desarrollará una política común en materia de asilo, protección temporal y protección subsidiaria*”. Este sistema común comprenderá medidas relativas a un estatuto uniforme de asilo, de protección temporal y subsidiaria, así como un procedimiento común para conceder o retirar este estatuto, las normas relativas a las condiciones de acogida y los criterios para determinar qué estado será el responsable de examinar tal solicitud.

A su vez, cabe señalar que el artículo 80 de mencionado tratado dispone explícitamente que el diseño y ejecución de estas políticas deberán regirse por “*el principio de solidaridad y de reparto equitativo de responsabilidad entre los Estados miembros*”. No obstante, y tal y como trataremos *infra*, sendos son los casos en los que el predominio del interés nacional tiene como consecuencia directa la conculcación de estos principios, cuyo cumplimiento se muestra por otra parte indispensable para un correcto funcionamiento de la Unión.

²⁷ Cabe señalar a su vez que la desaparición del sistema de los tres pilares da lugar a que se realicen cambios a su vez en lo que al control judicial llevado a cabo por el TJUE así como al proceso de co-decisión se refiere. En lo judicial, se permitió en lo sucesivo que todos los órganos jurisdiccionales pudieran presentar una cuestión prejudicial - no como antes donde solo podían aquellos órganos cuyas decisiones no podían ser objeto de recurso judicial en el Derecho interno-. En materia de toma de decisiones, la codecisión pasó a denominarse procedimiento legislativo ordinario, convirtiéndose en el principal procedimiento decisorio para la adopción de la legislación de la UE.

Será en el Marco de los Reglamentos de Dublín (I, II, III, de 1990, 2003 y 2013) donde se impulsen directivas que establezcan normas comunes sobre procedimientos de asilo, requisitos de protección internacional y condiciones de acogida, relegando su transposición y posterior aplicación a los Estados Miembros.²⁸

Así, el sistema vigente actual es el de Dublín III, en el cual se precisan los criterios para determinar qué Estados son los responsables de conceder asilo y protección internacional para los refugiados y apátridas, atendiendo principalmente a criterios fundados en los lazos preexistentes de integración familiar o residencia. Subsidiariamente, en caso de que estos criterios no puedan ser aplicados, y para evitar una circulación descontrolada de refugiados por el territorio europeo, será el Estado receptor el responsable de la solicitud.²⁹

Con el objetivo de facilitar una aplicación efectiva del Convenio de Dublín por parte de los EEMM, se crea en 2013 el EURODAC, un sistema centralizado de comparación de las impresiones dactilares de los solicitantes de protección internacional y asilo.³⁰

²⁸ Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados Miembros para conceder o retirar la condición de refugiado (DOUE 1 de diciembre de 2005) (disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=IT>; última consulta el 15/2/2021); Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición) (aplicable desde el 21 de julio de 2015) (done 26 de junio de 2013) (disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&rid=1> última consulta en 15/1/2021); Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados Miembros (DOUE 27 de enero de 2003) (disponible en: <https://www.boe.es/doue/2003/031/L00018-00025.pdf>; última consulta el 15/2/2021); Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (refundición) (DOUE 26 de junio de 2013) (disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32013L0033>; última consulta el 15/2/2021); Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida (DOUE 29 de abril de 2004) (disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32004L0083>; última consulta en 15/2/2021); 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) (aplicable desde el 21 de diciembre de 2013) (DOUE 13 de diciembre de 2011) (Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32011L0095>; última consulta el 15/2/2021).

²⁹ 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 (refundición) (aplicable desde el 1 de enero de 2014) (DOUE 29 de junio de 2013).

³⁰ Reglamento (CE) N°/2000 del Consejo, de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema “Eurodac” para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín. (DOUE 11 de diciembre de 2000) (disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex%3A32000R2725>; última consulta el 12/1/2021)

Dublín se erige de esta manera como un sistema de asignación y no de reparto, donde a falta de datos personales concretos se impone el criterio de llegada. Dado que las principales rutas de acceso a la tierra prometida de Europa son las rutas del mediterráneo, los refugiados se agolpan en los países del sur, lo que provoca a su vez una reacción de estos en relación con los del norte, a los que exigen más compromiso y responsabilidad³¹. No obstante, la realidad es que la circulación errante que se trata de evitar a través de estas medidas sigue produciéndose, consiguiendo en muchas ocasiones los refugiados desplazarse a otros países dentro de la Unión. Por otro lado, falla el sistema de devolución a los países de entrada, siendo este un concepto discutido tanto por el TJUE como por el TEDH.³²

Analizada esta evolución normativa a lo largo de la historia de la Unión y su diversa regulación pasando de política de cooperación a política de integración, procede a continuación analizar las concretas respuestas legislativas dadas por la Unión como reacción a la crisis migratoria.

Ante la primera gran oleada de refugiados sirios, la Comisión activó en mayo de 2015, la “Agenda Europea de Migración”, un plan de acción inmediata de 10 puntos que apelaba a la necesidad de crear “*un conjunto de medidas de fondo y una política común clara y coherente*”.³³ La exposición de motivos no dejaba lugar a dudas: la presión ejercida por miles de migrantes había puesto en jaque la efectividad del sistema.

³¹ Consejo de Redacción., “Puertas abiertas / puertas cerradas: los refugiados ponen en evidencia a Europa.” *Revista de fomento social.*, Vol.71/3-4, n°283, 2016, pp. 431-454

³² Sobre esta cuestión, cabe mencionar el asunto *Hirsi Jamaa y otros c. Italia de 2012*, en el cual el TEDH condenó a Italia al considerar que la devolución a Libia de un grupo de migrantes rescatados por las autoridades italianas encargadas de la vigilancia fronteriza en alta mar vulneraba la prohibición de no devolución consagrada en el art. 3 del CEDH -entendida además como un principio de *ius cogens* -, así como la prohibición de expulsiones colectivas (art. 4 del Protocolo) y el derecho a un recurso efectivo (art. 13 CEDH). En *N.D. y N. T. c. España*, el TEDH condenó a España al considerar que la devolución a Marruecos de un grupo de migrantes interceptados por las autoridades españolas en la valla de Melilla constituía una expulsión colectiva contraria al art. 4 del Protocolo no 4 al CEDH y, en relación con el anterior, una vulneración del derecho a un recurso efectivo reconocido en el art. 13 CEDH. *Vid.*: sobre esta cuestión Acosta, T., “Vigilancia fronteriza extraterritorial y Derecho de Asilo en la UE. Cuando el desplazamiento de la frontera difumina la protección internacional”, *Revista de estudios europeos*, N°75, enero-junio, 2020, pp.135-151

³³ 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 (DOUE 13 de mayo de 2015) (Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0240>; última consulta el 18/2021)

Era por tanto necesario abordar la miseria humana que sucedía a la crisis migratoria. La comunidad europea debía defender sus valores y compromisos internacionales, asegurando al mismo tiempo la protección de sus fronteras y creando las condiciones propicias para la prosperidad económica y la cohesión social de un continente en declive demográfico. Para alcanzar este difícil equilibrio, una acción coordinada a escala europea se presentaba como imprescindible.³⁴

La Agenda Europea establecería por tanto una política provisional de la Unión en la materia, incluyendo un primer “paquete de implementación” en aplicación del Artículo 78.3 del TFUE.³⁵ Tales medidas se resumían esencialmente en:

- Desarrollar e implementar las operaciones Poseidón y Tritón dentro de Frontex con un doble objetivo de salvar vidas en el mar así como reforzar los controles y la vigilancia fronteriza.
- Establecer un sistema de reubicación urgente y provisional.
- Implementar una cooperación efectiva con terceros países afectados igualmente por la crisis migratoria, y especialmente, con los países de origen.
- Facilitar el retorno de aquellas personas que no cumplieran los requisitos de protección internacional en condiciones de seguridad.
- Perseguir y erradicar las bandas organizadas de traficantes dentro de la PSDC o Política Común de Seguridad y Defensa y del Espacio Schengen.
- Proceder al reasentamiento de 20.000 personas en necesidad de protección internacional.

Las recomendaciones finales de la cumbre se dirigieron hacia la necesidad de culminar un sistema común de asilo, que proveyera un estatuto uniforme en el ámbito europeo y reconocimiento mutuo.

³⁴ 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 (DOUE 13 de mayo de 2015) ((Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0240>; última consulta el 18/2021)

³⁵ Art. 78.3 TFUE: “*Si uno o varios Estados Miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados Miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo*”

A su vez, se enfatizó la necesidad de ejercer una mayor colaboración en la gestión de las fronteras exteriores a través de la implementación conjunta de la EASO (antes conocida como FRONTEX), y la Europol, con el objetivo de trabajar sobre el terreno con aquellos EEMM situados en primera línea para proceder rápidamente a la identificación, registro y toma de huellas dactilares de los solicitantes de asilo.³⁶ Se trataba, en definitiva, de establecer una política común de migración así como una puesta en marcha de instrumentos europeos en respuesta a una crisis colectiva.³⁷

Las cumbres celebradas en 2015 y 2016 pusieron de manifiesto que el sistema de Dublín no estaba funcionando como debía, y que había una fractura en la gestión europea de la crisis de refugiados. Países del norte como Alemania se mostraban inicialmente generosos con la concesión de asilo, de forma que la mayor parte de los refugiados querían llegar a su territorio. Por otro lado, estaban Grecia e Italia, las puertas de entrada a Europa donde se agolpaba la mayor parte de la presión migratoria. Estos países veían la actitud pasiva del resto de Estados Miembros ante una crisis cuya gestión debía ser conjunta. Así, el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad consagrado en el Artículo 80 del TFUE y mencionado anteriormente, se veía puesto en peligro.³⁸

El caso más ilustrativo de la insolidaridad entre los Estados Miembros y las desigualdades en la gestión de la crisis es el caso de la pequeña isla italiana de Lampedusa, que con escasamente 5000 habitantes se enfrentó a la llegada de 100.000 refugiados a través de sus costas entre 2013 y 2016.

El 3 de octubre de 2013 naufragó frente a la isla italiana una embarcación procedente de las costas libias con 518 inmigrantes a bordo en el que fallecieron 366 personas. Los habitantes de la isla se volcaron de tal manera que Lampedusa se erigió como un símbolo de acogida.

³⁶ Creada en 2001, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo funciona como centro de referencia en materia de asilo; contribuye al desarrollo del sistema europeo común de asilo al facilitar, coordinar y reforzar la cooperación práctica entre los Estados Miembros en los múltiples aspectos del asilo, y ayuda a los Estados Miembros a cumplir sus obligaciones europeas e internacionales de ofrecer protección a las personas que lo necesiten. https://epso.europa.eu/job-opportunities/institutions-and-agencies/1437-easo-european-asylum-support-office_es visitado en 3 de febrero de 2021

³⁷ Regi, J., “Las políticas de migración y asilo en la Unión Europea y sus problemas de aplicación en los Estados Miembros”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 6, N.º. 1, 2020, pp. 57-77.

³⁸ Pérez, M., “La crisis de los refugiados y el derecho de asilo en la Unión Europea”, *Anales De Derecho*, Vol.35, N.º.1, 2017

No obstante, esta tragedia marcaría por desgracia el inicio de una crisis en la zona frente a la que el resto de EEMM se mostrarían reticentes a colaborar. Las peticiones de ayuda de las autoridades italianas no fueron escuchadas, y frente la incapacidad material de gestionar la crisis sin colaboración externa se hizo patente la necesidad de una Unión Europea cooperativa frente al desastre.

Ante este panorama, el Consejo de Ministros aprobó la Decisión (UE) 2015/1601 de 22 de septiembre de 2015 a través del cual se establecían medidas provisionales de reubicación de 120.000 refugiados ubicados en Grecia e Italia entre los distintos Estados Miembros³⁹. Varios Estados, especialmente los que conforman el grupo de Visegrado se mostraron reticentes a aceptar las cuotas.⁴⁰ No obstante, el TJUE ratificó la decisión del Consejo en su Sentencia de Asuntos acumulados C-643/15 y C-647/15 (Eslovaquia y Hungría/Consejo) de 6 de septiembre de 2017.⁴¹ Finalmente, para 2019 se contabilizan 65.000 reubicaciones efectivas, es decir, en tasas menores de lo esperado y con extrema lentitud.⁴²

Por otra parte, el 6 de abril de 2016 la Comisión Europea definió su voluntad de mejorar este Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) a través de su Comunicación “Hacia una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y una mejora de las vías legales a Europa”, cuestión que ya venía avanzando en la Agenda Europea de Migración de 2015.

Siguiendo estos auspicios, la Comisión presentó, en mayo y junio del mismo año, dos paquetes de propuestas legislativas que tenían como objetivo, entre otras cosas, reformar el SECA, más en concreto, simplificar y reducir los procedimientos de asilo ofreciendo garantías comunes, modificar el Reglamento de Dublín III, así como del Eurodac y proponer la creación de una Agencia de Asilo de la Unión Europea que sustituyera la actual EASO.

³⁹ Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015 (DOUE 22 de septiembre de 2015) Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32015D1601>; última consulta el 14/3/2021 Cabe mencionar que posteriormente esta cifra aumentó hasta llegar a 160.000.

⁴⁰ *Vid.*: infra pag. 24

⁴¹ En esta sentencia, el TJUE desestima los recursos interpuestos por Eslovaquia y Hungría contra el mecanismo provisional de reubicación obligatoria de solicitantes de asilo.

⁴² European Comision, “Delivering on resettlement”, Octubre 2019 (disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/FS_19_6079 ; última consulta el 9/3/2021)

En relación con esta cuestión, cabe señalar que tal y como comentábamos anteriormente, el Tratado de Lisboa dispone explícitamente en su artículo 80 del TFUE sobre el principio de solidaridad y de reparto equitativo entre los Estados Miembros. Las acciones de la Unión deben por tanto garantizar las medidas necesarias para que este principio se cumpla.

Para ello, se propusieron reglamentos de aplicación en vez de directivas, las cuales no estaban siendo transpuestas a tiempo, con el objetivo de solventar las carencias del sistema.⁴³

Estas propuestas fueron debatidas entre el Parlamento y el Consejo durante la legislatura que dio término en mayo de 2019 sin que se adoptara ningún acto legislativo. No obstante, el 23 de septiembre de 2020, la Comisión publicó el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo con el objetivo de impulsar la estancada reforma.⁴⁴ El objetivo del nuevo pacto es alcanzar un nuevo equilibrio entre solidaridad y responsabilidad, ya que en palabras de la propia Unión “la crisis migratoria ha puesto de relieve la necesidad de reformar las normas de la UE en materia de la unión. Con arreglo a las normas vigentes, los solicitantes de asilo no reciben un trato uniforme en toda la UE y la proporción de decisiones positivas en materia de asilo en los distintos países también varía considerablemente. Como resultado, los solicitantes de asilo viajan por Europa y solicitan asilo en países donde consideran que tendrán mayores posibilidades de recibir protección internacional”⁴⁵.

Los objetivos de esta reforma son esencialmente 4: establecer un enfoque global de la gestión del asilo a través del desarrollo de un marco jurídico verdaderamente común; ahondar en la eficiencia y resistencia del sistema frente a la presión migratoria; combatir los factores de atracción y prestar más apoyo a aquellos miembros más afectados.

En relación con el Reglamento de Dublín III, que recordemos es “el que establece 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”,⁴⁶ querían reformarse cambiando los criterios: los subjetivos de

⁴³ Comisión Europea, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, Bruselas, 3 de Julio de 2016 (Disponible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-465-ES-F1-1.PDF>; última consulta en 7/2/2021)

⁴⁴ Communication from the Commission on a New Pact on Migration and Asylum, Brussels, September 23, 2020. (Disponible en : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0609&from=EN>; última consulta el 13/1/2021)

⁴⁵ Consejo Europeo, Reforma del Sistema de Asilo de la UE. (Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/migratory-pressures/eu-asylum-reform/>; última consulta el 25/1/2021)

⁴⁶ Reglamento (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (DOUE 26 de junio de 2013) (disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32013-R0604>; última consulta en 20/1/2021)

reagrupamiento familiar serían modificados por criterios objetivos, cuantificables y verificables como el PIB del país de acogida o la población.⁴⁷

Y es que pese al impulso reformador del sistema de protección internacional de la UE, la situación actual no genera grandes expectativas. Las regulaciones y aplicaciones tanto europeas como estatales son de por sí rígidas y excluyentes, siendo estas deficiencias acentuadas escenario presente de crisis.

En palabras del Dr. Marco Aparicio Wilhelmi, “En un contexto como el actual se abren dos caminos: un mayor, si cabe, repliegue estatista de corte excluyente y xenófobo; o bien un replanteamiento radical de nuestra cultura política y jurídica para avanzar hacia el reconocimiento efectivo del derecho a la libre movilidad humana en el marco de una ciudadanía abierta cosmopolita verdaderamente igualitaria, inclusiva”⁴⁸

CAPÍTULO III: MITOS EN MATERIA DE REFUGIADOS

La crisis de refugiados de 2015 puso en jaque el sistema internacional de asilo. Tal y como ya avanzaba el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados, Antonio Guterres, en el informe “Tendencias Globales. Un mundo en guerra”, estamos ante *“un cambio de paradigma, un desplazamiento descontrolado hacia una era en la que la magnitud de los desplazados forzados a nivel mundial, así como la respuesta requerida, claramente empequeñece cualquier cosa vista antes”*.⁴⁹

El uso de las mismas vías y rutas de acceso a Europa es común tanto para los migrantes económicos o voluntarios como para los migrantes forzosos. No obstante, la distinción entre estos dos tipos de migrantes es primordial, ya que si los primeros buscan un mejor futuro, los últimos simplemente buscan sobrevivir.

⁴⁷ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 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, Bruselas, 4 de junio de 2016. (Disponible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-270-ES-F1-1.PDF>; última consulta 18/12/2020)

⁴⁸ Aparicio Wilhelmi, M., “Unión Europea y crisis de refugiados. La libre movilidad como derecho humano”, *Oxímora. Revista internacional de ética y política*. Nº. 10, 2017 pp. 84

⁴⁹ Alija, A., Op.Cit., pp. 39

La intención ideológica con la que se ha caracterizado a los desplazados en la última crisis ha llevado a confundir ilegales por irregulares e inmigrantes por refugiados.⁵⁰

El carácter esencialmente *estatocéntrico* y escasamente cristalizado del concepto de refugiado, ha permitido que los partidos políticos y la *mass media* hayan adoptado un papel protagonista en la caracterización de los migrantes, confundiendo unos estatus jurídicos con otros y creando un discurso de *securitización* que ha aupado y azuzado el auge de la extrema derecha y los discursos xenófobos.⁵¹

Ante esta situación, y tal y como hemos constatado anteriormente, la Unión Europea se ha visto incapaz de implementar una política de asilo armonizada que represente los valores fundamentales de la Unión.

Así, consideramos que existe un desfase entre la realidad y la narrativa que rodea el concepto de refugiado dentro del desarrollo normativo de la Unión Europea, y especialmente, sobre el instrumento normativo específico y pilar fundamental en esta materia tal y como es la Convención de Ginebra del 51 sobre el estatuto de los refugiados así como sobre los esfuerzos de crear un derecho humano fundamental de migración o *ius migrandi*.

1. PARTICULARIDAD NORMATIVA DEL ESTATUTO DE REFUGIADO:

El derecho de los refugiados hunde sus raíces en el Siglo XIX, siendo su momento de esplendor y desarrollo normativo esencialmente en el período de entreguerras. Paradójicamente, el concepto de refugiado parte de la noción de privilegio, ya que otorga protección a determinados individuos en tanto que los mismos ostentan específicas condiciones que se hacen merecedoras de una especial protección jurídica que de otra manera no se dispensaría.

⁵⁰ Cfr.: Campani, G., “La migración europea y la crisis de los refugiados: un proceso complejo y multifacético.”, *Collectivus: revista de ciencias sociales*, Vol.6, N.º1, 2019, pp.15-33

⁵¹ González, A., “El auge de la ultraderecha en Europea y los discursos xenófobos”, *Fundación por Causa. Anuario CEIPAZ*. 2018-2019.

De esta forma, los derechos de los refugiados no se reconocen en calidad de ser humano, sino en calidad de ser refugiado, siendo este estatuto contingente y temporal, y determinado no por atributos humanos como puede ser el sexo o la edad de una persona sino por la convergencia de factores políticos y decisiones personales.⁵²

Este área normativa parte de la tradicional distinción entre nacionales y extranjeros, una histórica prerrogativa estatal en la que los intereses de la nación juegan un papel fundamental, siendo concebida por algunos autores como “*A carefully designed, and still fragile, status-creating mechanism that represents a compromise between the humanitarian reality of global forced displacement and the fact of a state-based system (states that still view migration control, in all its forms, as intrinsic to their understanding of self-determination)*”.⁵³

Por ello, el derecho de los refugiados, pese a compartir con los Derechos Humanos el ideal de universalidad,⁵⁴ conforma un sistema propio y diferenciado que sirve para “hacer posible la garantía de los Derechos Humanos en *algún lugar*, lo que en Derecho Internacional aún significa *en algún país*”.⁵⁵

La Convención de Ginebra de 1951 constituye el buque insignia del derecho de los refugiados. Orientado a proteger a personas que se encuentran bajo concretas circunstancias, su régimen obedece, al igual que el sector normativo en el que se engloba, a un enfoque eminentemente estacéntrico, donde son los Estados los destinatarios de las obligaciones que en ella

⁵² Peters, A., “Beyond Human Rights. The Legal Status of Individual in International Law”, *American Journal of International Law*, Vol.113, N.º3, 2019, pp. 645-665

⁵³ Harvey, C., “Refugees and Human Rights: The Future of International Protection in the United Kingdom”, *European Human Rights Law Review*, 2015, p. 595-603

⁵⁴ No obstante, cabe señalar que el primer instrumento normativo de alcance general, la Convención de Ginebra de 1951 tenía un enfoque eminentemente europeo. No sería hasta la reforma introducida por el Protocolo de 1967 que suprimiera en su Artículo 1 los criterios geográficos y temporales, conformando así una normativa con vocación universal.

⁵⁵ Morgades, S., “Unidad y pluralismo en la protección internacional de refugiados y beneficiarios de protección subsidiaria en Europa: El requisito de la individualización del riesgo en caso de violencia indiscriminada en situación de conflicto armado”, en Ángel J. RODRIGO; Caterina GARCÍA (eds.), *Unidad y pluralismo en el Derecho Internacional público y en la comunidad internacional. Coloquio en homenaje a Oriol Casanovas*, Barcelona, 21-22 de mayo de 2009, Tecnos, Madrid, 2011, pp. 498-499.

se recogen. Así, es considerada como “*a duty-based rather than a human-rights based instrument*”.⁵⁶

Por otro lado, corresponden en exclusiva a los Estados partes la interpretación y aplicación de sus disposiciones, desarrollando ACNUR un papel de mero coadyuvante en la cuestión. Las imprecisiones de las que adolece la convención no han sido enmendadas posteriormente. La comunidad internacional ha esquivado una revisión normativa de estos instrumentos, siendo los avances producidos fruto de actividad regional o subregional.⁵⁷

Prueba de la preeminencia de los intereses estatales en la rama normativa del derecho de los refugiados y en particular, en la Convención de Ginebra, es la cláusula de seguridad nacional - compartida a su vez con instrumentos normativos de la UE -.⁵⁸

La misma se presenta como una excepción al principio fundamental de no devolución y determina las circunstancias bajo la cual un refugiado puede ser expulsado por un Estado de su territorio. En suma, la “razón de Estado” se proyecta el sector normativo del derecho de los refugiados, permitiendo una peligrosa condicionalidad en su cumplimiento que termina por concretarse en políticas abiertamente restrictivas.

2. EL MITO DEL DERECHO A MIGRAR O *IUS MIGRANDI*:

No obstante lo anterior, debemos a su vez descomponer el mito del derecho de migración, o aquel que garantiza la libre circulación de las personas a través de las fronteras estatales.

⁵⁶ Vincent CHÉTAIL, «Are refugee Rights Human Rights?», en Ruth RUBIO-MARÍN (ed.), *Human Rights and Immigration. Collected Courses of the Academy of European Law*, Oxford UP, Oxford, 2014, p. 40 (citado en González, J., “Mitos y mistificaciones: la Unión Europea y la protección internacional (a propósito de la “crisis de los refugiados”)”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N.º56, 2017, pp. 57

⁵⁷ Sobre esta cuestión véase la Convención de la OUA por la que se regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África, del 10 de setiembre de 1969.

⁵⁸ El Artículo 32. 1 de la Convención establece: “Los Estados Contratantes no expulsaran a refugiado alguno que se halle legalmente en el territorio de tales Estados, a no ser par razones de seguridad nacional o de orden público”. Por otro parte, el Artículo 17.1 d) de la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011 establece que “los nacionales de terceros países o los apátridas no se considerarán personas con derecho a protección subsidiaria si existen motivos fundados para considerar que (...) constituyen un peligro para la comunidad o para la seguridad del Estado miembro en el que se encuentran”

El artículo 13 de la DUDH consagra que: “1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado; 2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”. No obstante, cabe advertir que si el primer párrafo reconoce el derecho a la libre circulación y a la libre elección de residencia, tal derecho se circunscribe al territorio de un Estado, de forma que se limita a la migración interna.

No se proclama de ninguna manera que este sea un derecho contemplado por el ordenamiento jurídico Internacional y que al amparo del mismo puedan, todas las personas, mover libremente de un país a otro.

Por otra parte, si bien el párrafo dos se refiere al derecho de todas las personas a salir de cualquier país, incluyendo el suyo propio, así como regresar al mismo, no se especifica en ningún momento que se tenga derecho a entrar libremente a todos los países del mundo, requisito por otra parte indispensable para poder reconocer la existencia de un derecho humano a migrar en el ámbito internacional.⁵⁹

A su vez, y al igual que con los Pactos de los Derechos Humanos de 1966, tales previsiones no se han sido especificadas ni concretadas en desarrollos normativos posteriores de alcance general. Por otro lado, de la práctica de los Estados no se deduce ningún derecho reconocido a los individuos de circular libremente entre ellos ni una obligación a cargo de los Estados de acoger sin límite a los ciudadanos extranjeros.

Este juicio negativo es compartido por instancias tales como la Corte Internacional de Justicia⁶⁰, el TEDH⁶¹ o la Asamblea General de las Naciones Unidas.⁶²

⁵⁹ Hernández, H., “¿Derecho internacional a migrar? Entre el derecho natural y el derecho positivo: el dilema de los Derechos Humanos de los migrantes.”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, N.º. 120 y 121, 2015, pp. 49-75.

⁶⁰ Sentencia de 30 de noviembre de 2010, Ahmadou Sadio Diallo (República de Guinea c. República del Congo), C. I. J. Recueil 2010, p. 639, párrs. 65 y ss. (Disponible en: <https://www.dipublico.org/cij/doc/193.pdf>; última consulta el 3/2/2021)

⁶¹ Asuntos Chahal c. Reino Unido, núm. 2244/93; Sentencia de 15 de noviembre de 1996, ECHR:1996:1115JU-D002241493, párr. 70; y Saadi c. Reino Unido, núm. 13229/03, Sentencia de 29 de enero de 2008, ECHR:2008:0129-JUD001322903, párr. 64.

⁶² Véase A/RES/70/147, de 17 de diciembre de 2015, sobre protección de los migrantes (disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10716.pdf>; consultado el 15/1/2021). En el mismo sentido, véase la más reciente Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, de 19 de septiembre de 2016, adoptada por consenso en la Reunión de Alto Nivel convocada por Naciones Unidas sobre el tema (Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10793.pdf>; última consulta el 27/2/2021)

Así, el derecho de asilo está claramente deslindado de los flujos migratorios voluntarios, existiendo por tanto un derecho soberano de los Estados para adoptar sus políticas migratorias nacionales, tendentes en su mayoría a limitar su concreción a situaciones muy determinadas.

En el caso concreto de España, el Tribunal Constitucional ha insistido, por un lado, en que el derecho a la libre circulación y residencia previsto en el Artículo 19 de la Constitución Española no puede ser invocado por aquellos extranjeros que no tengan permiso de residencia; y por otro, que el derecho a entrar en España no es un derecho fundamental susceptible de ser invocado por aquellos sin nacionalidad española.⁶³

Esta postura se ve reflejada a su vez en la construcción de la ciudadanía europea, fundamentada esencialmente en un criterio de condición activa o inactiva económicamente de sus beneficiarios refrendado por el TJUE.⁶⁴ Esta dinámica del Tribunal ha sido concurrente con una ampliación de la discrecionalidad de los Estados Miembros a la hora de afrontar la migración irregular, tal y como refleja la Sentencia del TJUE del 1 de octubre de 2015 en el asunto Celaj.⁶⁵

3. EL MITO DEL PAPEL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CARACTERIZACIÓN DEL DERECHO DE LOS REFUGIADOS:

Tal y cómo venimos avanzando anteriormente, el sector normativo de la migración, y en particular, el derecho de asilo, ha sido víctima de una falsa caracterización jurídica de universalidad.

⁶³ TC (Sala 1.a.), Sentencia 94/1993, de 22 de marzo (disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/2223>; consultado el 31/1/2021) TC (Sala 1.a.), Sentencia 24/2000, de 31 de enero (disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/4008>; consultado el 31/1/2021) ; TC (Sala 1.a.), Sentencia 72/2005, de 4 de abril (disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/5332>; última consulta el 31/1/2021)

⁶⁴ Véanse Sentencias TJUE de 11 de noviembre de 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358;(Disponible en: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=es&jur=C,T,F&num=C-333/13&td=ALL>; última consulta el 5/2/2021) Sentencia TJUE de 15 de septiembre de 2015, Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:210 (Disponible en: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=es&jur=C,T,F&num=C-67/14&td=ALL>; última consulta el 7/1/2021) Sentencia TJUE de 25 de febrero de 2016, García Nieto, C-299/14, EU:C:2016:114 (Disponible en: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=174589&doclang=ES>; última consulta el 7/1/2021) Sentencia TJUE de 14 de junio de 2016, Comisión/Reino Unido, C-308/14, EU:C:2016:436 (Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A62014CJ0308>; última consulta el 7/1/2021) Al respecto, véase Iliopoulou, A., “Deconstructing the Former Edifice of Union citizen- ship? The Alimanovic judgement”, *CMLR*, vol. 53, 2016, p. 1008.

⁶⁵ Asunto C-290/14, EU:C:2015:640. Véase Pistoia, E., “Unravelling Celaj”, *European Papers*, Vol. 1, 2016, pp. 705-714.

Esta confusión ha influenciado en gran parte la percepción de las responsabilidades y capacidades que incumben a la Unión Europea en la gestión de la crisis migratoria.

No obstante, para poder analizar con precisión este último punto, debemos a su vez realizar una aproximación a cerca de las restricciones que las normas internacionales en materia de Derechos Humanos imponen a la actuación de la Unión Europea y sus Estados Miembros, sin olvidar que son estos últimos los auténticos responsables de los resultados de la gestión por parte de Europa.

3.1. Incidencia real de normas internacionales en materia de Derechos Humanos sobre políticas de asilo e inmigración:

Tal y como hemos señalado anteriormente, el estatuto de refugiado ostenta un carácter eminentemente privilegiado, ya que su reconocimiento está sujeto a la concurrencia de determinadas condiciones. Así, no toda violación de Derechos Humanos convierte automáticamente a una persona en solicitante de asilo. Esta afirmación choca con el imaginario actual en el que se pregonan la universalidad de los Derechos Humanos, pero se funda no obstante en las previsiones contenidas en los instrumentos jurídicos internacionales que abordan la materia, los cuales configuran el derecho de asilo como “una prerrogativa del Estado”.⁶⁶

En este sentido, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea determina en su artículo 18 que “*Se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*”, no estableciendo por tanto un derecho fundamental al asilo, sino simplemente recordando las obligaciones de los Estados Miembros de aplicar los instrumentos jurídicos vigentes.

Al hilo de esta cuestión, existe una limitación desde la perspectiva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos a regular las prácticas estatales de policía en materia de extranjeros.

⁶⁶ Gilbert, G., “Why Edward Snowden never Had a Right to Asylum”, *Oxford University Press's*, Vol.1, N.º2, 2013, pp. 705-714 (disponible en: https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_EF_2016_I_006_Emanuela_-_Pistoia_00046.pdf; última consulta el 9/1/2021)

Prueba de ello es el carácter eminentemente *contractualista* de las garantías en materia de procedimientos de expulsión dentro del CEDH así como en lo referente a las expulsiones colectivas.⁶⁷ Esta naturaleza contradice la formulación declaradamente irrestricta de la mencionada anteriormente CDFUE, y es que pese a que esta última prohíbe las expulsiones colectivas en su Artículo 19, la Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016 mencionada *supra* ampara tales prácticas.

Esta singular relación entre la regulación de los procesos migratorios, y en especial, la normativa en materia de refugiados, y el sector normativo de los Derechos Humanos, encuentra su máxima expresión en las prácticas en materia de retorno de extranjeros y expulsión.

Sobre esta cuestión, cabe mencionar la aplicación de la Directiva 2008/115/CE («Directiva de retorno») mencionada anteriormente por la agencia Frontex, siendo sus prácticas seriamente cuestionadas desde el punto de vista de los Derechos Humanos.⁶⁸ Por otro lado, la externalización del control migratorio de las fronteras no supone, desde el punto de vista del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la exclusión de la jurisdicción de los Estados Miembros y la subsiguiente responsabilidad de estos en las posibles violaciones de Derechos Humanos que se produzcan.

3.2. Los intereses de los Estados:

Tal y como venimos avanzando, la construcción del concepto de refugiado es eminentemente estatocéntrica. Es sobre los Estados sobre los que recae la obligación de respetar el derecho de los refugiados, un derecho que por otra parte no es fundamental y en el que los Derechos Humanos juega en la práctica un papel menos relevante de lo que el imaginario humanista desearía.

⁶⁷ La prohibición de las expulsiones colectivas de los extranjeros están reguladas en los artículos 4 y 1 de los Protocolos núm. 4 y 7 del CEDH. En línea con esta cuestión la jurisprudencia de Estrasburgo se refiere a la dimensión *contractualista* de estas disposiciones en diversos asuntos, remitiéndose a Estados Partes en el Protocolo número 4 de citado Convenio. Así, véase el asunto *Khlaifia y otros c. Italia* (GS), núm. 16483/12, Sentencia de 15 de diciembre de 2016; asuntos *Conka c. Bélgica*, núm. 51564/99, Sentencia de 5 de febrero de 2002.

⁶⁸ En este punto, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha tratado de conciliar el respeto de los Derechos Humanos con la aplicación efectiva de la Directiva 2008/115/CE («Directiva de retorno») que regula estos procedimientos (v. gra. Sentencias TJUE de 30 de noviembre de 2009, *Kadzoev*, C-357 PPU, EU:C:2009:741; 28 de abril de 2011, *El Dridi*, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268; 6 de diciembre de 2011, *Achughbabian*, C-329/11, EU:C:2011:807). Al respecto, véase Peers, S., “Irregular Migrants: Can Humane Treatment be Balanced against Efficient Removal”, *European Journal of Migration and Law*, Vol. 17, 2015, pp. 289-304.

En el caso caso que nos atañe, tal y como son las políticas de refugiados de la Unión Europea, cobra esencial importancia la propia naturaleza de la misma. Comprendida como una organización internacional formada por Estados Miembros, existe una tensión inevitable entre los intereses de la Unión frente a los intereses heterogéneos de sus miembros, los cuales tratan de armonizarse pero no siempre encuentran un fin común. A su vez, cabe señalar la centralidad del vínculo económico en la construcción de los derechos fundamentales europeos, estando influenciada la adopción de políticas migratorias europeas por la seguridad y el control.⁶⁹

De esta manera, la explicación última de la decepcionante actuación de la Unión Europea en la gestión de la crisis migratoria reside en la postura que los Estados han mantenido frente a la misma. Así, la actual crisis migratoria no ha hecho sino poner de manifiesto una deriva estatal de las políticas migratorias influenciada en gran medida por unas crecientes políticas xenófobas con un marcado discurso de securitización, características dadas especialmente, tal y como veremos posteriormente, en países del centro y este de Europa.

Frente a esta situación, se hizo visible que la aplicación irregular e incompleta del SECA por parte de Estados Miembros respondía a un creciente desapego respecto al proyecto común en lo que a materia de migración se trata, suponiendo a su vez una vulneración del principio de cooperación leal y solidaridad que debe presidir la participación de estos en el proyecto.

Partiendo de esta perspectiva, las reticencias de los Estados para aplicar de forma efectiva los compromisos previstos en materia de migración como los reasentamientos y la reubicación, no responden sino a una oposición de los mismos de cumplir sobre ciertas disposiciones que siguen siendo entendidas, tal y como señalábamos antes, como prerrogativas del Estado.

Y es que pese a que la Unión haya asumido competencias en el sector normativo del derecho de asilo, la naturaleza jurídica de la misma supone una tensión de voluntades donde el sujeto estatal tiende a salir ganando.

⁶⁹ *Vid.*: Infra pag. 28

Ejemplo de esta postura es la mantenida por Hungría, Polonia y la República Checa, países miembro de la Unión que se negaron a cumplir la Decisión (UE) 2015/1601 de 22 de septiembre de 2015 mencionada anteriormente a través de la cual se establecía un mecanismo temporal de reubicación de solicitantes de asilo. La propia Comisión interpuso en 2017 una demanda conjunta a estos tres países por el incumplimiento de sus obligaciones derivadas del Derecho de la Unión al negarse a cumplir con cuotas de reubicación que se les atribuían, estimando tal alegación el TJUE el 2 de abril de 2020 el la Sentencia Comisión/Polonia, Hungría y República Checa (Mecanismo temporal de reubicación de solicitantes de protección internacional) (C-715/17, C-718/17 y C-719/17).⁷⁰.

A su vez, y prueba de esta obstaculización de los Estados frente a la implementación de políticas más aperturistas de la Unión en lo que a materia de refugiados se refiere, fue la celebración en Hungría el 2 de octubre de 2016 de un referéndum promovido por el Presidente en el que se cuestionaba la competencia de la Unión en materia de reubicación obligatoria de extranjeros sin el consentimiento de la Asamblea Nacional. Pese a su fracaso, el Gobierno presentó posteriormente una propuesta de reforma constitucional que tenía como objetivo impedir una imposición europea de una política migratoria que pudiera atentar contra la “identidad constitucional” de Hungría.⁷¹

Por todo esto, y tal y como venimos avanzando, la crisis migratoria ha reavivado el “recelo de los Estados Miembros a desprenderse de la facultad de decidir unilateralmente quien debe de entrar en su territorio”,⁷² un recelo vertebrado sobre un discurso de *securitización* que algunos autores retrotraen a los sucesos ocurridos el 11-S.⁷³ Esta perspectiva en la que los intereses estatales juegan un papel primordial se ve reflejada en la tendencia de la Unión Europea a adoptar medidas con miras a reforzar las fronteras exteriores.

⁷⁰ Sentencia en los asuntos acumulados C-715/17 Comisión/Polonia, C-718/17 Comisión/Hungría y C-719/17 Comisión/República Checa (Mecanismo temporal de reubicación de solicitantes de protección internacional) (C-715/17, C-718/17 y C-719/17) (disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A62014CJ0308>; última consulta el 15/1/2021)

⁷¹ Dobias, K., “Annual Review of Constitution-Building Process: 2015. The role of constitutional identity in the responses to the terror attacks in France and the refugee-management crisis in Hungary”, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2016 (disponible en: <https://www.idea.int/publications/catalogue/annual-review-constitution-building-processes-2015>; última consulta en 3/2/2021)

⁷² Pérez, C., “Consideraciones jurídicas sobre la respuesta de la Unión Europea a los flujos de refugiados y migrantes”, en Morales, N. Y Romero, H. *La crisis de los refugiados y los deberes de europa*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2016, p.121

⁷³ Valle, A., “Los refugiados, las fronteras exteriores y la evolución del concepto de frontera internacional”, *RDCE*, N.º 55, 2016, p. 761

Esta cuestión tiene su máximo exponente en la Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016 mencionada *supra*, una iniciativa que menoscaba no solo las reglas de Derecho Internacional relativas al asilo sino que desvirtúa el equilibrio institucional escapando del control del TJUE al considerarse que el acuerdo no emana del Consejo Europeo sino que fue concertado entre los Turquía y los Estados Miembros con ocasión de aquél⁷⁴. Su vigencia arroja serias dudas respecto a las obligaciones de los Estados frente a la Convención de Ginebra así como a las reglas del SECA, dada la dudosa categorización de Turquía como “país seguro”.⁷⁵

CAPÍTULO IV: DEFICIENCIAS EN EL SECA

Tal y como venimos analizando, la Unión Europea ostenta competencias en materia de asilo reconocidas en los artículos 67.2, 78 y 80 del TFUE así como en el Artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Estas políticas tienen por objeto el de “*ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional en uno de los Estados Miembros y garantizar el respeto del principio de no devolución*”.⁷⁶ Precisamente con tal objetivo, la Unión se ha esforzado desde el Tratado de Maastrich en establecer un Sistema Europeo Común de Asilo, que tal y como hemos avanzado, continua desarrollándose.⁷⁷

No obstante, cabe señalar que tales competencias son asumidas por la Unión en parte por un compromiso humanitario pero también en tanto en cuanto las mismas son necesarias para culminar un proyecto guiado por la integración económica a través del diseño de un mercado interior europeo.⁷⁸ Así, no debemos olvidar que la Unión Europea que hoy conocemos se construye sobre los cimientos del Tratado de Roma de 1957 y sucede a la primigenia Comunidad Económica Europea⁷⁹.

⁷⁴ Véase Autos TG (Sala ampliada), de 28 de febrero de 2017, NF/Consejo Europeo, T-192/16, EU:T:2017:128; NG/Consejo Europeo, T-193/16, EU:T:2017:129; NM/Consejo Europeo, T-257/16, EU:T:2017:130, apdos. 71-74

⁷⁵ Véase el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre “El papel de Turquía en la crisis de los refugiados” (2018/C 227/03) de 14 de febrero. (Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IE6237&from=ES>; última consulta en 13/1/2021)

⁷⁶ Art. 78 TFUE

⁷⁷ *Vid.*: *supra* p. 9

⁷⁸ González, J., “Mitos y mistificaciones: la Unión Europea y la protección internacional (a propósito de la “crisis de los refugiados”)”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N.º56, 2017, pp. 27-75

⁷⁹ Ahijado Quintillán, M., *Historia de la unidad europea*, Pirámide, Madrid, 2000

Si bien se ha convertido en una organización activa en todos los frentes políticos, es necesario recordar que comenzó como una organización principalmente económica, siendo la creación de un mercado interior el objetivo esencial que continúa guiando el proceso de integración.⁸⁰

Esta afirmación no tiene como objetivo desacreditar la vertiente humanitaria que orienta el advenir de las políticas de acción exterior de la Unión, sino únicamente recordar la naturaleza y esencia de la misma, y la necesidad de entender cuáles son sus objetivos para poder a su vez analizar correctamente sus capacidades y acciones.

De esta manera, la política de asilo y migración de la Unión Europea se diseña en gran parte con miras a garantizar la preservación de uno de las principales *raison d'être* de la Unión: la libre circulación de personas, bienes, servicios y capital en el mercado común⁸¹. La efectiva realización de dicha libertad económica requiere la supresión de los controles físicos en las fronteras internas, y con tal objetivo, el 14 de junio de 1985 entra en vigor Acuerdo de Schengen, que junto con su Convenio de Aplicación del 19 de junio de 1990 supone la supresión de fronteras interiores. La creación del Espacio Schengen, formado por 26 naciones Europeas, de las cuales 22 son Estados Miembros de la Unión, es considerado como uno de los mayores éxitos de la Unión, indispensable para alcanzar una Europa cada vez más unida e integrada social, política y económicamente.⁸²

A su vez, la creación de este espacio conlleva que los Estados Schengen compartan “una frontera exterior común de la que, en ausencia de controles fronterizos internos, son conjuntamente responsables a fin de garantizar la seguridad en el espacio Schengen”.⁸³

De esta forma, las políticas en materia de asilo e inmigración aparecen inextricablemente asociadas a las políticas comunes, de suerte que la existencia del Espacio de Schengen presupone el cumplimiento de unos criterios determinados en razón de la salvaguarda de las fronteras exteriores.

⁸⁰ García Picazo, P., *La idea de Europa: historia, cultura, política*, Tecnos, Madrid, 2000

⁸¹ Borrajo Iniesta, I., *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea (Tomo VIII)*, Aranzadi, SA., 2016

⁸² Mangas, A. Y Liñán, D., Op.Cit., pp.92-93

⁸³ Comisión Europea, La Europa sin fronteras, el Espacio Schengen (disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_es.pdf; última consulta en 8/1/2021)

Es por esto que los mecanismos relativos a la materia de asilo e inmigración hayan sido, tal y como hemos señalado anteriormente, paulatinamente homogeneizados y securitizadas con el objetivo de establecer unas garantías mínimas que aseguren la pervivencia del espacio común.

Si las políticas de asilo y migración se ven supeditadas por tanto al cumplimiento de uno de los objetivos de la Unión tal y como es la creación de un mercado común, es inevitable que las mismas se vean influenciadas por la cuestión económica que subyace tal fin. La centralidad del vínculo económico en el reconocimiento de los derechos en el seno de la Unión será por tanto una cuestión a analizar posteriormente.

La relación de dependencia entre el efectivo control de las fronteras exteriores y el correcto funcionamiento del Espacio Schengen se vio claramente reflejado durante la crisis de refugiados de 2015. La dilución de los controles de las fronteras externas debido a la incapacidad logística de los Estados fronterizos dio lugar a que un número significativo de Estados suspendiera temporalmente la aplicación de la libertad de circulación dentro de la UE, restableciendo en consecuencia los controles sobre las fronteras exteriores.⁸⁴⁸⁵ Cabe recordar, que la configuración competencial en materia de asilo y migración ha sido bicéfala, en tanto que competencias claves han sido mantenidas por los Estados soberanos, siendo el resto de las mismas compartidas con la Unión.⁸⁶

⁸⁴ Desde Septiembre 2015, numerosos países de la zona Schengen entre ellos Alemania, Austria, Eslovenia, Malta, Suecia, Dinamarca y Bélgica comenzaron a incluir controles en las fronteras internas, suprimiendo así la aplicación del sistema. El propio Consejo recomendó en Febrero 2017 la prolongación de los controles internos por un período de 3 meses. Tal suspensión y correlativa recuperación de controles en las fronteras internas está prevista bajo determinadas circunstancias en el art. 23 del Acuerdo, el cual establece que “Cuando un Estado miembro decida, como último recurso, restablecer temporalmente los controles fronterizos en una o varias fronteras interiores o en partes de ellas, o decida prolongar dicho restablecimiento, evaluará la medida en que dicho restablecimiento puede responder correctamente a la amenaza para el orden público o la seguridad interior y la proporcionalidad de la medida en relación con dicha amenaza.”; Proposal for a COUNCIL IMPLEMENTING DECISION setting out a Recommendation for prolonging temporary internal border control in exceptional circumstances putting the overall functioning of the Schengen area at risk (DOUE 25 de enero de 2017)(Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52017PC0040>; última consulta el 3/2/2021)

⁸⁵ Esta prolongación de los controles en las fronteras interiores fue apoyado por la canciller Merkel en marzo de 2018 por un tiempo “indefinido” aunque no “a perpetuidad”, sino hasta que las fronteras exteriores de la UE pudieran ser efectivamente protegidas, y reconociendo la imposibilidad de la Unión de garantizar actualmente tal protección. Cfr.: Alija, A., Op.Cit., pp.48

⁸⁶ Las competencias en materia de migración y asilo son competencias compartidas en tanto que pertenecen al ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (Artículo 4, apartado 2, letra j del TFUE).

Sobre esta cuestión: Martín, J., “La inmigración en la Unión Europea: la difícil configuración de una política de inmigración”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, No. 5, 2003, pp. 83-90

Tal y como hemos señalado *supra*, si bien la Unión Europea ha tratado de establecer una política común en materia de asilo y migración, las reticencias de algunos estados en lo que a su *comunitarización* se refiere debido a la identificación de tales poderes con los tradicionalmente atribuidos a la soberanía estatal, sumado a la caracterización negativa de los refugiados hecha tanto por los actores estatales como por la Unión, condicionados por sus propios intereses, reflejan una lógica contradictoria que impide un correcto funcionamiento del sistema. Cuestión por otra parte de la que se ha hecho eco la Unión tal y como reconoce en la nueva propuesta de reforma de las políticas de asilo.⁸⁷

La falta de cohesión en momentos tan cruciales, agravada por las tensiones derivadas de la crisis financiera que aún se arrastra, ha generado una pérdida de autonomía y capacidad de respuesta en lo que a acción exterior se refiere.⁸⁸ Además, la recuperación de la soberanía económica estatal y el mayor control sobre la migración que aclaman algunos actores nacionales impide un eficiente desarrollo de una política migratoria común.

Esta falta de claridad en la toma de decisiones genera una división otra parte que no afectan solo a cuestiones internas, sino a que afectan a su papel exterior, dificultando así el papel de la Unión como un importante actor internacional con el peligro de convertirse en un “*actor internacional plétórico de ambiciones y objetivos, pero a menudo ambiguo y carente de coherencia*”.⁸⁹

⁸⁷ Cfr.: Communication from the Commission on a New Pact on Migration and Asylum, Brussels, September 23, 20120. (Disponible en : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0609&from=EN>; última consulta 13/1/2021)

⁸⁸ Alija, A. y Abad, G., “La debilidad de la Unión Europea como actor internacional. Dos ejemplos de actuación: en Asia y en América Latina”, en *Pensar con la historia desde el siglo XXI*, UAM, 2015, pp. 485-503.

⁸⁹ Parlamento Europeo, “La Unión Europea como actor global: el reforzamiento de su papel en las organizaciones internacionales”. *Dirección general de políticas exteriores, departamento temático*, 2011, p.4 (disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2011-0181_ES.html; última consulta en 19/2/2021)

Así las cosas, la política de asilo y migración de la Unión Europea se ha enfrentado a un debate socio-político en el seno de la Unión donde la securitización de la materia ha jugado un importante papel, tanto es así que pese a las intenciones de mayor carácter humanitario reflejadas en la propuesta de la Comisión de 2020 analizada anteriormente - cuyos rasgos esenciales ya habían sido a su vez objeto de debate y rechazo -, las medidas efectivamente implementadas han tenido un cariz eminentemente reactivo, dictadas por unas preocupaciones de orden securitario.⁹⁰

No es de extrañar que las políticas de migración sean analizadas desde un punto de vista reactivo en tanto que la debilidad de las fronteras puede a su vez significar la desintegración del propio proyecto europeo en lo que al mercado común y a la libre movilidad se refiere ⁹¹. La creación de un espacio interno seguro y controlado puede considerarse incompatible con el establecimiento de fronteras más permeables donde la protección internacional sea una prioridad y la conceptualización de los sujetos en términos productivos o económicos pierda valor.⁹² Con todo, y tal y como analizaremos posteriormente, es necesario a su vez apuntar el relevante papel que han tenido determinados actores políticos nacionales e internacionales en la caracterización de los refugiados.

1. CENTRALIDAD DEL VÍNCULO ECONÓMICO EN EL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS EN EL SENO DE LA UNIÓN:

Tal y como hemos señalado, la Unión Europea nace inicialmente con la intención no solo de finalizar con los cruentos conflictos entre naciones vecinas que habían culminado en la Segunda Guerra Mundial, sino con la intención de crear una “*unión económica y monetaria*”.⁹³

⁹⁰ Véase sobre esta cuestión la externalización de fronteras llevada a cabo a través de instrumentos normativos tales como el Tratado con Turquía de 2016, así como el Plan de Acción de La Valeta, adoptado en noviembre de 2015 entre la UE y África.

⁹¹ Cfr.: Castells, M., *La crisis de Europa*. Alianza, Madrid, 2018

⁹² Pries, L., “Entre la bienvenida y el rechazo: la “crisis de refugiados” en Europa.” *POLIS*, Vol. 14, N.º 2, 2018, pp. 71-96

⁹³ Preámbulo del TUE (Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>; última consulta el 15/1/2021)

Así, y en base al principio de atribución de competencias recogido en el Artículo 5 del TUE, “la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados Miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan”,⁹⁴ de manera que las potestades ostentadas por la Unión son instrumentales en tanto que se le atribuyen para garantizar los fines que justifican su creación.⁹⁵ Así, el alcance y significado de las políticas dictadas por la Unión viene determinado por el propio modelo jurídico político del proyecto europeo.

Uno de los elementos estructurales de la Unión Europea es la ciudadanía europea, que regulada en el Artículo 18 del TFUE y en el Capítulo V de la Carta de Derechos Fundamentales, ostentan todos los ciudadanos de un país de la Unión. En el Derecho de la Unión, el tratamiento que recibe la ciudadanía europea y la ciudadanía de terceros estados puede imbuirse en la clásica distinción del Derecho Internacional de extranjeros y nacionales.⁹⁶

Así, mientras que el ciudadano europeo será considerado como sujeto pleno activo de derechos, los ciudadanos de terceros estados tendrán condicionado el ejercicio de determinados derechos al cumplimiento de una serie de requisitos que permiten regularizar su condición.⁹⁷

Al caso, la centralidad del mercado común en el desarrollo y el devenir de la Unión Europea ha dado lugar a un paralelo desarrollo de una política migratoria europea determinada por la seguridad y el control como elementos troncales de un eficiente modelo de producción europeo.⁹⁸

⁹⁴ Art. 5 del TUE (Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>; última consulta el 17/1/2021)

⁹⁵ Sobre el principio de atribución de competencias: “La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución” (artículo 5, apartado 1, del TUE). “En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados Miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan” (artículo 5, apartado 2, del TUE). De esta manera, la Unión solo actúa en el marco de las competencias atribuidas y de acuerdo con las condiciones previstas en los tratados. Además, la Unión sólo ejerce sus competencias para alcanzar los objetivos que le asignan los Tratados. Vid.: Parlamento Europeo, Reparto de las competencias entre la Unión Europea y sus Estados Miembros en materia de inmigración, Departamento Temático C: Derechos de los Ciudadanos y asuntos constitucionales, 2011, p.5 (disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2011-0181_ES.html; última consulta en 19/2/2021)

⁹⁶ Mangas, A. Y Liñán, D., Op.Cit., pp.150-154

⁹⁷ Thym, D., “Citizens and “Foreigner”s in EU Law. Migration Law and its cosmopolitan outlook”, *European Law Journal*, Vol. 22, No.3, 2016, pp. 296-306.

⁹⁸ Desde Schengen en 1985, pasando por la estructura de los Tres Pilares - Tercer Pilar de Maastrich Cooperación en los ámbitos de justicia y de interior -, su comunitarización en Ámsterdam - Título IV, Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia -, y su consolidación en el Tratado de Lisboa, la cuestión económica en la gestión de las fronteras ha sido clave. Lasa, A., “La atonía de la política migratoria europea. Efectos de las disfuncionalidades de la integración económica y la dinámica intergubernamental.”, *Boletín de estudios económicos*, Vol.72, N.º222, 2017, pp.523-539

De esta forma, la ausencia de interés por el vínculo económico para con los refugiados es determinante en el déficit estructural del que adolece la política común de inmigración europea, impidiendo a su vez el desarrollo de normas comunes más garantistas de los derechos de los refugiados y reforzando las posturas eminentemente securitarias.⁹⁹

Cabe señalar que los derechos no son absolutos, y que las condiciones que influyen su mayor o menor extensión son inherentes a unos intereses jurídicamente reflejados en los textos fundamentales, en lo que concierne al Derecho de la Unión Europea, en el Derecho originario o primario, es decir, los Tratados¹⁰⁰.

Esta conexión de los derechos con los intereses del sistema de reconocerlos se ve claramente reflejado en la evolución de los derechos fundamentales en lo que a la historia del movimiento constitucional se refiere.¹⁰¹

Así, paradigmático es el caso de los derechos reconocidos en el Estado liberal - modelo preponderante entre los EEMM -, los cuales pivotan esencialmente en torno a la importancia de la propiedad privada así como sobre los derechos sociales reconocidos a los ciudadanos dentro del Estado.

De esta forma, y tal y como mencionábamos anteriormente, el sujeto pleno de derechos es aquel que ostenta un vínculo jurídico con el Estado materializado en el estatuto de la ciudadanía, siendo por tanto “los otros”, “los extranjeros”, titulares de determinados derechos reconocidos principalmente en virtud de su utilidad en términos productivos para el sistema. Este razonamiento no es ajeno al proyecto europeo, de forma que la actuación en materia de derechos fundamentales en el seno de la Unión Europea tiene su origen en las propias normas de la Unión, siendo los derechos constitucionales reconocidos en los Estados parte una mera fuente de inspiración.¹⁰²

⁹⁹ González, J.A., “El marco jurídico internacional y europeo de acogida de los refugiados y la incidencia de la declaración UE – Turquía”, en *La crisis de las personas refugiadas y su impacto sobre la UE Causas, impactos, asilo, políticas de inmigración, asilo, marco jurídico*, AAVV. Ed. EuroBasque, Vitoria, 2016, pp. 179-186.

¹⁰⁰ Cfr.: Rodríguez, J.M., *La ciudadanía de la Unión Europea*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002

¹⁰¹ Cfr.: Rodríguez, J.M.; Sosa, M., y Camisón, J.A. *Lecciones básicas de derecho e instituciones de la Unión Europea*. Universidad de Extremadura, 2015

¹⁰² Maio, C. D., y Tomás, A., “La ciudadanía europea ante el reto de la unidad política: ¿mero estatuto de libertades o motor para una sólida integración de la unión europea?” *Revista Derecho Del Estado*, N.º40, 2018, pp.181-208.

Consecuentemente, y aunque influenciada a su vez por aspiraciones de carácter humanista, los criterios que han sido determinantes a la hora de argumentar la existencia de los derechos fundamentales de la unión han estado claramente marcados por el vínculo económico, en la medida de que la construcción de esos derechos se realiza precisamente desde el prisma y objetivos de la propia organización.¹⁰³ Y es que el Derecho de la Unión no cuenta como tal con un catálogo de derechos fundamentales, ya que los Tratados constitutivos se limitan a mencionar las cuatro libertades: libertad de circulación de capitales, trabajadores, bienes y servicios, garantizando así ciertos derechos conexos a aquéllas.¹⁰⁴

Dentro del espacio europeo, las libertades de libre circulación conforman el patrimonio máspreciado de los derechos de la Unión, de suerte que existe una sinergia positiva entre estas libertades y los derechos fundamentales.¹⁰⁵

Así, es el propio mercado y el objetivo de la creación de un espacio económico común a instancias desde las que se configura las necesidades más imperantes de la Unión, necesidades que determinan a su vez la configuración de aquellos derechos necesarios instrumentalmente para alcanzar tales fines.¹⁰⁶

¹⁰³ Cartabia, M., *Principi inviolabili ed integrazione europea*, Ed. Giuffrè, Milán, 1995, p. 42, citado en “La atonía de la política migratoria europea. Efectos de las disfuncionalidades de la integración económica y la dinámica intergubernamental.”, *Boletín de estudios económicos*, Vol.72, N.º222, 2017, pp.523-539

¹⁰⁴ Amezúa, L., “Los derechos fundamentales en la unión europea.” *Revista de Derecho*, Vol.16, 2004, pp.105-130. (disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502004000100005> ; última consulta el 6/4/2021)

¹⁰⁵ Sobre esta cuestión, cabe mencionar la Sentencia *Elliniki* C-260/89 de 1991 también conocida como ERT, en la que el Tribunal de Justicia de la Unión determinó que los Estados Miembros deben de respetar los derechos fundamentales en la aplicación del denominado en aquel momento como Derecho comunitario. Esta obligación era exigible a su vez cuando se trataba de aplicar una excepción a las obligaciones recogidas en los Tratados, de forma que si un EEMM decidía tomar medidas restrictivas de una de las libertades económicas fundamentales, no solo debía ser esta una restricción justificada, sino que debía además respetar los derechos fundamentales reconocidos con el estatus de principios generales de Derecho comunitario. La idea que subyacía en este caso concreto era que en el caso en el que se quisieran implementar medidas nacionales que fueran restrictivas de las libertades económicas, las mismas debían de respetar los derechos fundamentales, considerándose así que los derechos fundamentales y las libertades económicas iban de la mano. En este caso, se apreció por parte de varios autores que había existido cierta instrumentalización de los derechos fundamentales en tanto que la sentencia había servido para no apoyar ciertas medidas restrictivas de libertades fundamentales de mercado. Vid.: Biondi, A., “Free Trade, a Mountain Road and the Right to Protest: European Economic Freedoms and Fundamental Individual Rights”, *European Human Rights Law Review*, N.º1, 2004, p. 55; también Coppel, J, y O’Neill, A., “The European court of Justice: Taking Rights Seriously”, *Common Market Law Review*, Vol. 29, N.º 4, 1992, p. 689 y Perisin, T., “Interaction of fundamental (human) rights and fundamental (market) freedoms in the EU”, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Vol. 2, 2006, p. 73

¹⁰⁶ Sarrión, J., “Las libertades fundamentales del mercado interno, su sinergia positiva con los Derechos Fundamentales en el Derecho de la Unión Europea, y una anotación sobre el ámbito de aplicación”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol.8, N.º1, 2016, pp.260-270

Desaparece de esta manera de alguna forma la clásica dimensión objetiva de los derechos fundamentales que reconoce determinados derechos como tal en razón a su vinculación del contenido axial de la dignidad humana.¹⁰⁷

La existencia, entre otras muchas cosas, de este vínculo económico dentro de los derechos reconocidos en el seno de la Unión, puede dar lugar a que el reconocimiento de los mismos esté más promovido por cuestiones económicas que por el afán de expandir los propios derechos fundamentales entendidos como un bien en sí mismos.

Sobre esta cuestión, cabe mencionar la política temporal de puertas abiertas o “*Willkommen Flüchtlingen*”, implementada por Alemania en otoño de 2015 y dictada en buena medida por las necesidades de mano de obra del mercado alemán en aquel momento.¹⁰⁸ Este tipo de políticas dictadas en buena medida por razones económicas dan una sensación de reconocimiento de derechos “a la carta” atendiendo a las demandas coyunturales del mercado.

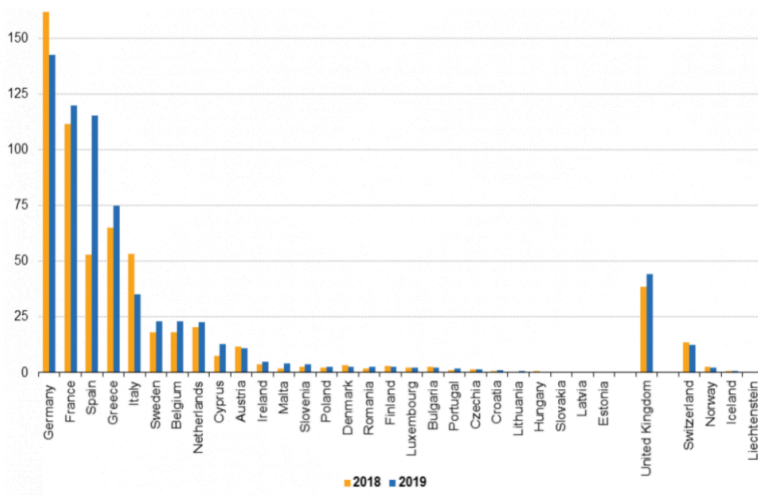
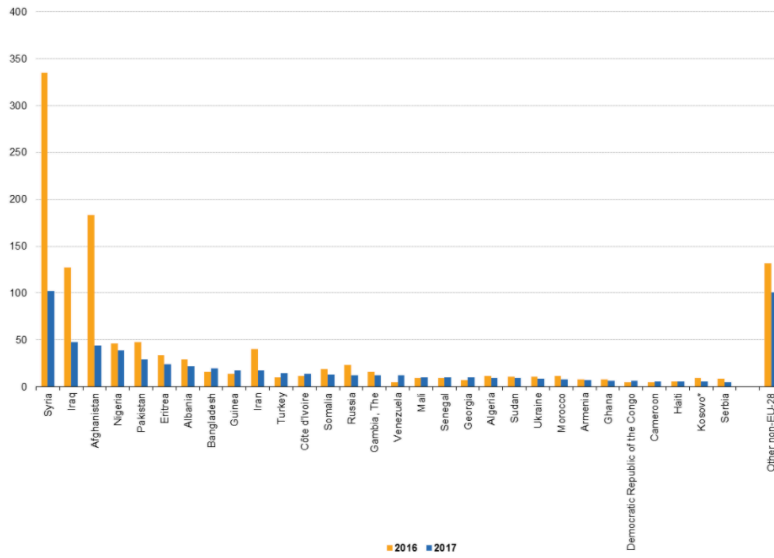
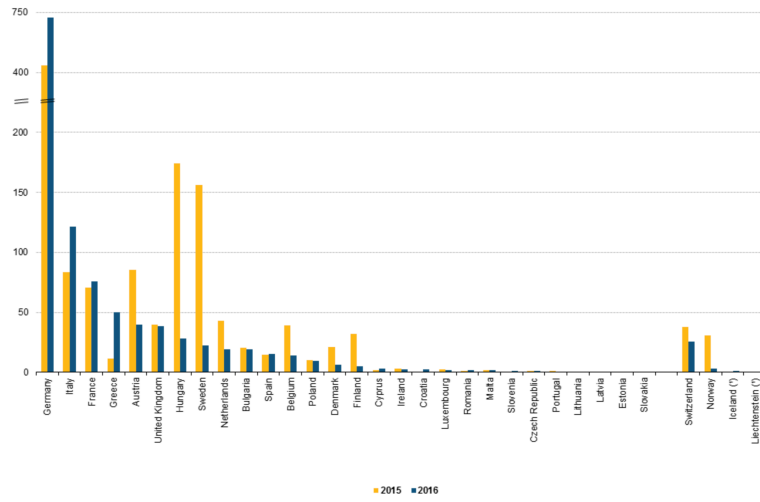
2. LA PERCEPCIÓN DEL PROBLEMA:

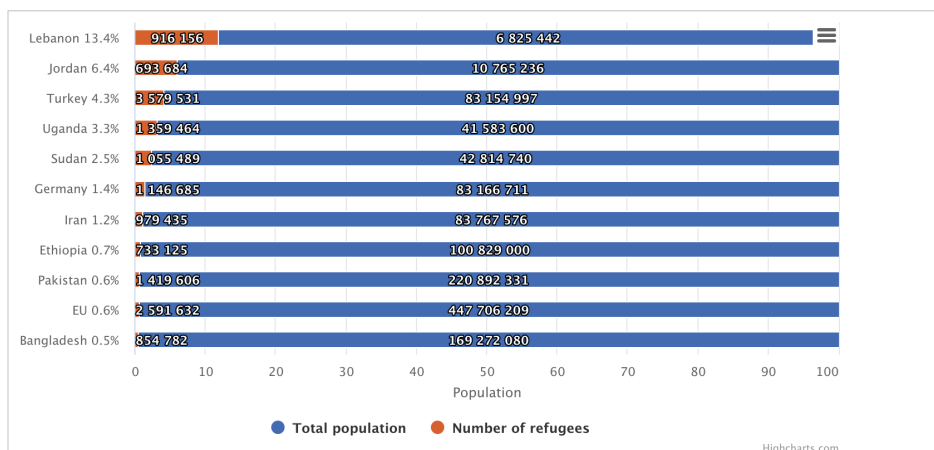
En términos relativos, y tal y como señalan las gráficas adjuntadas a continuación, la incidencia real del reparto en aquellos países que tienen cuotas más altas de asignación es más asumible de lo que a priori puede parecer, sobre todo para Francia, España y Alemania.

¹⁰⁷ Lirola, I., “Derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión y prestaciones sociales en tiempos de crisis: ¿Hacia un planteamiento casuístico y ambiguo de la solidaridad entre los Estados Miembros?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, No. 49, 2016, pp. 733-766.

¹⁰⁸ German Council of Economic Experts, “Economic policy: focus on future viability”, Annual Economic Report 2015/16 (disponible en: https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201516/wirtschafts-gutachten/chapter_one_2015.pdf; última consulta en 21/1/2021)

Número de solicitantes de asilo por (mil)





Número de refugiados comparados con la población total en 2019
Fuente: UNHCR

Estos datos reflejan que Europa está asumiendo realmente una responsabilidad menor que la de otros Estados fronterizos con capacidades económicas menores en términos relativos. Sobre esta cuestión, cabe mencionar el Líbano, un país que con 6.8 millones de habitantes acogen en sus fronteras a más de medio millón de refugiados, mientras la poderosa Unión Europea, con casi 447 millones de ciudadanos se resiste a reubicar 120.000 refugiados.¹⁰⁹¹¹⁰ Así, los países mayoritariamente receptores de refugiados con procedencia siria en 2016 eran Turquía, Líbano y Jordania. Según ACNUR, en 2018 y 2019, el Líbano seguía siendo el país que acoge al mayor número de refugiados, uno por cada 6 ciudadanos; le sigue Jordania, con 1 refugiado cada 14 personas, y Turquía, que con 3.7 millones de refugiados acumula 1 refugiado por cada 22 ciudadanos turcos.

¹⁰⁹ UNRWA, Campos de refugiados en Líbano (disponible en: <https://unrwa.es/refugiados/campos/libano/>; última consulta en 20/2/2021)

¹¹⁰ *Vid.*: supra p.14.

No obstante, la concentración de refugiados en determinados puntos calientes, el hecho de que la mayoría profesen la religión musulmana y la sucesión de atentados islamistas en Europa desde el inicio de la crisis de refugiados, ha alimentado, tal y como trataremos posteriormente, en ciertos sectores sociales y políticos, la idea de que una política aperturista de las fronteras podía provocar una invasión cultural y religiosa, siendo percibidos así como una fuerza desestabilizadora dentro del sistema internacional.¹¹¹

Desde este punto de vista, los inmigrantes, y en particular los refugiados, son concebidos como “*el origen de la globalización de los conflictos, y no un síntoma de la creciente conflictividad mundial*”.¹¹² Ciertas imágenes de embarcaciones que llegan a países como Grecia e Italia, magnifican un fenómeno que pese al terror que comprende, puede ser de forma cuantitativa asumible para Europa. Ante esta situación, y pese al esfuerzo de la Unión, los Estados Miembros, últimos destinatarios de esta política de asilo, han mostrado posturas de reticencia o de pasividad, situando los intereses nacionales por encima de los del conjunto de Europa.¹¹³

A su vez, el hecho de que los refugiados procedan de zonas conflictivas no ha disminuido el rechazo, sino que permitido articular un discurso xenófobo asociando la peligrosidad del contexto con la de los sujetos que la padecen y huyen del mismo.¹¹⁴

La divergencia de posturas entre los distintos países de la Unión Europea en referencia a la gestión de la crisis de refugiados derivada de los intereses nacionales así como la incapacidad intrínseca de la Unión para poder imponer un sistema de asilo común en base a su propio sistema competencial, refuerza la percepción de falta de respuesta¹¹⁵.

¹¹¹ Greehill, K. “Open arms behind barred doors: fear, hypocrisy and policy schizophrenia in the European migration crisis”, *European Law Journal*, Vol.22, N°.3, pp.325-332.

¹¹² González, A., “Lugares, procesos y migrantes: aspectos de la migración colombiana”, *Revista de Antropología Iberoamericana*, Vol. 5, N.º 2, 2010, pp. 367-368 citado en Alija, A., “La persistente crisis de los refugiados en Europa. El marco jurídico y de gestión de la Unión Europea”, *RESI: Revista de estudios en seguridad internacional*. Vol. 6, N.º. 1, 2020, págs. 37-56

¹¹³ Triandafyllidou, A., y Mantanika, R., "Emergencia de refugiados en el Mediterráneo: evaluación de las respuestas políticas de la Unión Europea." *Migración y desarrollo*, Vol.15, N.º 28, 2017, pp.7-38

¹¹⁴ Velázquez, T., “El populismo radical de derecha en Europa: discurso, apropiación de significantes y desplazamiento de significados”, *DeSignis: Publicación de la Federación Latinoamericana de Semiótica*, N.º. 31, 2019, pp. 137-155

¹¹⁵ Cfr.: Goig Martínez, J., “La Política Común de inmigración en la Unión Europea en el sesenta aniversario de los Tratados de Roma (o la historia de un fracaso)”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N.º.32, 2017, pp. 71-111.

Así, por mucho que la UE haya impulsado leyes y políticas de acercamiento ya mencionadas anteriormente entre los distintos Estados que la componen con el objetivo de crear un sistema común de asilo y protección a los refugiados, no parece que se logre unir a los EEMM en la confianza recíproca y el esfuerzo conjunto, requisito por otro lado indispensable para poder proceder a una gestión de la crisis eficaz y duradera a largo plazo.

Esta falta de unidad produce una sensación de “crisis de modelo” que ha permitido a ciertos partidos nacional-populistas recuperar un discurso fundamentado en los límites a la inmigración y a la recuperación de la soberanía estatal, poniendo en duda la capacidad y funcionalidad de la Unión Europea¹¹⁶. Al hilo de esta cuestión, y tal y como hemos reflexionado en el Capítulo II, el concepto de refugiado se ha visto subvertido a una elasticidad conceptual que ha permitido a estos actores situarlos en el epicentro del debate político caracterizándolos como una amenaza para la nación¹¹⁷.

Esta reacción de corte nacionalista ya se había producido en Europa motivada por la crisis económica, pero encontró su punto álgido con la crisis de refugiados.¹¹⁸ Así, nos encontramos al Frente Nacional en Francia (FN), a la Alternativa por Alemania (AfD, Alternative für Deutschland), al Partido por la Libertad (Partij Voor de Vrijheid) en Holanda y al Partido por la Libertad de Austria (Freiheitliche Partei Österreichs) como los portavoces de una ideología que en la cuestión migratoria se muestra claramente partidaria de la securitización y la clausura de fronteras.¹¹⁹

Estos cuatro partidos encontraron su auge electoral tras la crisis de refugiados de 2016, incorporando la xenofobia y el rechazo a la inmigración masiva como elementos troncales de su discurso¹²⁰.

¹¹⁶ Cfr.: Peña, V., “El fin de la Unión Europea : una visión geopolítica del ascenso de la ultraderecha”. *Tiempo devorado*, Vol. 6, N1.1, 2019, p. 32-53

¹¹⁷ Arango, J., “Eficacia frente a principios: políticas de extrema dureza contra la inmigración y el asilo en Estados Unidos y Europa”, *Anuario CIDOB de la inmigración*, N°.1, 2019, pp.34-49

¹¹⁸ Sobre esta cuestión, cabe hacer mención de las palabras del autor José Ignacio Torreblanca: “La capacidad de absorber oleadas migratorias étnicamente diversas y convertirlas en una fuerza de progreso económico y social requiere de la existencia de una economía en crecimiento y de unas sociedades abiertas y predispuestas a la integración. Justo lo contrario de lo que sucede hoy a Europa, estancada económicamente y bloqueada mentalmente con la migración.” Torreblanca, J. “La hora más difícil de Europa”, *El País*, 9 de octubre de 2015 (Disponible en: http://elpais.com/elpais/2015/10/01/opinion/1443701822_410553.html; última consulta el 3/4/2021)

¹¹⁹ Tjitske, A., “Partidos de extrema derecha y políticas de inmigración en la UE”, *Anuario CIDOB de la Inmigración*, N°.1, 2018, p.51

¹²⁰ Lerin, D. “La nueva derecha radical coo reto a la gobernanza y a la calidad de la democracia.” *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, Vol. 6, N°.2, 2019, pp. 93-116

Así, el FN se hizo con el 33.09% de los votos en las elecciones de 2017; la AfD ganó un 12% del electorado en 2017; el PVV o Partido por la Libertad se llevó en Holanda en las elecciones de 2017 un 13.1% de los votos, y el Partido por la Libertad de Austria ganó el 16.17 % de los votos en las elecciones de 2019.¹²¹

Todos ellos comparten un programa político de antiinmigración donde la protección de la identidad nacional se considera excluyente de la aplicación de políticas del corte ético o moral que se espera n de un país desarrollado y democrático de la Unión Europea. Ya que aunque no hayan conseguido los mismos una mayoría absoluta en las elecciones correspondientes, sus propuestas políticas contrarias a los refugiados, a la inmigración, y en pro de la recuperación de la soberanía estatal en lo referente al control de fronteras, son reflejo de una división interna dentro de los países miembros de la Unión con los que a su vez la misma debe convivir.

A su vez, el aumento del euroesceptismo alentado por esta nueva derecha radical cuestiona la gobernanza democrática europea, y es que la oposición a una mayor integración europea refleja las dudas existentes respecto a la capacidad de la Unión de asegurar de forma realmente efectiva los beneficios materiales de mantenerse en la misma frente a los riesgos existentes de erosionar la identidad nacional.”¹²²

De esta forma, en el contexto de la UE, la narrativa política de los partidos de extrema derecha de corte nacionalista puede considerarse incoherente con los fundamentos del propio proyecto Europeo, y consecuentemente, con la pertenencia de sus propios Estados a la Unión. El carácter indiscutiblemente multinacional de la organización, así como la existencia de estructuras supranacionales en la toma de decisiones, confronta con las ideas mantenidas por estos partidos, los cuales consideran la pertenencia a la misma como una amenaza a la homogeneidad cultural de sus Estados.¹²³

¹²¹ Martínez, G., “La crisis de la Unión Europea y el auge de la extrema derecha.” *RIPS: Revista De Investigaciones Políticas Y Sociológicas*, Vol.19, N°.1, 2020, pp. 93-108

¹²² *Ciffr*: Rodríguez-Aguilera de Prat, C., *Euroescepticismo, eurofobia y eurocriticismo*, Huygens Editorial, Barcelona, 2012

¹²³ Tjitske, A., Op.Cit, p.50

CONCLUSIONES:

PRIMERA: La crisis de refugiados se entiende como un fenómeno de naturaleza supranacional que afecta a diversos Estados Miembros. Dada su magnitud internacional, parece lógico que esta cuestión se gestione desde instituciones de gobernanza como la Unión Europea, una Organización Internacional de integración cuyo objetivo es precisamente el de aportar soluciones comunes a problemas compartidos. A su vez, parece evidente que la capacidad de reacción de 27 Estados es intrínsecamente mayor que la de cada uno de ellos por separado. De hecho, aquellos Estados como Italia que han tenido que soportar una mayor carga inmediata de la crisis, han dejado patente la necesidad de cooperación con la Unión alegando incapacidad material y logística de sus autoridades nacionales.

SEGUNDA: Una gestión eficiente en el seno de la Unión Europea de la crisis de refugiados requiere de la sanción de normativas que versen sobre materias especialmente sensibles para los Estados, tales como el control de fronteras o la inmigración. Así, estos se muestran generalmente reticentes a ceder el ejercicio de tales poderes por considerarlos prerrogativas tradicionales del Estado. Por otra parte, la complejidad de casar tejidos sociales con características e intereses socioeconómicos así como geoestratégicos tan diversos debilita la capacidad de la Unión de implementar una efectiva política migratoria común.

TERCERA: Pese a los esfuerzos de la Unión en la creación de un Sistema Común de Asilo, algunos países Miembros continúan presentando reticencias frente a su alcance y contenido. A pesar de que se tienda a una gestión conjunta, las líneas rojas marcadas por algunos estados en lo que a atribución de competencias se refiere impide el desarrollo de un sistema efectivo y homogeneizado. Consecuentemente, la respuesta de la Unión en esta materia deviene incompleta y disfuncional, con diferencias considerables de cumplimiento entre los Estados Miembros. Actualmente, la política migratoria de la Unión puede determinarse como un modelo moderadamente restrictivo entre el aperturismo radical y el cierre absoluto de las fronteras. Se tratan de combinar políticas de ayuda a los solicitantes de asilo a través del desarrollo de un estatus común de refugiado que asegure el cumplimiento de ciertas garantías asumidas bajo el Derecho Internacional, con la fortificación de las fronteras exteriores a través de distintas instituciones y operaciones mencionadas anteriormente como Frontex, Tritón o Eunavfor con el fin de reducir la entrada ilegal.

CUARTA: La tensión existente entre las distintas posturas de los Estados Miembros se ha visto reflejada en forma de fractura interna en el seno de la misma, que propiciadas en parte por la crisis económica, se han endurecido en lo que a la gestión de la ola de refugiados respecta. Esta situación complica la llegada a un acuerdo efectivo cuya resolución, por otra parte, se muestra inaplazable. Si bien Europa es cualitativa y cuantitativamente capaz de albergar los refugiados que solicitan protección internacional en su territorio, el bloqueo en la toma de decisiones en el seno de la Unión aviva la percepción de crisis, azuzada por otra parte por partidos nacional-populistas que aprovechan este caldo de cultivo para ganar rédito político.

QUINTA: La crisis de los refugiados puede ser contemplada como una crisis de gobernanza europea, ya que la misma ha revelado la naturaleza disfuncional de las políticas de migración y asilo en el seno de la Unión así como la dificultad de implementar de forma efectiva normas de derecho europeo que versen sobre materias de competencias compartidas. Tal y como venimos viendo, muchos aspectos medulares permanecen en el ámbito nacional, y sin perjuicio de los esfuerzos realizados para armonizar el SECA, la disparidad de implementación ha generado importantes diferencias de trato y de solicitudes aceptadas. El hecho de que el sistema de asignación siga dependiendo en gran parte de la voluntad de los Estados obstaculiza la llegada a un consenso.

SEXTA: El modelo actual competencial impide que la Unión Europea pueda legislar con libertad sobre las materias que deben ser reguladas en caso de gestionar la crisis de refugiados en su totalidad. O bien se tiende a un modelo donde la atribución de competencias se realiza sin reserva y los Estados cumplan sin reticencias, o bien estos últimos recuperan la gestión completa de sus fronteras y proceden a realizar políticas nacionales unilaterales sobre las mismas. En caso contrario, la situación será la que actualmente se presenta, una crisis de refugiados que afecta a materias compartidas donde la Unión no toma el poder de manera definitiva ni los Estados recuperan sus competencias. Una colaboración que avanza lentamente y que no se acostumbra a los ritmos de los grandes fenómenos, donde la práctica supera a la teoría. Así, la propia naturaleza jurídica de la Unión se presenta como el principal impedimento para el desarrollo e implementación de medidas que abarquen todos los aspectos de la crisis de refugiados.

SÉPTIMA: El hecho de que el marco de gobernanza sea de competencias compartidas ha generado a su vez importantes asimetrías entre los Estados Miembros en cuanto al compromiso y la carga asumida. La responsabilidad primaria ha recaído sobre aquellos países situados en la primera línea de las fronteras exteriores, es decir, mayoritariamente Grecia, Italia, Malta y España. Estos países se ven presionados por un lado a ejercer un mayor control efectivo de las fronteras exteriores a la vez que deben velar por el adecuado respeto de los Derechos Humanos, en particular, el derecho de asilo. Esta desigualdad contradice a su vez el principio de solidaridad entre los Estados Miembros, el cual fundamenta, atendiendo al Artículo 80 del TFUE, la política migratoria, de asilo y de control de fronteras.

OCTAVA: El derecho de los refugiados es una construcción legislativa que tiene como últimos destinatarios a los propios Estados, los cuales deben encargarse de cumplir las obligaciones que se recogen en los principales instrumentos normativos sobre la materia tales como La Convención de Ginebra del 51 o el Derecho de la Unión Europea en materia de asilo y refugiados. El hecho de que sea el Estado el que tenga la capacidad de otorgar el estatuto de refugiado permite que este status sea subvertido a los intereses nacionales, jugando en una línea de discrecionalidad que despoja al mismo de la universalidad que se le atribuye.

NOVENA: Si bien existe un derecho a salir de cualquier país así como volver al suyo propio, es falsa la creencia de que existe un derecho fundamental a migrar. Los Estados se reservan así el derecho a regular sus fronteras y las condiciones de entrada de los extranjeros en su territorio. El hecho de que el sistema de asignación siga dependiendo en gran parte de la voluntad de los Estados obstaculiza la llegada a un consenso. La complejidad de casar tejidos sociales con características e intereses socioeconómicos así como geoestratégicos tan diversos debilita la capacidad de la Unión de implementar una efectiva política migratoria común.

BIBLIOGRAFÍA:

LEGISLACIÓN:

Consejo Europeo, Reforma del Sistema de Asilo de la UE. (Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/migratory-pressures/eu-asylum-reform/>; última consulta el 25/1/2021)

Comisión Europea, La Europa sin fronteras, el Espacio Schengen (disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_es.pdf; última consulta en 8/1/2021)

Comisión Europea, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, Bruselas, 3 de Julio de 2016 (Disponible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-465-ES-F1-1.PDF>; última consulta en 7/2/2021)

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 (DOUE 13 de mayo de 2015) (Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0240>; última consulta el 18/2021)

Communication from the Commission on a New Pact on Migration and Asylum, Brussels, September 23, 20120. (Disponible en : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0609&from=EN>; última consulta 13/1/2021)

Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015 (DOUE 22 de septiembre de 2015) (Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32015D1601>; última consulta el 14/3/2021)

Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, de 19 de septiembre de 2016, adoptada por consenso en la Reunión de Alto Nivel convocada por Naciones Unidas sobre el tema (Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10793.pdf>; última consulta el 27/2/2021)

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre “El papel de Turquía en la crisis de los refugiados” (2018/C 227/03) de 14 de febrero. (Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IE6237&from=ES>; última consulta en 13/1/2021)

Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados Miembros para conceder o retirar la condición de refugiado (DOUE 1 de diciembre de 2005) (disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=IT>; última consulta el 15/2/2021)

Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición) (aplicable desde el 21 de julio de 2015) (done 26 de junio de 2013) (disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&rid=1> última consulta en 15/1/2021)

Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados Miembros (DOUE 27 de enero de 2003) (disponible en: <https://www.boe.es/doue/2003/031/L00018-00025.pdf>; última consulta el 15/2/2021)

Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (refundición) (DOUE 26 de junio de 2013) (disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32013L0033>; última consulta el 15/2/2021)

Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida (DOUE 29 de abril de 2004) (disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32004L0083>; última consulta en 15/2/2021)

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) (aplicable desde el 21 de diciembre de 2013) (DOUE 13 de diciembre de 2011) (Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32011L0095>; última consulta el 15/2/2021).

German Council of Economic Experts, “Economic policy: focus on future viability”, Annual Economic Report 2015/16 (disponible en: https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201516/wirtschafts-gutachten/chapter_one_2015.pdf; última consulta en 21/1/2021)

European Comision, “Delivering on resettlement”, Octubre 2019 (disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/FS_19_6079 ; última consulta 9/3/2021)

Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (DOUE 18/11/2015) (Disponible en: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/neighbourhood/pdf/key-documents/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf; última consulta el 7/1/2021)

Libro Blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025. (Comisión Europea 1 de marzo de 2017) (disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2017/ComisionEuropea_LibroBlanco_01mar2017.pdf.pdf; última consulta 2/enero/2021)

Parlamento Europeo, “La Unión Europea como actor global: el reforzamiento de su papel en las organizaciones internacionales”. *Dirección general de políticas exteriores, departamento temático*, 2011, p.4 (disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2011-0181_ES.html; última consulta en 19/2/2021)

Parlamento Europeo, Reparto de las competencias entre la Unión Europea y sus Estados Miembros en materia de inmigración, Departamento Temático C: Derechos de los Ciudadanos y asuntos constitucionales, 2011, p.5 (Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/453178/IPOL-LIBE_NT\(2011\)453178_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/453178/IPOL-LIBE_NT(2011)453178_ES.pdf); última consulta el 3/3/2021)

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 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, Bruselas, 4 de junio de 2016. (Disponible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-270-ES-F1-1.PDF>; última consulta 18/12/2020)

Reglamento (UE) n ° 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 , relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n ° 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n ° 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (DOUE 29 de junio de 2013) (disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32013R0603>; última consulta el 5/2/2021)

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(refundición) (aplicable desde el 1 de enero de 2014) (DOUE 29 de junio de 2013) (disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32013R0604>; última consulta en 20/1/2021)

Reglamento (CE) N° 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema “Eurodac” para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín (DOUE 11 de diciembre de 2000) (disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex%3A32000R2725>; última consulta el 12/1/2021)

JURISPRUDENCIA:

A/RES/70/147, de 17 de diciembre de 2015, sobre protección de los migrantes (disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10716.pdf>; última consulta el 15/1/2021).

Asuntos Chahal c. Reino Unido, núm. 2244/93; Sentencia de 15 de noviembre de 1996, ECHR:1996:1115JUD002241493, párr. 70; y Saadi c. Reino Unido, núm. 13229/03, Sentencia de 29 de enero de 2008, ECHR:2008:0129JUD001322903, párr. 64.

Asunto C-290/14, EU:C:2015:640. Véase Pistoia, E., “Unravelling Celaj”, *European Papers*, Vol. 1, 2016, pp. 705-714.

Asunto *Khlaifia y otros c. Italia* (GS), núm. 16483/12, Sentencia de 15 de diciembre de 2016

Asunto *Conka c. Bélgica*, núm. 51564/99, Sentencia de 5 de febrero de 2002.

Autos TG (Sala ampliada), de 28 de febrero de 2017, NF/Consejo Europeo, T-192/16, EU:T:2017:128 (disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:62016TO0192>; última consulta el 5/1/2021)

Sentencia de 30 de noviembre de 2010, Ahmadou Sadio Diallo (República de Guinea c. República del Congo), C. I. J. Recueil 2010, p. 639, párrs. 65 y ss. (Disponible en: <https://www.dipublico.org/cij/doc/193.pdf>; última consulta el 3/2/2021)

Sentencias TJUE de 11 de noviembre de 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358. (Disponible en: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=es&jur=C,T,F&num=C-333/13&td=ALL>; última consulta el 5/2/2021)

Sentencia TJUE de 15 de septiembre de 2015, Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:210. (Disponible en: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=es&jur=C,T,F&num=C-67/14&td=ALL>; última consulta el 7/1/2021)

Sentencia TJUE de 5 de febrero de 2016, García Nieto, C-299/14, EU:C:2016:114. (Disponible en: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=174589&doclang=ES>; última consulta el 7/1/2021)

Sentencia TJUE de 14 de junio de 2016, Comisión/Reino Unido, C-308/14, EU:C:2016:436. (Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A62014CJ0308>; última consulta el 7/1/2021)

Sentencia en los asuntos acumulados C-715/17 Comisión/Polonia, C-718/17 Comisión/Hungría y C-719/17 Comisión/República Checa (Mecanismo temporal de reubicación de solicitantes de protección internacional) (C-715/17, C-718/17 y C-719/17) (disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A62014CJ0308>; última consulta el 15/1/2021)

TC (Sala 1.a.), Sentencia 94/1993, de 22 de marzo (disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/2223>; última consulta el 31/1/2021)

TC (Sala 1.a.), Sentencia 24/2000, de 31 de enero (disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/4008>; última consulta el 31/1/2021)

TC (Sala 1.a.), Sentencia 72/2005, de 4 de abril (disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/5332>; última consulta el 31/1/2021)

OBRAS DOCTRINALES:

Acosta, T. ,“Vigilancia fronteriza extraterritorial y Derecho de Asilo en la UE. Cuando el desplazamiento de la frontera difumina la protección internacional”, *Revista de estudios europeos*, Nº75, enero-junio, 2020, pp.135-151

Ahijado Quintillán, M., *Historia de la unidad europea*, Pirámide, Madrid, 2000

Ángel J. RODRIGO; Caterina GARCÍA (eds.), *Unidad y pluralismo en el Derecho Internacional público y en la comunidad internacional. Coloquio en homenaje a Oriol Casanovas*, Barcelona, 21-22 de mayo de 2009, Tecnos, Madrid, 2011, pp. 498-499.

Aldecoa, F., *La integración europea. Análisis histórico institucional con textos y documentos*. Vol. II, Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002), Madrid: Tecnos, 2002.

Alija, A., “La persistente crisis de los refugiados en Europa. El marco jurídico y de gestión de la Unión Europea”, *RESI: Revista de estudios en seguridad internacional*. Vol. 6, Nº. 1, 2020, págs. 37-56

Alija, A. y Abad, G., “La debilidad de la Unión Europea como actor internacional. Dos ejemplos de actuación: en Asia y en América Latina”, en *Pensar con la historia desde el siglo XXI*, UAM, 2015, pp. 485-503.

Aparicio Wilhelmi, M., “Unión Europea y crisis de refugiados. La libre movilidad como derecho humano”, *Oxímora. Revista internacional de ética y política*. Nº. 10, 2017 pp. 84

Arango, J., “Eficacia frente a principios: políticas de extrema dureza contra la inmigración y el asilo en Estados Unidos y Europa”, *Anuario CIDOB de la inmigración*, Nº.1, 2019, pp.34-49

Borrajo Iniesta, I., *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea (Tomo VIII)*, Aranzadi, SA., 2016

Campani, G., “La migración europea y la crisis de los refugiados: un proceso complejo y multifacético.”, *Collectivus: revista de ciencias sociales*, Vol.6, N.º1, 2019, pp.15-33

Cartabia, M., *Principi inviolabili ed integrazione europea*, Ed. Giuffré, Milán, 1995, p. 42, citado en “La atonía de la política migratoria europea. Efectos de las disfuncionalidades de la integración económica y la dinámica intergubernamental.”, *Boletín de estudios económicos*, Vol.72, N.º222, 2017, pp.523-539

Castells, M., *La crisis de Europa*. Alianza, Madrid, 2018

Consejo de Redacción., “Puertas abiertas / puertas cerradas: los refugiados ponen en evidencia a Europa.” *Revista de fomento social*., Vol.71/3-4, nº283, 2016, pp. 431-454

Díaz, A., *El principio democrático en el Derecho de la Unión Europea*, 2015, pp.365-466

Fernández García, A., “Los partidos populistas en Europa Occidental. Características y escenarios electorales favorables”, *Universidad de Granada*, Granada, 2019.

Ferreira, S., “Human Security and Migration”, *Palgrave Macmillan*, Cham, 2019, p.9

Ferreira, S., “Human Security and Migration”, *Palgrave Macmillan*, Cham, 2019, p. 23-24

García Picazo, P., *La idea de Europa: historia, cultura , política*, Tecnos, Madrid, 2000

Gerardo, M., “El estado social de Derecho: Forsthoff y Abendroth, dos interpretaciones teóricas para dos posiciones políticas”, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), N.º 43, Noviembre-Diciembre 1984, pp. 211-225.

Guerra, S., “La política migratoria común de la Unión Europea: efectos políticos de su ausencia”, *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, Vol.9, nº2, 2018, págs. 62-85

Goig Martínez, J., “La Política Común de inmigración en la Unión Europea en el sesenta aniversario de los Tratados de Roma (o la historia de un fracaso)”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N.º.32, 2017, pp. 71-111.

González, A., “El auge de la ultraderecha en Europa y los discursos xenófobos”, *Fundación por Causa. Anuario CEIPAZ*. 2018-2019.

González, A., ”Lugares, procesos y migrantes: aspectos de la migración colombiana”, *Revista de Antropología Iberoamericana*, Vol. 5, N.º 2, 2010, pp. 367-368 citado en Alija, A., “La persistente

crisis de los refugiados en Europa. El marco jurídico y de gestión de la Unión Europea”, *RESI: Revista de estudios en seguridad internacional*. Vol. 6, N°. 1, 2020, págs. 37-56

González, J., “Mitos y mistificaciones: la Unión Europea y la protección internacional (a propósito de la “crisis de los refugiados”)”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N.º56, 2017, pp. 27-75

González, J.A., “El marco jurídico internacional y europeo de acogida de los refugiados y la incidencia de la declaración UE – Turquía”, en *La crisis de las personas refugiadas y su impacto sobre la UE Causas, impactos, asilo, políticas de inmigración, asilo, marco jurídico*, AAVV. Ed. Euro-Basque, Vitoria, 2016, pp. 179-186.

González, J. S., “La “crisis” de los inmigrantes y refugiados en Europa: ¿una crisis de gobernanza?”, *InterNaciones*, Vol.5, N.º8, 2018, pp. 203–221.

Greehill, K. “Open arms behind barred doors: fear, hypocrisy and policy schizophrenia in the European migration crisis”, *European Law Journal*, Vol.22, N°.3, pp.325-332.

Harvey, C., “Refugees and Human Rights: The Future of International Protection in the United Kingdom”, *European Human Rights Law Review*, 2015, p. 595-603

Hernández, H., “¿Derecho internacional a migrar? Entre el derecho natural y el derecho positivo: el dilema de los Derechos Humanos de los migrantes.”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, N.º. 120 y 121, 2015, pp. 49-75.

Iliopoulou, A., “Deconstructing the Former Edifice of Union citizenship? The Alimanovic judgement”, *CMLR*, vol. 53, 2016, p. 1008.

Lasa, A., “La atonía de la política migratoria europea. Efectos de las disfuncionalidades de la integración económica y la dinámica intergubernamental.”, *Boletín de estudios económicos*, Vol.72, N.º222, 2017, pp.523-539

Lerin, D. "La nueva derecha radical como reto a la gobernanza y a la calidad de la democracia." *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, Vol. 6, N°.2, 2019, pp. 93-116

Lirola, I., “Derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión y prestaciones sociales en tiempos de crisis: ¿Hacia un planteamiento casuístico y ambiguo de la solidaridad entre los Estados Miembros?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, No. 49, 2016, pp. 733-766.

Maio, C. D., y Tomás, A., “La ciudadanía europea ante el reto de la unidad política: ¿mero estatuto de libertades o motor para una sólida integración de la unión europea?” *Revista Derecho Del Estado*, N.º40, 2018, pp.181-208.

Mangas, A. Y Liñán, D., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2020, pp.46-50

Martínez, G., “La crisis de la Unión Europea y el auge de la extrema derecha.” *RIPS: Revista De Investigaciones Políticas Y Sociológicas*, Vol.19, N.º.1, 2020, pp. 93-108

Morgades, S., “Unidad y pluralismo en la protección internacional de refugiados y beneficiarios de protección subsidiaria en Europa: El requisito de la individualización del riesgo en caso de violencia indiscriminada en situación de conflicto armado” en Ángel J. RODRIGO; Caterina GARCÍA (eds.), *Unidad y pluralismo en el Derecho Internacional público y en la comunidad internacional. Coloquio en homenaje a Oriol Casanovas*, Barcelona, 21-22 de mayo de 2009, Tecnos, Madrid, 2011, pp. 498-499.

Nicolás, J., “¿Regreso a los valores materialistas? El dilema entre seguridad y libertad en los países desarrollados.”, *RES. Revista Española de Sociología*, nº 15, 2011 pp. 9-46.

Peña, V., “El fin de la Unión Europea : una visión geopolítica del ascenso de la ultraderecha”. *Tiempo devorado*, Vol. 6, N1.1, 2019, p. 32-53

Peters. A., “Beyond Human Rights. The Legal Status of Individual in International Law”, *American Journal of International Law*, Vol.113, N.º3, 2019, pp. 645-665

Pérez, M., “La crisis de los refugiados y el derecho de asilo en la Unión Europea”, *Anales De Derecho*, Vol.35, N.º.º1, 2017

Pérez, C., “Consideraciones jurídicas sobre la respuesta de la Unión Europea a los flujos de refugiados y migrantes”, en Morales, N. Y Romero, H. *La crisis de los refugiados y los deberes de europa*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2016, p.121

Pries, L., “Entre la bienvenida y el rechazo: la “crisis de refugiados” en Europa.” *POLIS*, Vol. 14, N.º 2, 2018, pp. 71-96

Peña, V., “El fin de la Unión Europea : una visión geopolítica del ascenso de la ultraderecha”. *Tiempo devorado*, Vol. 6, N1.1, 2019, p. 32-53

Peters. A., “Beyond Human Rights. The Legal Status of Individual in International Law”, *American Journal of International Law*, Vol.113, N.º3, 2019, pp. 645-665

Pérez, M., “La crisis de los refugiados y el derecho de asilo en la Unión Europea”, *Anales De Derecho*, Vol.35, N.º.º1, 2017

Pérez, C., “Consideraciones jurídicas sobre la respuesta de la Unión Europea a los flujos de refugiados y migrantes”, en Morales, N. Y Romero, H. *La crisis de los refugiados y los deberes de europa*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2016, p.121

Pries, L., “Entre la bienvenida y el rechazo: la “crisis de refugiados” en Europa.” *POLIS*, Vol. 14, N.º 2, 2018, pp. 71-96

Regi, J., “Las políticas de migración y asilo en la Unión Europea y sus problemas de aplicación en los Estados Miembros”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 6, N.º. 1, 2020, pp. 57-77.

Rodríguez-Aguilera de Prat, C., *Euroescepticismo, eurofobia y eurocriticismo*, Huygens Editorial, Barcelona, 2012

Rodriguez, J.M., *La ciudadanía de la Unión Europea*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002

Rodríguez, J.M.; Sosa, M., y Camisón, J.A. *Lecciones básicas de derecho e instituciones de la Unión Europea*. Universidad de Extremadura, 2015

Sanahuja, J., “La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y “diplomacia de chequera”, *Anuario CEIPAZ 2015-2016. Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)*, p.71-105. 2016

Sarrión, J.,”Las libertades fundamentales del mercado interno, su sinergia positiva con los Derechos Fundamentales en el Derecho de la Unión Europea, y una anotación sobre el ámbito de aplicación”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol.8, N.º1, 2016, pp.260-270

Thym, D.,““Citizens and “Foreigner"s in EU Law. Migration Law and its cosmopolitan outlook”, *European Law Journal*, Vol. 22, No.3, 2016, pp. 296-306.

Tjitske, A., “Partidos de extrema derecha y políticas de inmigración en la UE”, *Anuario CIDOB de la Inmigración*, N.º.1, 2018, p.51

Triandafyllidou, A., y Mantanika, R., "Emergencia de refugiados en el Mediterráneo: evaluación de las respuestas políticas de la Unión Europea.” *Migración y desarrollo*, Vol.15, N.º 28, 2017, pp.7-38

Valle, A., “Los refugiados, las fronteras exteriores y la evolución del concepto de frontera internacional”, *RDCE*, N.º 55, 2016, p. 761

Velázquez, T., “El populismo radical de derecha en Europa: discurso, apropiación de significantes y desplazamiento de significados”, *DeSignis: Publicación de la Federación Latinoamericana de Semiótica*, N.º. 31, 2019, pp. 137-155

Vincent CHÉTAIL, «Are refugee Rights Human Rights?», en Ruth RUBIO-MARÍN (ed.), *Human Rights and Immigration. Collected Courses of the Academy of European Law*, Oxford UP, Oxford, 2014, p. 40

RECURSOS DE INTERNET:

Amezúa, L., “Los derechos fundamentales en la unión europea.” *Revista de Derecho*, Vol.16, 2004, pp.105-130. (disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502004000100005> ; última consulta el 6/4/2021)

Dobias, K., “Annual Review of Constitution-Building Process: 2015. The role of constitutional identity in the responses to the terror attacks in France and the refugee-management crisis in Hungary”, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2016 (disponible en: <https://www.idea.int/publications/catalogue/annual-review-constitution-building-processes-2015>; última consulta en 3/2/2021)

Gilbert, G., “Why Edward Snowden never Had a Right to Asylum”, *Oxford University Press's*, Vol.1, N.º2, 2013, pp. 705-714 (disponible en: https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_EF_2016_I_006_Emanuela_Pistoia_00046.pdf; última consulta el 9/1/2021)

González, A., “Movilidad y seguridad humanas en la frontera sur de Europa: ¿Es posible una gestión de fronteras que sea respetuosa con los derechos humanos?”, *Relaciones Internacionales*, vol.43, pp. 219-225, 2020 (disponible en <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/11891>; última consulta 4/enero/2021)

Torreblanca, J. “La hora más difícil de Europa”, *El País*, 9 de octubre de 2015. (Disponible en: http://elpais.com/elpais/2015/10/01/opinion/1443701822_410553.html; última consulta el 3/4/2021)

UIMP, 27.08.2018: “Borrell: “La crisis migratoria es seguramente más grave que la crisis del euro”. (Disponible en: <http://www.uimp.es/actualidad-uimp/borrell-la-crisis-migratoria-es-seguramente-mas-grave-que-la-crisis-del-euro.html>; última consulta el 23/2/2021)

UNRWA, Campos de refugiados en Líbano (disponible en: <https://unrwa.es/refugiados/campos/libano/>; última consulta el 20/2/2021)

Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea (DOUE 30 de marzo de 2010) (Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>; última consulta el 21/12/2021)