



FACULTAD DE DERECHO

**UNA CRISIS MIGRATORIA DIFERENTE:  
RETOS Y HERRAMIENTAS DE LA  
EUROPA ACTUAL**

Autor: Miguel Costales González

5º E-3 A

Derecho Internacional Público

Tutor: Adam David Dubin

Madrid  
Junio 2017

## ÍNDICE

<b>RESUMEN .....</b>	<b>III</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
Objetivos .....	1
Justificación .....	1
Metodología.....	2
<b>1. CONTEXTUALIZACIÓN DEL CONFLICTO .....</b>	<b>4</b>
1.1. ¿De dónde vienen?.....	4
1.2. ¿Por qué huyen? .....	5
1.3. ¿Hacia dónde se han dirigido? .....	7
1.4. ¿Por qué viajan a Europa? .....	8
1.5. ¿Por qué se considera una crisis?.....	9
<b>2. MARCO CONCEPTUAL .....</b>	<b>10</b>
2.1 El concepto de Refugiado.....	10
2.2 Figuras similares.....	13
2.3 Refugio, asilo y protección subsidiaria .....	14
2.4 Crisis humanitaria, crisis migratoria, crisis de refugiados .....	15
<b>3. MARCO JURÍDICO.....</b>	<b>17</b>
<b>3.1 Sistema de Naciones Unidas: .....</b>	<b>17</b>
3.1.1 Declaración Universal de los Derechos y las Libertades Humanas (1948) .....	17
3.1.2 Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de Refugiados y Apátridas (1951) .....	18
3.1.3 Protocolo sobre el estatuto de los refugiados (1967) .....	21
3.1.4 Declaración sobre asilo territorial (1967) .....	21
<b>3.2 Sistema europeo.....</b>	<b>22</b>
3.2.1 Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (1950) .....	22
3.2.2 Reglamento del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (1953).....	23
3.2.3 Carta Social Europea (1961/1996).....	24
<b>3.3 Sistema de la Unión Europea.....</b>	<b>24</b>
3.3.1 Tratado de Funcionamiento de la UE (1957/1992/2009) .....	24
3.3.2 Carta de los Derechos Fundamentales (2000) .....	26
3.3.3 Reglamentos .....	27
3.3.4 Directivas.....	30

<b>4.</b>	<b>ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN .....</b>	<b>34</b>
4.1	La respuesta de la Unión Europea .....	34
4.2	Críticas .....	39
4.3	Jurisprudencia .....	43
4.3.1	Tribunal Europeo de Derechos Humanos .....	44
4.3.2	Tribunal de Justicia de la Unión Europea .....	46
4.4.	Causas subyacentes a las políticas gubernamentales.....	50
4.4.1.	Medios.....	51
4.4.2.	Estabilidad .....	52
4.4.3.	Poder coercitivo.....	55
<b>5.</b>	<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>56</b>
	<b>ANEXOS .....</b>	<b>59</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>63</b>

## **RESUMEN**

En los últimos años, Europa se ha visto envuelta en una crisis migratoria de enormes dimensiones. Como consecuencia de una serie de conflictos bélicos donde no se respeta a la población civil, se ha producido un éxodo masivo de personas que ha puesto de manifiesto la ineficacia de los mecanismos de protección internacional y las políticas de asilo previstas por la Unión Europea.

Este trabajo estudia la respuesta europea ante la crisis de los refugiados, para lo cual se realiza una revisión de la regulación jurídica existente en materia de asilo, así como de la aplicación de las políticas implantadas para solucionar la situación. Asimismo, se explora conceptualmente la figura del refugiado y se analizan determinadas críticas realizadas sobre las actuaciones gubernamentales, así como las causas subyacentes que han motivado dichas decisiones y la visión judicial al respecto.

**Palabras clave:** UE, refugiado, *non-refoulement*, crisis, asilo, medidas.

## **ABSTRACT**

Over the last few years, Europe has been involved in a migratory crisis of huge dimensions. Due to several military conflicts where civilians are not respected, there has been a massive exodus that has proved the inefficiency of EU policies and international protection mechanisms.

This paper will study the European response to the refugee crisis, looking into the existing regulation on Asylum Law, policymaking by the EU and policy implementation in order to solve the situation. Furthermore, it will conceptually explore the meaning of the word “refugee” and will also analyse some critiques of European governments’ performances, as well as the underlying causes for those decisions and certain court rulings in connection.

**Keywords:** EU, refugee, *non-refoulement*, crisis, asylum, policies.

## **INTRODUCCIÓN**

Europa vive hoy una situación de inmigración descontrolada de gran complejidad y difícil solución, escenario que preocupa a muchos y que se plasma a diario en las noticias. A pesar de la voluntad de los Estados (mayoritaria pero no total) de acoger a estas personas que huyen de situaciones de desamparo, y de haberse enfrentado ya a crisis migratorias en el pasado, lo cierto es que las decisiones tomadas desde las instituciones de la Unión Europea y sus Estados miembros están constantemente envueltos en la polémica.

Por otro lado, se podría decir que la segunda década del siglo XXI se está configurando como una época de grandes cambios en la mentalidad de parte del mundo occidental. Después de trazarse desde la segunda mitad del siglo XX un camino enfocado hacia la cooperación internacional, puede parecer que la tendencia está cambiando. Donde antes se hablaba unánimemente de tolerancia, solidaridad y multiculturalismo, ahora algunos Estados y parte de la sociedad occidental prefieren hablar de seguridad nacional, orden público y estabilidad.

### **Objetivos**

El propósito del presente trabajo de investigación busca analizar el contexto en el que se encuentra Europa con respecto a la llamada “crisis de los refugiados”. La intención del autor es dar a conocer cuál es la situación que se está viviendo, qué derechos tienen estas personas, de qué mecanismos dispone Europa para gestionar este problema y cuál es la postura que se está tomando al respecto, tanto a nivel supranacional (desde las instituciones de la Unión Europea) como nacional (los distintos Estados que configuran el mapa europeo). Asimismo, se busca comprender qué ha cambiado en el pensamiento occidental y las causas que pueden haber motivado dichos cambios.

### **Justificación**

La justificación para realizar el trabajo encuentra como base fundamental la curiosidad intelectual del autor. La crisis de los refugiados se ha convertido en un conflicto de gran repercusión del que cualquier ciudadano oye hablar con cierta frecuencia, pues el problema actual que vive Europa con respecto de la inmigración masiva no solo es una cuestión de derecho, sino que existen factores políticos, económicos y sociológicos que complican la eventual resolución de un conflicto en el que millones de personas se están

viendo afectadas. No obstante, la información recibida se puede considerar masiva y enormemente dispar en lo que a rigor y fiabilidad de las fuentes se refiere. Paradójicamente, tanta información dificulta enormemente que una persona ajena a la situación entienda el panorama actual y saque sus propias conclusiones. Pretende por tanto el autor diseccionar y presentar la problemática del asunto, partiendo del Derecho pero sin ignorar otros ámbitos en conexión.

De esta forma, el valor que se pretende aportar con el presente trabajo reside en proporcionar una base de información a todas aquellas personas interesadas en conocer la crisis de los refugiados en Europa. No se trata de dar una opinión sobre cómo resolver el conflicto en sí, sino de realizar un análisis crítico en aras de satisfacer la curiosidad intelectual que pueden experimentar tanto personas legas en Derecho como personas con determinados conocimientos que deseen estudiar este asunto en mayor profundidad y necesiten un punto de partida.

### **Metodología**

En cuanto a la metodología, debido a que la información necesaria para confeccionar los distintos capítulos es bastante heterogénea, la investigación se ha abordado siguiendo diferentes métodos, que se presentan a continuación.

En primer lugar, se ha realizado una revisión de literatura enfocada a conocer el estado de la cuestión y delimitar los fundamentos teóricos. Se ha llevado a cabo un análisis de legislación y jurisprudencia referidas a Derecho Internacional Público y Derecho Comunitario, revisándose asimismo legislación española en Derecho Constitucional y de Asilo. Para presentar convenientemente los conceptos se ha investigado la doctrina existente al respecto, contenida en libros, artículos académicos, ensayos y tesis doctorales.

Por otro lado, ha sido necesario compilar una muy variada información geográfica y demográfica, para lo cual se ha recurrido a una profunda revisión de literatura en forma de documentación oficial, pero también informes, webs informativas, revistas y demás documentación de organizaciones dedicadas a materia de inmigración como el ACNUR, CEAR, Amnistía Internacional o Human Rights Watch, por citar algunos.

Por último, destacar que la información proporcionada por dichas organizaciones ha sido también de gran ayuda para recopilar información que permita contextualizar el

escenario de los refugiados y analizar las medidas acometidas por las instituciones europeas. Con el mismo objetivo, se han revisado regularmente noticias de actualidad en diarios físicos y digitales, se han realizado entrevistas a colaboradores del ACNUR y se ha recopilado información de conferencias, ponencias y clases magistrales de expertos en las diferentes materias que se tratan en el trabajo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Aunque el autor ha procurado que la información se encuentre lo más actualizada posible, hay que precisar que la información estadística concerniente a los últimos meses puede en algunos ser incompleta o sufrir riesgo de poca veracidad. Ello se debe a la escasez de publicaciones de informes detallados por parte organismos oficiales en los que apoyarse.

## **1. CONTEXTUALIZACIÓN DEL CONFLICTO**

El conflicto actual se debe a la entrada (o intento de entrada en muchos casos) de flujos ingentes de personas en Europa en busca de protección internacional, hasta tal punto que ha sobrepasado la capacidad de respuesta del viejo continente y de sus instituciones.

A pesar de que las crisis migratorias han existido siempre las dimensiones de la actual, así como la duración de la misma y las complicaciones para solventarla han hecho que adquiriera gran notoriedad no solo a nivel político y jurídico sino también en los medios de comunicación, convirtiéndose en un problema de gran preocupación incluso para la sociedad occidental, ya sea por un sentimiento de empatía y solidaridad hacia las víctimas, por indignación con la respuesta de Unión Europea (en adelante, UE) o sus Estados miembros o por rechazo a la potencial entrada y convivencia con los llamados refugiados.

Aunque, como se acaba de mencionar, este tipo de conflictos existe desde hace mucho tiempo, la denominada “crisis de los refugiados” que vivimos actualmente es considerada la más grave desde la segunda guerra mundial, teniendo en cuenta los números y el impacto social. A continuación, se tratará de explicar los factores que caracterizan a esta crisis a partir de una serie de preguntas básicas:

### **1.1. ¿De dónde vienen?**

Según datos de ACNUR, la cifra de migrantes forzosos aumentó hasta los 16,5 millones en 2016, y 65 millones si incluimos los desplazados; es decir, una cifra sin precedentes (Ver Anexo 1). Este aumento se debe al enorme crecimiento de desplazados y refugiados en Oriente Medio, sobre todo a partir de 2011, cuando comenzó el conflicto sirio. Según datos de Pew Research Center, el número de migrantes<sup>2</sup> en Oriente Medio ha aumentado en un 120% en tan solo una década (2005-2015)<sup>3</sup>.

Siria es el mayor emisor de migrantes forzosos del mundo, de acuerdo con los datos actualizados de ACNUR<sup>4</sup>, con 5 millones (esto es, el 30% del total mundial). Afganistán es el segundo del mundo (2,7 millones) e Irak, aunque no es un gran emisor

---

<sup>2</sup> En este caso, el término “migrantes” incluye a los voluntarios y a los forzosos.

<sup>3</sup> Connor, P. (2016). *Middle East's Migrant Population More Than Doubles Since 2005*. Pew Research Center.

<sup>4</sup> ACNUR. (2017). *Tendencias globales 2016, Primer semestre*.

de refugiados en el sentido amplio de la palabra, sí que registra un número muy elevado de desplazados en sus fronteras.

Por su parte, África es el otro foco del conflicto de los refugiados, pues no solo emite sino que recibe más que ningún otro continente (4,4 millones). De acuerdo con el mencionado informe de Pew Research Center, África casi dobla el número de migrantes (91%) en el período 2005-2015<sup>5</sup>. Uno de los países que más han influido en este crecimiento ha sido Sudán del Sur, que en solo 3 años ha visto aumentar el número de migrantes forzosos de 102,700 a 854,200. Vemos además que mientras en Oriente los éxodos de personas tienen orígenes muy concretos, en África existe mucha más diversidad: Somalia (1,1 millones), Sudán (639.000) Congo (536.100), República Centroafricana del Congo y Eritrea (435.600) son los países cuyos nacionales más abandonan forzosamente, aunque la lista continúa (Nigeria, Yemen, Costa de Marfil, Chad...) (Ver Anexo 2).

## **1.2. ¿Por qué huyen?**

Según Amnistía Internacional, en un 90% de los casos el motivo son guerras y conflictos armados<sup>6</sup>. Ello se debe a que la guerra contemporánea se caracteriza por los ataques deliberados contra población civil como parte de la estrategia militar de los distintos contendientes del conflicto, algo que en el pasado, por lo general, no ocurría<sup>7</sup>.

Un ejemplo muy representativo de esta realidad es Siria. Siria es hoy en día el principal emisor de migrantes forzosos del mundo<sup>8</sup>. Sin entrar a analizar profundamente el conflicto, es preciso presentar por qué este país ha pasado en apenas 5 años a liderar este desafortunado ranking. La familia Asad ha regido este país mediante una cuasi dictadura desde la década de los 60. Más allá de los conflictos durante el gobierno de Háfes al-Ásad como consecuencia de la heterogeneidad ideológica de la población, y a las inestabilidades políticas que progresivamente fueron en aumento durante el gobierno de su hijo y actual “presidente” Bashar al-Ásad y que son germen del conflicto, vamos a situarnos directamente en el estallido del mismo.

---

<sup>5</sup> Connor, *op. cit.*, pág. 4.

<sup>6</sup> De las Heras, C. (2016). Crisis de refugio. Miedo y vallas: la respuesta de Europa. *Ciclo de Conferencias Rutas y Derechos: Actualidad Internacional sobre la situación de las personas migrantes y refugiadas*. Granada: CICODE y Universidad de Granada.

<sup>7</sup> Sánchez Legido, Á. (2016). *La crisis de los refugiados en el contexto europeo*. Ciudad Real: Cátedra Jean Monnet .

<sup>8</sup> 3RP Regional Refugee & Resilience Plan. (2017). *2016 Annual Report*. United Nations Development Programme.

En 2011 tuvo lugar la Primavera Árabe, la conocida ola de protestas que revolucionó el mundo árabe en busca de la democratización y que derribó numerosos regímenes autoritarios. Cuando dicha revolución llegó a Siria, Bashar al-Ásad usó el ejército para reprimir duramente las protestas civiles; los conflictos fueron escalando hasta que en algún punto indeterminado comenzó una guerra civil entre el régimen de al-Ásad y la llamada oposición, formada por una coalición entre el Ejército Libre de Siria (en adelante FSA, por sus siglas en inglés), el Frente Islámico y otros múltiples grupos minoritarios contrarios al régimen.

En este contexto, el pueblo kurdo, reprimido en el pasado por Asad entra en el conflicto a través de su milicia YPG y controla el norte del país. Participan asimismo en el conflicto los grupos islamistas radicales Al-Nusra (filial de Al-Qaeda en Siria) y el ahora famoso Estado Islámico<sup>9</sup>, un grupo yihadista surgido en el contexto de la ocupación de Irak por Estados Unidos que tiene por fin crear un califato totalitario que se extienda por Asia, África y Europa, alimentando el sentimiento de opresión de parte de la población suní en Siria e Irak con una constante apelación a la identidad árabe y la visión de Occidente como enemigo común para ganar adeptos a su causa.

Este conflicto armado se ha caracterizado por no respetarse las normas de la guerra<sup>10</sup>. Se han bombardeado hospitales y escuelas, se han roto treguas, se han llevado a cabo ataques con armas químicas, secuestros y torturas. El Estado Islámico, en un intento de atemorizar a sus enemigos ha llevado sus atrocidades a otro nivel: ejecuciones en masa, en directo, por familiares propios, coches bomba, inmolaciones, utilización de civiles como escudos humanos, empleo de armas químicas para defender ciudades... En definitiva, los ataques a civiles han sido constantes y la población se ha visto atrapada entre las distintas facciones.

Al no ser seguro al país, más de un tercio de la población se ha desplazado dentro del territorio (8 millones), y unos 5 millones han abandonado el país en flujos masivos, además del hecho de que casi medio millón de nacionales han perdido la vida en el conflicto, según datos actualizados de diversas agencias de ayuda al refugiado, desde el inicio de la guerra<sup>11</sup> (Ver Anexo 3).

---

<sup>9</sup> También conocido como Islamic State of Irak and Syria (ISIS), Daesh o simplemente IS.

<sup>10</sup> Por “normas de la guerra” se está haciendo referencia a la regulación existente procedente del Derecho Internacional Humanitario, que tiene como objetivo la protección de las víctimas de conflictos armados.

<sup>11</sup> Danish Refugee Council. (2016). *Summary of Regional Migration Trends 2016*.

Como se puede observar, este conflicto al tener muchas partes involucradas no es una mera guerra civil. Además, cada facción cuenta con su propio apoyo internacional porque se trata de una zona estratégicamente importante y por lo que muchos tienen interés en ella. Por tanto, se trata de un conflicto complejo y se desconoce cómo o cuándo tendrá lugar su resolución<sup>12</sup>. Existe una incertidumbre temporal que ha hecho perder la fe de muchos en volver a sus casas y por tanto no buscan protección temporal sino una protección que va más allá.

Casos similares se han dado en otros países (Irak, Afganistán, Libia, etc.). Otras causas muy comunes son la persecución étnica y/o religiosa y los casos de extrema pobreza, muy habituales en el continente africano.

### **1.3. ¿Hacia dónde se han dirigido?**

A pesar de lo que se pueda pensar, los refugiados no se han dirigido a Europa, al menos no inicialmente tras el estallido de los diversos conflictos. De hecho, los mayores campos de refugiados se encuentran casi todos en África y Oriente (Dadaab, en Kenia, (casi medio millón); Darfur, en Sudán (un cuarto de millón); Zaatari, en Jordania (más de 100.000); Nyarugusu, en Tanzania (70.000 aproximadamente); Tinduf, en Argelia... la lista es larga).

Normalmente, los migrantes forzosos viajan a países cercanos porque normalmente la integración cultural es más fácil y muchas personas esperan volver a su país cuando los conflictos acaben. Según datos de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE (en adelante, FRA, por sus siglas en inglés), en torno a un 86% de los refugiados del mundo se encuentran en países “no desarrollados”, y el 95% de los sirios (recordemos, la mayor fuente de refugiados del mundo) se encuentra en los países vecinos<sup>13</sup>.

De esta manera, se han llegado a situaciones surrealistas: en Líbano, por ejemplo, el número de refugiados supone un casi 30% de la población total; en Jordania la proporción de refugiados es de aproximadamente 1 por cada nacional. Turquía, con 2,9 millones de refugiados sirios, soporta una inmigración forzosa mayor que todos los

---

<sup>12</sup> Tohme, A. (14 de Julio de 2016). *Abandoning Syria to two tyrannies*. Obtenido de An-Nahar: <https://en.annahar.com/article/425566-abandoning-syria-to-two-tyrannies>.

<sup>13</sup> FRA. (2016). *Informe sobre los derechos fundamentales 2016 – Dictámenes de la FRA*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

países europeos juntos, que apenas llegan a un 10% del total mundial, a pesar de la diferencia de PIB con los países mencionados anteriormente<sup>14</sup>(Ver Anexo 4).

#### **1.4. ¿Por qué viajan a Europa?**

Es cierto que se ha dado un cambio de tendencia en los últimos años, cuya causa fundamental es que los países vecinos mencionados están saturados y no quieren o directamente no pueden acoger más tras una década de crecimiento anual positivo de personas que abandonan su país. A esta realidad hay que añadir que los estados del Golfo Pérsico (estos son Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Omán, Kuwait, Qatar y Bahréin) no están concediendo asilo a personas procedentes de los mencionados países en conflicto<sup>15</sup>, argumentando que ello podría comportar inestabilidad en sus propios países.

Hay pesimismo y falta de perspectiva con respecto a eventuales procesos de paz en países tales como Siria, Afganistán o Irak. Además, las agencia y demás organizaciones no gubernamentales que tratan de ayudar a los refugiados se quejan regularmente de la falta de financiación<sup>16</sup>. Todo esto lleva a que, aunque las personas en desprotección pudieran preferir residir en sus respectivos países de origen (aunque sea alejados de sus hogares) u otros colindantes por un mero tema de cultura, no ven más opción que ir a Europa.

El viejo continente se presenta como alternativa por razones obvias: oportunidades económicas y laborales, altos niveles de educación y sanidad, respeto a las libertades y derechos fundamentales, etc. Todo esto se traduce en la posibilidad de residir en un país seguro y que ofrece buena calidad de vida. Sin embargo, esto no significa que sea su destino favorito por el rechazo que en ocasiones muestra la sociedad hacia los extranjeros y porque muchas veces las rutas para acceder a suelo europeo son peligrosos. De forma que aunque se suele pensar que simplemente se anhela vivir en

---

<sup>14</sup> CEAR. (2017). *Informe 2016: Las personas refugiadas en España y Europa*.

<sup>15</sup> Este hecho ha sido calificado de “vergonzoso” por parte de Amnistía Internacional. No obstante, sí que han acogido a muchos inmigrantes calificándolos como migrantes económicos, y han aportado cuantiosas ayudas económicas. Sin embargo, han alegado en numerosas ocasiones que dar entrada a refugiados de forma masiva desestabilizaría sus sociedades, y al no haber firmado el Convenio de Ginebra de 1951 no se les puede obligar a darles protección.

<sup>16</sup> ACNUR asegura que su financiación no alcanza el 50% del presupuesto que estiman necesario para afrontar adecuadamente sus planes, alegando que aproximadamente el 98% de su financiación procede de gobiernos y particulares, lo cual preocupa dado que es un organismo dependiente de la ONU.

Europa porque su situación económica es mejor, lo cierto es que en muchos casos este viaje solo se realiza por la desesperación de no encontrar dónde refugiarse.

### **1.5. ¿Por qué se considera una crisis?**

Porque Europa se ha visto sobrepasada por una crisis migratoria de un tamaño imprevisto, lo que ha llevado a que muchas de las personas que huyen, al no poder cruzar las fronteras a suelo europeo tras una inversión importante de la Unión Europea en reforzar las fronteras exteriores, se hayan visto hacinadas en campos de refugiados donde la asistencia jurídica alimenticia y sanitaria no ha sido suficiente. Otros muchos han perdido la vida atravesando el Mediterráneo en un intento de sortear las fronteras y llegar a Europa, lo que ha conmovido e indignado a partes iguales a la población occidental<sup>17</sup>.

Además, la UE ha presentado serias dificultades para conciliar las posturas de los distintos Estados miembros. Se denuncia que Europa se ha fracturado aún más tras estos acontecimientos en lugar de actuar de forma conjunta y se ha criticado enormemente la ineficacia de sus instituciones para resolver el conflicto, así como la falta de solidaridad entre los Estados, a los que se acusa incluso de llevar a cabo en algunos casos prácticas y políticas contrarias al Derecho internacional y comunitario por violar derechos humanos fundamentales.

Aunque los mencionados acontecimientos comenzaron en torno a 2012, la llamada crisis de los refugiados se agudizó en 2014 y especialmente en 2015, donde ha encontrado su punto álgido (en ese año los países de la UE atendieron un total de 1.321.600 solicitudes de asilo). Presentados los antecedentes, en posteriores capítulos del presente trabajo se tratará de analizar no tanto la respuesta inicial de Europa como la que ha tenido lugar conforme la crisis ha evolucionado, así como las críticas recibidas y algunas de las causas que motivaron dichas decisiones.

---

<sup>17</sup> Como se comprobará más adelante, las formas de inmigración legal a los países de la UE son limitadas, por lo que muchas personas deciden intentar entrar por rutas denominadas “irregulares”. De acuerdo con la página oficial de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión (en adelante, FRONTEX, por sus siglas en francés) existen 4 rutas marítimas a través de las cuales se está accediendo Europa: las islas Canarias, el Estrecho de Gibraltar, el canal de Sicilia y el Mar Egeo. Europa, en un intento de detener los flujos masivos de personas ha aumentado los controles fronterizos y acuerdos con países vecinos, hasta el punto de que a la actual UE se la conoce como la “Europa fortaleza”. Las rutas que los migrantes deben recorrer son cada vez más peligrosas y el número de fallecidos en el Mar ha aumentado conforme la crisis se ha ido agudizando hasta alcanzar casi 4.000 muertes durante el año 2015 (CEAR, 2016a).

## **2. MARCO CONCEPTUAL**

Antes de entrar en profundidad en el mencionado análisis, objeto real del presente trabajo de investigación, considero que es necesario aclarar determinados conceptos, ya que aunque a nadie le suenan ajenas las palabras “refugiado”, “desplazado”, “asilo” o “crisis migratoria”, existen varias figuras similares pero distintas que si no se conocen apropiadamente pueden llevar a confusiones durante la lectura y comprensión del presente trabajo.

### **2.1 El concepto de Refugiado**

En el lenguaje coloquial entendemos por refugiado toda aquella persona que huye de su hogar con motivo de problemas políticos, persecuciones, hambruna o desastres naturales. No obstante, la definición legal no coincide con la, sino que es mucho más restrictiva y específica. En este sentido, podemos decir que refugiado es toda persona que abandona y escapa del país porque se siente perseguida y como consecuencia de ello teme por su vida<sup>18</sup>. El motivo de dicha persecución se debe a determinadas incompatibilidades con su país de origen, ya sean de índole político, étnico, religioso, militar, o sexual. Aquellas personas que se encuentren en la situación descrita tienen derecho a solicitar refugio en un país extranjero, ya que su país de origen no puede o no quiere garantizar sus derechos y por ello es preciso que la comunidad internacional le proporcione protección<sup>19</sup>.

La primera definición formal de refugiado en un cuerpo legal tuvo lugar en el contexto de posguerra que siguió a la Segunda Guerra Mundial, caracterizado entre otras muchas cosas por enormes migraciones de población en Europa. Como consecuencia de ello, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 429 (V), de 14 de diciembre de 1950, convocó la Convención sobre el Estatuto de los refugiados y de los Apátridas<sup>20</sup>, adoptada el 28 de Julio de 1951 en Ginebra, Suiza. Dicha Convención, la

---

<sup>18</sup> Hathaway, J. C. (1991). *The Law of Refugee Status*. Butterworths.

<sup>19</sup> El Derecho de Refugio (así como el Derecho de Asilo), se puede considerar como un régimen específico de Derecho Internacional, y se nutre de otros dos regímenes normativos: el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Esto es así porque estos regímenes están igualmente dedicados a proteger a las personas en determinados ámbitos y por ello se consideran complementarios.

<sup>20</sup> En adelante, Convención de Ginebra o Convención de 1951

cual fue ratificada por 116 países<sup>21</sup> y entró en vigor el 22 de abril de 1954, definió en el apartado A de su artículo primero la figura del refugiado de la siguiente manera:

*A los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará a toda persona: [...] [q]ue, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él." [la negrita es mía]*

Deben hacerse varias precisiones con respecto a este artículo. En primer lugar, la figura del refugiado ya existía con anterioridad a la Convención de Ginebra. No obstante, es aquí donde por primera vez se recoge de forma universal una definición que pueda comportar protección a todas aquellas personas que encajen en ella. En segundo lugar, no solo tiene consideración de refugiado aquel que abandona su país por uno de los mencionados motivos, sino también aquel que, estando fuera cuando dichos motivos surgen, no puede volver a su hogar<sup>22</sup>.

La Convención recoge una definición que se ajusta demasiado al contexto que acontecía en el momento de adopción, lo cual, a pesar del avance que supuso, comporta una definición demasiado estricta. Con el paso del tiempo, nuevas situaciones dieron lugar a una adecuación de la mencionada definición. La primera modificación (y la única de ámbito universal) tuvo lugar con la adopción del Protocolo sobre el Estatuto del Refugiado en Nueva York el 31 de enero 1967, que buscaba ampliar las protecciones de la Convención. En dicho Protocolo, se trató de completar la definición de refugiado eliminando las limitaciones temporales (en la Convención solo se hacía referencia a eventos ocurridos antes de 1951) y geográficas (antes solo era de aplicación a europeos) con el fin de adaptar el contenido de la Convención a nuevas realidades.

Posteriormente, tiene lugar la aprobación de dos importantes (convenios) que además de ampliar la definición de refugiado crearon una nueva categoría del mismo. En primer lugar, la Organización para Unidad Africana (OUA) adoptó el 10 de septiembre de 1969 la Convención por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África. Dicha Convención, que entró en vigor en 1974, buscaba adaptar el

<sup>21</sup> En la actualidad un total de 147 Estados son signatarios de la Convención.

<sup>22</sup> En ese caso concreto, la persona perseguida recibe el nombre de refugiado "sobre el terreno" o refugiado *sur place*.

contenido de la Convención de Ginebra de 1951 a la realidad del continente africano, lo que llevó, entre otras cosas, a una definición de refugiado más amplia recogida en el artículo 1.2:

*El término "refugiado" se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad.*

Por otro lado, en noviembre de 1984 tiene lugar en Colombia el Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá, donde se adopta la conocida como Declaración de Cartagena sobre Refugiados, posteriormente aprobada por la Organización de Estados Americanos (OEA) y que establece en su Conclusión Tercera:

*[...] De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.*

De una lectura atenta de los citados se puede deducir como se ha adelantado una segunda categoría de refugiado: El refugiado ‘*de facto*’, como consecuencia de un reconocimiento grupal<sup>23</sup>. Cuando se dan casos tales como un conflicto militar, ocupación del país, violencia generalizada o violaciones masivas de derechos humanos, pueden darse huidas en masa del país, cuya legitimidad se reconoce.

No obstante, el reconocimiento de estas personas en sentido estricto solo está reconocido a nivel regional, por lo que no se les puede declarar automáticamente como refugiados de forma generalizada. Sin perjuicio de que se les pueda reconocer otro tipo de protección, para reconocérseles el estatuto de refugiado en sentido estricto se deberán estudiar sus casos de forma individualizada<sup>24</sup>.

Adicionalmente, se puede hablar de otras categorías de refugiados: los refugiados ambientales (personas que abandonan el país como consecuencia de desastres naturales)

---

<sup>23</sup> Gortázar, C. J. (1997). *Derecho de asilo y "no rechazo" al refugiado*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas y Dykinson.

<sup>24</sup> Weis, P. (1995). *The Refugee Convention, 1951. The travaux préparatoires analysed with a commentary* by Dr. Paul Weis,. *Cambridge University Press*.

y los refugiados económicos (por razones de extrema pobreza o hambruna). A todas estas personas, desafortunadamente, no se les reconoce protección, ya que esta noción de refugiado no se encuentra reconocida en derecho internacional<sup>25</sup>.

## 2.2 Figuras similares

Una figura similar a la del refugiado es la del desplazado. Se trata de personas que abandonan su hogar por causas similares a las del refugiado, pero, a diferencia de este último, el desplazado no sale del país, sino que se reubica en otra zona dentro del mismo. Diversos autores consideran que al ser este tipo de emigración igualmente involuntaria, los desplazados deberían poder ser tratados como los refugiados. No obstante, se supone que el desplazado continúa bajo la protección del Estado del que es nacional y por tanto ni la Convención de Ginebra de 1951 ni otros tratados de derecho internacional pueden invocarse hasta la efectiva salida del migrante forzado de su país de origen.

Por otro lado, es necesario diferenciar a ambos refugiado y desplazado del mero migrante, categoría que engloba a cualquier persona que abandona su Estado, lo cual no significa que se vea obligada a ello. La migración existe desde siempre y en la mayoría de los casos los motivos se corresponden con una decisión de *motu proprio* de buscar oportunidades laborales, una mejora en su educación o mejorar su calidad de vida, en cuyo caso obviamente ninguna protección especial es requerida por parte de la comunidad internacional.

También hay que diferenciar al refugiado del demandante de refugio. Éste último tiene su propio estatuto diferenciado, que establece una protección mínima y gira fundamentalmente en torno a la prohibición que se impone al Estado que tramita la petición de expulsar al solicitante del territorio. Hasta que su solicitud sea resuelta el Estado solicitado tiene una responsabilidad para con esta persona.

---

<sup>25</sup> Sin perjuicio de lo anterior, se está buscando una ampliación de la definición de refugiado, adaptada a los nuevos tiempos. Un ejemplo es la iniciativa de la Comunidad Mundial de Iglesias ha buscado la protección del refugiado por causas económicas proporcionando una definición alternativa de refugiado: "Todas las personas forzadas a abandonar sus hogares sin poder o sin querer regresar por causa de la persecución o del temor bien fundado de persecución por motivos de raza, étnicos, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular o por sus opiniones políticas y también por la sistemática privación económica u otras circunstancias relacionadas con la guerra". No obstante, esta iniciativa aún no tiene un apoyo oficialmente reconocido por parte de Estados u organismos internacionales oficiales.

Por último, es interesante presentar la figura del apátrida. En este caso, hablamos de personas que por unas determinadas circunstancias<sup>26</sup> carecen de nacionalidad, encontrándose así en una situación efectiva de desprotección, pues ningún Estado garantiza sus derechos.

### **2.3 Refugio, asilo y protección subsidiaria**

La semejanza entre asilo y refugio se debe a que ambas definen a una persona en situación especial de debilidad debida a una persecución por parte de su propio gobierno y por lo tanto necesitan protección de otro Estado. No obstante, existen diferencias en cuanto a los motivos por los que se demandan y conceden, el alcance de la protección y la responsabilidad del Estado que acoge.

El asilo es un concepto más antiguo que el de refugio<sup>27</sup>, se recoge a nivel global en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (en adelante, DUDH) en 1948 y se suele asociar al “asilo político”. El solicitante necesita demostrar que teme ser perseguido (generalmente por discrepancias políticas con respecto del gobierno) pero las razones no son tasadas. En consecuencia, por razones políticas, no jurídicas, el Estado puede conceder protección dentro de su territorio<sup>28</sup>, pero es una decisión puramente voluntaria; nada obliga al Estado a tomar tal decisión.

En cuanto a la protección, el alcance de las garantías del asilo es mucho mayor. Los derechos básicos del refugiado se recogen fundamentalmente en la Convención de Ginebra; aunque será examinada posteriormente, *grosso modo* establece la prohibición al Estado de expulsión, la obligación de expedición de documentos de identidad, libertad de circulación dentro del territorio, asistencia social temporal básica... pero no derechos tales como permiso de trabajo, ya que el objeto del refugio es precisamente una protección temporal hasta que el conflicto o persecución desaparezca. Sin embargo,

---

<sup>26</sup> Las causas por las que una persona puede llegar a encontrarse sin nacionalidad son múltiples. Las más habituales son la desaparición del Estado del que se era nacional, la pérdida de la nacionalidad por una decisión gubernamental, la denegación de la misma bien por pertenecer a una determinada minoría bien por haber nacido en territorios limítrofes o disputados por varios estados y la renuncia voluntaria a la nacionalidad.

<sup>27</sup> La figura del asilo se intentó codificar a nivel internacional tras la Segunda Guerra Mundial, pero dicha iniciativa fracasó, debido a la falta de consenso entre los Estados. En la actualidad solo se reconoce en la Declaración 2312 (XXII) de la Asamblea General de 1967.

<sup>28</sup> Generalmente se identifica el término asilo con el “asilo territorial”, que precisamente se refiere a eso: una protección dentro del territorio del Estado. Existe otro concepto similar desarrollado en América conocido como “asilo diplomático”, donde un Estado aprovecha la inviolabilidad de sus sedes diplomáticas para garantizar protección, aunque se considera una mera práctica de origen consuetudinario.

en el caso del asilado, mientras subsistan las condiciones que motivaron la concesión del asilo territorial, el estado que decidió acogerle tiene la obligación de otorgar un permiso de residencia permanente, de facilitar la reunificación familiar y permiso de trabajo, entre otros. Lo único que diferencia al asilado del nacional de ese Estado son los derechos políticos: a los demás efectos el asilado es igual que un nacional del Estado que acoge.

Adicionalmente, encontramos la llamada protección subsidiaria, que consiste en otorgar a una persona una protección menor que la del refugiado cuando dicha persona no cumple los requisitos exigidos. Se puede confundir con el concepto de refugiado porque pueden ocurrir casos tales como personas individualizadamente perseguidas pero no por una causa de las tasadas (por ejemplo, personas perseguidas por su género o por su orientación sexual), o que huya de una situación de conflicto pero sin ser perseguida individualizadamente (ejemplo de los refugiados *de facto*, ya presentados *supra*).

En la actualidad existen confusiones conceptuales entre refugio, asilo y protección subsidiaria en los medios de comunicación, políticos y en la opinión pública. Ello puede deberse a la normativa de la UE, que ha “fusionado” algunas de estas figuras, y a la aplicación práctica que han realizado sus Estados miembros de dicha normativa<sup>29</sup>. Por otro lado, las categorías de migrantes también se confunden debido a que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (en adelante, ACNUR), organismo de gran autoridad en la materia, no hace una distinción acertada dentro de su propia definición de refugiado.

#### **2.4 Crisis humanitaria, crisis migratoria, crisis de refugiados**

Otros conceptos que debemos aclarar son los relativos a las nociones de “crisis”. Por un lado, el término crisis humanitaria<sup>30</sup> hace referencia a una situación de emergencia como consecuencia de una amenaza generalizada y real para la vida humana, su seguridad o su bienestar. El origen de dicha amenaza suele ser una situación de desprotección provocado por cualquier tipo de acontecimiento político, conflicto armado o catástrofe natural, que llevan a una determinada de comunidad de personas a

---

<sup>29</sup> Dado que la normativa de la UE se sale un poco de los marcos conceptuales básicos que diferencian estas figuras, su problemática será estudiada en capítulos posteriores.

<sup>30</sup> Término análogos son catástrofe humanitaria y crisis humana.

requerir ayuda internacional para poder satisfacer sus necesidades humanas más primarias y acceder a servicios básicos<sup>31</sup>.

Una crisis migratoria, por otro lado, podría considerarse una crisis humanitaria donde las personas afectadas se ven obligadas a desplazarse, abandonando su hogar. Por último, crisis de refugiados sería la noción apropiada para describir una crisis migratoria donde estas personas en situación de desprotección se ven obligadas a abandonar el país y solicitar refugio allí, convirtiendo su situación en una cuestión de derecho internacional.

---

<sup>31</sup> La escola de Pau. (2010). *Alerta 2010. Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.

### **3. MARCO JURÍDICO**

A continuación se realizará una presentación de la regulación básica en materia de asilo y refugio, examinados de acuerdo con las distintas divisiones normativas. A tales efectos, solo se tendrá en cuenta la regulación vinculante para los Estados miembros de la UE. Debe precisarse que el objetivo del capítulo no es presentar de forma exhaustiva toda norma relacionada con el Derecho de Asilo y Refugio, ni que las mencionadas vayan a ser examinadas de forma completa, (pues ello abarcaría una extensión excesiva) sino dar una idea de los derechos que a priori deberían estar concediendo garantizando tanto las instituciones de la UE como los Estados miembros.

#### **3.1 Sistema de Naciones Unidas:**

El origen de la regulación jurídica de los refugiados corresponde, como en muchas otras ramas de Derecho Internacional, al final de la Segunda Guerra Mundial. La masiva oleada de refugiados que vagaban por Europa comportó que en unos pocos años (entre 1946 y 1951) tuvieran lugar, además de la DUDH, la creación de la Organización Internacional del Refugiado, y tras el fracaso de esta, el ACNUR, así como la adopción de la Convención de Ginebra. Todo ello constituiría la base del proceso de protección de los derechos de los refugiados. A continuación se exponen los principales foros de protección del refugiado adoptados por Naciones Unidas, por orden cronológico.

##### **3.1.1 Declaración Universal de los Derechos y las Libertades Humanas (1948)**

Aprobada en París el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea de las Naciones Unidas, se trata de un documento declarativo de derechos humanos inherentes a toda persona. Los derechos contenidos en la DUDH encuentran su fundamento en el Derecho Natural y constituyen más una hoja de ruta para los Estados que un mandato vinculante.

En relación con la figura del refugiado, encontramos como artículos relevantes el artículo 13, según el cual “[t]oda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado”, así como “derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país; y el artículo 14, que reza:

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

Como se puede observar, los derechos contenidos en estos preceptos son la libre circulación y el derecho a disfrutar asilo. No merecen mayor comentario de momento, pues se hará referencia a los mismos posteriormente.

### 3.1.2 Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de Refugiados y Apátridas (1951)

Esta norma se considera la piedra angular del Derecho de los refugiados y tiene una enorme relevancia porque proporciona por primera vez una definición formal de qué se considera un refugiado, de forma que a quien encaje en dicha definición se le reconocerá el estatus de refugiado y en consecuencia tendrá acceso a los derechos que se derivan de dicha condición<sup>32</sup>.

No obstante, hay que precisar en primer lugar que el reconocimiento que se hace aquí es meramente declarativo, es decir, se reconoce cuándo se considera a una persona refugiada y qué derechos le corresponden en consecuencia, son los Estados quienes, de acuerdo con sus propios sistemas internos, determinan en aplicación de la Convención si les reconoce la condición de refugiado<sup>33</sup>. Tampoco hace referencia a la materialización de dichos derechos o a la defensa efectiva de los mismos<sup>34</sup>. Además, y como es lógico, solo los países que hayan ratificado esta Convención quedan obligados<sup>35</sup>.

Para obtener reconocimiento de refugiado es necesario solicitarlo al Estado del que se pretende protección; solicitud que debe analizarse individualmente. Deben cumplirse a tales efectos varios requisitos que hagan al refugiado encajar en la definición del art.1 de la Convención (recogida *supra*). Tiene que tratarse en primer lugar de una persona física que se encuentra fuera de su país de origen (siendo necesaria la acreditación de la nacionalidad mediante documento oficial) y que no quiera o pueda acogerse a la protección que su país ofrezca. En segundo lugar debe comprobarse que existe por un lado un temor fundado, a través de un análisis subjetivo; y por otro lado, una

<sup>32</sup> Estos derechos a los que estoy haciendo referencia no solo son los pertenecientes al llamado ‘Estatuto del Refugiado’, pues gran parte de la regulación aprobada posteriormente reconocedora de derechos del refugiado condiciona su protección a los estándares de la Convención de Ginebra de 1951.

<sup>33</sup> Alland, D. (1997). *Le dispositif international du droit de l'asile. Rapport général. Colloque de Caen. Droit d'asile et des réfugiés*. Paris: Éditions A. Pédone.

<sup>34</sup> El único artículo que hace referencia a la resolución de controversias es el art. 38, el cual parece resultar insuficiente: “Toda controversia entre las Partes en esta Convención, respecto de su interpretación o aplicación, que no haya podido ser resuelta por otros medios, será sometida a la Corte Internacional de Justicia, a petición de cualquiera de las Partes en la controversia”.

<sup>35</sup> De momento han sido 141 los países que han ratificado la Convención.

persecución (que tiene que atender a cualquiera de los motivos de “raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas”).

En esta evaluación del refugiado, la Convención de 1951 también dispone unas cláusulas de cesación y exclusión que deben tenerse en cuenta. Las primeras, se recogen en la letra C del artículo 1 y establecen casos en los que la Convención deja de ser aplicable a una persona considerada refugiada de acuerdo con la definición. Son las siguientes<sup>36</sup>:

- 1) *Si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad,*
- 2) *Si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente; o*
- 3) *Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad; o*
- 4) *Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida; o*
- 5) *Si, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad.*
- 6) *Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde antes tenía su residencia habitual.*

Por su parte, las cláusulas de exclusión establecen supuestos de inaplicabilidad de las disposiciones de la Convención a tres tipos de personas:

- a) “...personas que reciban actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados” (cláusula D);
- b) “...personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país” (cláusula E); y
- c) personas respecto de las cuales existan motivos fundados para considerar, de acuerdo con la cláusula F:

*a) Que ha[yan] cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos; b) Que ha[yan] cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada; o c) Que se ha[yan]*

---

<sup>36</sup> Los apartados 5 y 6 no se aplicarán “a los refugiados [...] que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores”.

*hecho culpable[s] de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.*

Suponiendo que una persona cumple el procedimiento de reconocimiento del Estatuto de Refugiado y no se ve inmerso en ninguna de las causas de cesación o exclusión, se le reconocen una serie de derechos recogidos en la Convención y que configuran el ‘Estatuto del Refugiado’ (comprendido entre los artículos 3 y 34). Estos derechos tienen por lo general carácter civil político y social; de entre los cuales pueden destacarse:

- La prohibición de expulsión “a refugiado alguno que se halle legalmente en el territorio [...] a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público” (artículo 32), y de expulsión o devolución a cualquier “refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligran” (artículo 33).

Los citados artículos se inspiran en el principio internacional de *non-refoulement*, constituyendo así la garantía más importante del Estatuto. Aunque establecen límites a la protección (la seguridad nacional y el orden público), se garantiza que el procedimiento para la expulsión deba realizarse conforme a razones fundadas, siguiendo los procedimientos legales pertinentes, respetando el derecho de defensa de la persona y siendo necesaria la aceptación del refugiado por un tercer Estado.

- El trato al refugiado ilegal (artículo 31) otorga ciertas garantías a fin de no agravarse la situación del refugiado cuando éste entra de manera irregular en un Estado, como la no imposición de sanciones penales cuando dicha persona llegara directamente del país donde existiera la amenaza que motivó su huida (eso sí, “a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales”); el límite a sus libertades de circulación; o la concesión “a tal refugiado un plazo razonable y todas las facilidades necesarias para obtener su admisión en otro país”.
- El estatuto personal del refugiado (artículo 12), el cual, además de regirse “por la ley del país de su domicilio o, a falta de domicilio, por la ley del país de su residencia”, contempla el respeto de su derecho al matrimonio. Esto es importante porque el mencionado derecho se encuentra relacionado con el principio de unidad familiar,

derecho de gran valor para el refugiado pero que no se encuentra explícitamente recogido por la Convención<sup>37</sup>. Trataremos posteriormente dicho principio.

- El derecho de libertad de circulación tanto a nivel nacional (artículo 26) como internacional a través de la expedición de documentos de viaje (artículo 28). Este derecho es básico para que el refugiado pueda mantener su dignidad y formar una nueva vida donde dicha persona estime una vez haya conseguido refugio.
- Otros derechos de gran importancia para permitir al refugiado desarrollarse como persona y vivir dignamente son la libertad de religión (artículo 4) y de asociación (artículo 15), derecho de tutela judicial efectiva (artículo 16), a la propiedad privada (artículo 13) y a un salario mínimo (artículo 17), entre otros.

### **3.1.3 Protocolo sobre el estatuto de los refugiados (1967)**

También conocido como Protocolo de Nueva York por ser la ciudad donde fue firmado, data de 31 de enero de 1967 y consta únicamente de 11 artículos. La aportación fundamental de este documento fue, como ya se ha visto, completar la definición que daba acceso al Estatuto de Refugiado, eliminando las limitaciones temporales y geográficas existentes en la definición de la Convención de Ginebra.

### **3.1.4 Declaración sobre asilo territorial (1967)**

Adoptada por la Asamblea General en su Resolución 2312, de 14 de diciembre de 1967, busca materializar el carácter declarativo del artículo 14 DUDH a través de derechos y obligaciones concretos para los solicitantes de asilo. Los más importantes serían los siguientes<sup>38</sup>:

- El derecho de respeto por parte de los Estados al asilo concedido a un solicitante por parte de otro Estado (artículo 1).

---

<sup>37</sup> El derecho a la unidad familiar no se encuentra explícitamente recogido pero se deriva de multitud de disposiciones normativas internacionales: art. 16 DUDH, art. 12 Convención de 1951, art. 16 de la Carta Social Europea, arts. 17 y 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y art. 10 del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), entre otros.

<sup>38</sup> Recordar que aunque esta declaración hace referencia a la figura del asilado, es vinculante para los Estados miembros de la UE, al haber fusionado conceptualmente ésta en su regulación el asilo y el refugio.

- La declaración del asilado como de interés para la comunidad internacional “sin perjuicio de la soberanía de los Estados y de los propósitos y principios de las Naciones Unidas” (artículo 2.1).
- El principio de solidaridad entre Estados en aquellas ocasiones en que “un Estado tropiece con dificultades para dar o seguir dando asilo” (artículo 2.2).
- La prohibición de negarle a un demandante de asilo la admisión en la frontera o, si hubiera entrado en el territorio en que busca asilo, de expulsarle o devolverle “a cualquier Estado donde pueda ser objeto de persecución”(artículo 3)

## **3.2 Sistema europeo**

### **3.2.1 Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (1950)**

Más comúnmente conocido como Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, CEDH), fue adoptado en Roma el 4 de noviembre de 1950 por el Consejo de Europa y en vigor desde el 3 de septiembre de 1953, habiendo sido ratificado por los 47 Estados miembros que forman el citado Consejo de Europa.

Se trata de un convenio jurídicamente vinculante, no solo para los Estados miembros de la UE sino para los Estados Europeos<sup>39</sup>, que busca una defensa eficaz de los Derechos humanos, por lo que, a diferencia de lo que ocurría con la Convención de 1951, se prevén un conjunto de mecanismos procesales, además de la creación de una Comisión y un Tribunal Europeos de Derechos Humanos que protejan esos derechos reconocidos.

Algunos de los artículos del CEDH guardan estrecha relación con los derechos de los refugiados. Así, podríamos mencionar fundamentalmente el artículo 5, referente al derecho a la libertad y seguridad, en relación con posibles privaciones de libertad ilegales; el artículo 8<sup>40</sup>, referente a la vida privada y familiar, en relación con el principio de unidad familiar mencionado anteriormente; el artículo 13<sup>41</sup>, sobre el

---

<sup>39</sup> A excepción de Bielorrusia, El Vaticano y Estados parcialmente reconocidos por la ONU como Kosovo.

<sup>40</sup> Artículo 8.1 CEDH: “*Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia*”.

<sup>41</sup> Art. 13 CEDH: “*Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio hayan sido violados tiene derecho a la concesión de un recurso efectivo ante una instancia nacional, incluso cuando la violación haya sido cometida por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales.*”

derecho a un recurso efectivo “incluso cuando se haya violado un derecho por una persona en ejercicio de sus funciones oficiales”; o el artículo 4 de su Protocolo número 4, que establece que categóricamente “[q]uedan prohibidas las expulsiones colectivas de extranjeros”.

Mención aparte merece el artículo 3, que, aunque a priori tiene por objetivo la prohibición de la tortura<sup>42</sup>, puede inferirse de las decisiones del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (en adelante, TEDH)<sup>43</sup> y de la Comisión<sup>44</sup>, que dicho artículo reconoce hasta cierto punto el principio de *non-refoulement*, ya que en determinadas condiciones deportar a un refugiado a un país donde pudiera recibir tratos inhumanos o degradantes o ver sus derechos gravemente violados podría equipararse a violar el contenido del CEDH. Además, de acuerdo con el artículo 15 CEDH<sup>45</sup>, el artículo 3 no podría verse derogado ni si quiera en caso de estado de excepción. Esta garantía amplía claramente la protección de los artículos 32 y 33 de la Convención de Ginebra, mencionados anteriormente.

### **3.2.2 Reglamento del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (1953)**

Con la creación del TEDH se dispuso obviamente un reglamento sobre su funcionamiento, el cual no viene al caso examinar ahora a excepción de la regla número 39, que faculta al TEDH para tomar medidas provisionales en determinados casos con el objetivo de proteger los derechos e intereses de las partes en un procedimiento. La regla 39 se ha utilizado para paralizar la expulsión de solicitantes de asilo cuya petición protección internacional había sido denegada<sup>46</sup>, lo cual tiene gran importancia pues permite obtener garantías individuales de que los derechos de quien pide protección serán respetados en el país miembro de destino antes de una eventual expulsión.

<sup>42</sup> Art. 3 CEDH: “Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes”.

<sup>43</sup> Ver STEDH X contra Bélgica, de 29 de Mayo de 1961, y STEDH Soering contra Reino Unido, de 7 de julio de 1989.

<sup>44</sup> Decisión nº 2143/64 de la Comisión Europea de Derechos Humanos, de 30 de junio de 1964, sobre el caso X contra Austria y Yugoslavia.

<sup>45</sup> Art. 15 CEDH: “1. En caso de guerra o de otro peligro público que amenace la vida de la nación, cualquier Alta Parte Contratante podrá tomar medidas que deroguen las obligaciones previstas en el presente Convenio en la estricta medida en que lo exija la situación, y a condición de que tales medidas no estén en contradicción con las restantes obligaciones que dimanen del derecho internacional. 2. La disposición precedente no autoriza ninguna derogación del artículo 2, salvo para el caso de muertes resultantes de actos lícitos de guerra, ni de los artículos 3, 4 (párrafo 1) y 7”.

<sup>46</sup> Ver STEDH Tarakhel contra Suiza, de 4 de Noviembre de 2014.

### **3.2.3 Carta Social Europea (1961/1996)**<sup>47</sup>

También llamada Carta de Turín por el lugar donde tuvo lugar, fue adoptada el 18 de octubre de 1961, completada por un Protocolo adicional en 1988 y reformada y renombrada en 1996 como Carta Social Europea (revisada). Se creó para complementar los derechos civiles y políticos que se consideraron fundamentales cuando se adoptó el CEDH con ciertos derechos sociales.

La CSE es un tratado jurídicamente vinculante que contiene 31 artículos referentes de derechos sociales, siendo la particularidad de este documento que los Estados miembros escogen por sí mismos aquellos que quieren cumplir de acuerdo con los siguientes criterios: deben escoger un mínimo de 6 de entre 9 artículos concretos (artículos 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19 y 20) y un mínimo de 16 en total. Evidentemente, como cada Estado puede escoger aquellos que quiere cumplir, es difícil destacar derechos concretos. No obstante, lo importante es el hecho de que se garantice al refugiado el disfrute de determinados derechos sociales en los Estados de los que dependa su protección.

## **3.3 Sistema de la Unión Europea**

### **3.3.1 Tratado de Funcionamiento de la UE (1957/1992/2009)**<sup>48</sup>

Firmado en Roma en 1957 bajo el nombre de “Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea” conforma junto al Tratado de la UE (TUE) y el Tratado Euroatom el marco jurídico sobre el que se asienta la UE<sup>49</sup>. Dicho documento, el cual ha sido objeto de numerosas reformas, prevé gran parte de las políticas y principios que rigen el funcionamiento de la UE.

En materias relacionadas con el derecho de asilo, el TFUE contiene directrices y políticas que los Estados miembros deben seguir a la hora de actuar cuando se den determinados supuestos. El punto de partida es el artículo 67, pues establece algunas de las bases del sistema que la UE ha establecido para tratar el refugio.

Por un lado, establece que la UE “constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro del respeto de los derechos fundamentales y de los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembros” y que “[g]arantizará la ausencia de

---

<sup>47</sup> En adelante, CSE.

<sup>48</sup> En adelante, TFUE.

<sup>49</sup> Posteriormente, con la ratificación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE en 2009, ésta se convirtió en el cuarto pilar básico de la UE.

controles de las personas en las fronteras interiores”. A partir de esta regulación se intenta adaptar el derecho de libre circulación a un espacio supranacional, tratándose de garantizar el respeto de los derechos fundamentales dentro del territorio de la UE, independientemente del Estado en el que la persona se encuentre.

Por otro lado, asegura que la UE “desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países”. Dicha afirmación se debe leer junto con los artículos 77 y 78, que establecen las líneas generales y los objetivos que se pretenden alcanzar a través de esa política común de asilo que se promete desarrollar.

En el primer apartado del artículo 78 se observa esa “fusión” mencionada al explicar los conceptos de asilo y refugio, pues establece el compromiso de desarrollar una política de común de asilo y protección subsidiaria ajustada a las Convención de 1951:

*La Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como a los demás tratados pertinentes.*

La idea básicamente reside en restringir la protección propia del asilo a la definición de refugiado, es decir, si el solicitante de protección cumple las condiciones para que se le reconozca como refugiado de acuerdo con la Convención de Ginebra, tendrá derecho conforme a la UE a disfrutar de asilo. Del mismo modo, para aquellos que no cumplan con la definición se tiene pensada una protección subsidiaria.

Es cierto, no obstante, que debido a que hoy en día se dan circunstancias distintas de las de 1951, en la práctica (siguiendo la interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>50</sup> en materia de asilo), se ha flexibilizado en cierta medida esa rigidez que supondría ajustarse puramente a la definición. Es precisamente a esto a lo que se hacía referencia cuando en el primer capítulo se habló de los casos de personas perseguidas por su condición de mujer o por su orientación sexual; aunque estrictamente no debería ser correcto, la jurisprudencia está permitiendo que se acepten nuevas causas como

---

<sup>50</sup> En adelante, TJUE.

válidas, interpretándolas como persecuciones por motivo de pertenencia a un grupo social diferenciado<sup>51</sup>.

También es necesario destacar el tercer apartado del mismo artículo, pues sirve como mecanismo extraordinario para que la UE pueda reaccionar de forma eficaz ante la posibilidad de un flujo masivo e inesperado de inmigrantes, tal y como ha ocurrido:

*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.*

Como se puede observar de la lectura conjunta de estos artículos, la UE manifiesta su intención de que los Estados miembros aborden conjuntamente la regulación del asilo y protección subsidiaria, así como el control de las fronteras exteriores y la relación con terceros países en este ámbito. Aunque en la actualidad no se haya logrado una política de asilo como tal (sino más bien una coordinación de actuaciones), estas disposiciones son una declaración de intenciones del objetivo de la UE, que no es otra cosa que armonizar legislaciones y comunitarizar tanto como pueda.

### **3.3.2 Carta de los Derechos Fundamentales (2000)**<sup>52</sup>

Proclamada el 7 de diciembre de 2000 en Niza, revisada en 2007 y jurídicamente vinculante para todos los Estados miembros de la UE (a excepción de Reino Unido y Polonia) desde la ratificación del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009. Su objetivo es proteger una serie de derechos humanos en el ámbito de la UE que consagran los valores de dicha comunidad política.

La originalidad de este documento reside por un lado en que los derechos conferidos los son tanto a ciudadanos de la UE como a personas que no lo son pero que se encuentran residiendo en el territorio<sup>53</sup>; y por otro lado, que protege contra las transgresiones de derechos cometidas por instituciones de la UE, así como por los Estados miembros pero en este último caso únicamente en aplicación de normativa jurídica de la UE<sup>54</sup>. Es decir,

<sup>51</sup> Ver STJUE de 7 de noviembre de 2013, asunto X, Y y Z contra el Ministerio de Inmigración y Asilo, as. C-199/12 a C-201/12, *infra*.

<sup>52</sup> En adelante, Carta.

<sup>53</sup> Hay que apuntar que no todos estos derechos son conferidos a los meros residentes, aunque sí la mayoría. Es lógico que se les niegue el ejercicio de alguno de estos derechos, como por ejemplo el derecho de voto sobre la configuración del Parlamento Europeo.

<sup>54</sup> Dependiendo de cuál sea el motivo de agravio se deberá acudir a tribunales nacionales, a la Comisión de la UE o al TJUE.

solo se podrá alegar una vulneración de derechos de la Carta por parte de un Estado miembro en casos como una incorrecta transposición de una directiva europea o el incumplimiento de un reglamento.

Este documento proclama dos derechos importantes a efectos del conflicto que se trata de estudiar. Por un lado el artículo 18 refleja de nuevo esa fusión conceptual entre refugio y asilo al establecer 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”. De esta forma, se establece claramente el mandato a los Estados miembros de aplicar el criterio de ajustar la concesión de asilo al cumplimiento de los requisitos de la Convención de Ginebra.

Por otro lado, el artículo 19 realiza dos prohibiciones a los Estados miembros en el uso de normas de Derecho Comunitario en aras de establecer ciertos límites: la prohibición de que se lleven a cabo expulsiones colectivas, y la prohibición de que se devuelva o expulse a cualquier persona “en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes”. Esta última prohibición trata de respaldar normativamente la doctrina de la Comisión y Tribunal Europeos de Derechos Humanos en relación con la problemática del art. 3 CEDH con los refugiados (la cual fue brevemente presentada *supra*)<sup>55</sup>.

### **3.3.3 Reglamentos**

Son actos jurídicos definidos en el artículo 288 TFUE. Son utilizados por la UE para ejercer sus competencias, teniendo éstos “alcance general” y siendo “obligatorio[s] en todos sus elementos y directamente aplicable[s] en cada Estado miembro”.

***a) Reglamento 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***

---

<sup>55</sup> A pesar de haberse creado precedentes jurisprudenciales a nivel europeo, este tipo de decisiones no tienen la misma fuerza que si el derecho es recogido formalmente en una norma jurídicamente vinculante.

Se considera el eje central del llamado “Sistema Dublín”<sup>56</sup>, que tiene por objeto racionalizar los procedimientos de solicitud de asilo de forma que siempre un Estado miembro tramite la petición y al mismo tiempo eliminar los fenómenos de *asylum shopping*<sup>57</sup> y “refugiado en órbita”<sup>58</sup>.

En aras a conseguir este objetivo, el Reglamento 604/2013<sup>59</sup> trata determinar el Estado miembro responsable de examinar cada solicitud de asilo internacional en función de una serie de criterios<sup>60</sup>, entre los que existe una jerarquía:

- En primer lugar se tiene en cuenta el ya mencionado principio de unidad familiar. A tales efectos, se tendrá en cuenta la situación del menor no acompañado (MENA), y la existencia de miembros de la familia residiendo en algún Estado miembro. Asimismo, si miembros de una misma familia realizan solicitudes de asilo individualizadas, éstas podrán ser tramitadas conjuntamente por el Estado correspondiente de acuerdo con este principio (artículos 8-11).
- En segundo lugar, en caso de entrada legal, corresponderá tramitar la solicitud a aquel Estado que un permiso o visado, teniendo en cuenta su fecha de obtención y caducidad y si se ha abandonado el territorio de dicho Estado (artículo 12).
- En caso de entrada ilegal en un Estado, será éste primer Estado miembro al que se haya accedido quien deberá tramitar la solicitud, siempre que no hayan transcurrido

---

<sup>56</sup> En el modelo actual el Sistema Dublín se encuentra integrado por el Reglamento 604/2013 como eje central, complementado con el Reglamento 603/2013 y con las Directivas relacionadas que actualmente se encuentran en vigor (2011/95/UE, 2013/32/UE y 2013/33/UE). Este sistema constituye la normativa que rige la política de asilo.

<sup>57</sup> Este caso se da cuando una persona solicita asilo en muchos Estados miembros al mismo tiempo. Teniendo en cuenta que algunos países son más laxos que otros al tramitar solicitudes, si se envían solicitudes a muchos Estados las probabilidades de que alguno conceda el asilo se multiplican. Se encuentra dentro del mismo concepto el caso de personas que prefieran vivir en un Estado determinado y por ello atraviesan distintos Estados sin solicitar asilo hasta que llegan al que han escogido. El fenómeno de *asylum shopping* está relacionado con el *asylum lottery*, según el cual las probabilidades de que se reconozca el derecho de asilo al solicitante puede variar enormemente por la combinación resultante de las leyes de asilo que tenga el Estado que tramita el asilo y la nacionalidad del demandante de asilo.

<sup>58</sup> Un refugiado en órbita es un demandante de asilo a quien no se le examina su solicitud en el país en el que ha pedido asilo porque supuestamente no es en dicho Estado donde debe hacerlo y tiene que vagar a través de diferentes Estados hasta que alguno acepte tramitar la solicitud. Este fenómeno como podemos ver se relaciona mucho con el *asylum shopping*, porque ocurre muchas veces que una persona decide que quiere pedir asilo en un determinado Estado, pero al llegar a tal Estado se le comunica que al atravesar otro Estado susceptible de conceder asilo previamente debe regresar al mismo, ya que es allí donde debe demandar asilo de acuerdo con el Derecho Comunitario.

<sup>59</sup> De ahora en adelante, Dublín III.

<sup>60</sup> Un demandante de asilo solo puede cursar una solicitud. El país que reciba dicha solicitud no será quien la tramite, sino que únicamente decidirá a quién le corresponde tramitarla de acuerdo con los criterios del Reglamento.

12 meses desde la entrada ilegal en dicho territorio. Si transcurrido ese tiempo el solicitante de asilo ha vivido en un Estado miembro durante un período continuo no inferior a cinco meses antes de presentar su solicitud de asilo, ese Estado miembro será quien deba tramitar la solicitud (si en ese tiempo ha residido en varios corresponderá al último) (artículo 13).

Si tras analizar estos criterios el Estado que recibió la solicitud en primer lugar estima que es otro quien debe tramitarla, el demandante de asilo será enviado a dicho Estado (siempre que no haya “razones fundadas para temer que existen deficiencias sistemáticas en el procedimiento de asilo y en las condiciones de acogida de los solicitantes en ese Estado miembro que implican un peligro de trato inhumano o degradante, en el sentido del artículo 4 de la Carta” (artículo 3), en cuyo caso habrá que seguir examinando criterios) y deberá gozar de protección temporal hasta que su solicitud sea tramitada, de acuerdo con la Directiva 2013/33/UE, presentada *infra*.

Una vez tramitada dicha solicitud, en caso afirmativo se concederá protección internacional dentro del territorio de ese Estado; en caso negativo, la protección no tendrá lugar y dicha decisión será válida para los demás Estados miembros, de forma que no será posible solicitar asilo de nuevo.

***b) Reglamento 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***

Se trata de un reglamento que sirve de complemento del procedimiento previsto en el reglamento Dublín III para determinar el Estado miembro responsable de examinar cada solicitud de protección internacional. A partir de este reglamento se crea el sistema “Eurodac”, una base de datos que permite recoger huellas digitales. De conformidad con las normas y procedimientos que en dicho reglamento se recogen, cuando una persona se dispone a solicitar asilo las autoridades nacionales están obligadas a tomar las huellas dactilares de dicha persona e introducirlas en el mencionado sistema “Eurodac”.

El propósito de este procedimiento es comprobar si la persona en cuestión la ha solicitado asilo en otro Estado y si ha transitado por la otros Estados de la UE de forma

irregular, agilizándose así enormemente el proceso de determinar qué Estado es responsable de tramitar las solicitudes.

### **3.3.4 Directivas**

Al igual que los reglamentos, las directivas son instrumentos jurídicos de los que disponen las instituciones europeas para aplicar las políticas de la UE. No obstante, a diferencia de los reglamentos, son instrumentos flexibles que se emplean principalmente como medio para armonizar las legislaciones nacionales. De esta forma, siguiendo la definición del ya mencionado artículo 288 TFUE, la directiva obliga “al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios”.

Las Directivas son Derecho derivado de la UE (es decir, aprobado por las instituciones de la UE conforme a lo establecido por los tratados constitutivos) y deben ser transpuestas, es decir, adaptadas a las legislaciones de cada Estado miembro de acuerdo con sus características mediante procedimiento legislativo, para poder aplicarse. Contra las posibles transgresiones de los Estados en sus obligaciones al respecto se puede acudir al TJUE.

Es previsible que las directivas son uno de los focos del presente conflicto por la flexibilidad que se otorga a los Estados de cara a cumplir con la finalidad propuesta. En materias referentes a refugiados, podemos citar fundamentalmente las siguientes:

- a) *Directiva, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la 2001/55/CE del Consejo concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida*

Esta directiva está prevista para afrontar situaciones de flujos masivos de inmigrantes a partir de la ejecución de una protección temporal establecida y ejecutada de forma conjunta, o al menos, armonizada. Así, los Estados miembros se comprometen a asumir responsabilidades y actuar conforme al principio de solidaridad entre Estados mediante la implantación de “dispositivos excepcionales para garantizar una protección inmediata de las personas” (Considerando segundo).

A tales efectos, destaca entre esas medidas extraordinarias la posibilidad de imponer de un reparto proporcional y obligatorio entre los Estados de “cuotas” de personas que serán acogidas y protegidas temporalmente durante la situación extraordinaria que motive la aplicación de la Directiva. No obstante, aunque la Directiva se encuentre aprobada, nunca ha llegado a ser implementada<sup>61</sup>.

***b) 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***

Esta Directiva, también conocida como “Directiva de reconocimiento” o “Directiva de cualificación”, es quizás la más importante para los demandantes de asilo porque básicamente define quién es refugiado a ojos de la UE y también quién es beneficiario de protección subsidiaria<sup>62</sup>, así como el contenido de la misma.

El objetivo es por un lado que los Estados utilicen criterios comunes a la hora de examinar a qué personas reconocerles alguno de los correspondientes estatutos como consecuencia de su situación de desprotección (es decir, fija requisitos) y por otro lado que dichos estatutos garanticen unos derechos mínimos<sup>63</sup>.

***c) 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***<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> En el capítulo siguiente veremos la problemática en torno a este asunto.

<sup>62</sup> Los requisitos para ser beneficiario de protección subsidiaria se encuentran recogidos en los capítulos II y V de la Directiva 2011/95/UE.

<sup>63</sup> Como ya sabemos, el alcance de la protección subsidiaria es menor. En la UE, el asilo tiene un permiso de residencia de 3 años por solo 1 de la protección subsidiaria, período que no finaliza si la situación temporal que lo motivó acaba. Además, la cobertura de derechos es menor, pero existe un mínimo garantizado. Algunos ejemplos son expedición de documentos de identificación y permiso de residencia, asistencia sanitaria y jurídica, acceso a educación y empleo o respeto del principio de unidad familiar.

<sup>64</sup> Esta normativa es en realidad una refundición de la 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, con el objetivo de continuar con el proceso de armonización de las legislaciones estatales y adaptar la regulación existente a la reforma del Reglamento Dublín II.

También conocida como “Directiva de procedimientos”, tiene como objetivo, de acuerdo con su artículo primero, “establecer procedimientos comunes para conceder y retirar la protección internacional conforme a la Directiva 2011/95/UE”. Es decir, del mismo modo que la Directiva 2011/95 regula cuándo se reconoce el estatuto de refugiado, la Directiva 2013/32/UE trata de crear procedimientos y plazos comunes para los Estados miembros a la hora de examinar las solicitudes.

Una de las novedades de esta normativa es la introducción de un plazo general máximo de 6 meses (salvo excepciones) para examinar las solicitudes desde que fueron presentadas, a fin de evitar demoras indefinidas (artículo 31). Durante ese lapso de tiempo, los demandantes de asilo “estarán autorizados a permanecer en el Estado miembro, únicamente a efectos del procedimiento, hasta que la autoridad decisoria haya dictado una resolución” (artículo 9.1).

Es necesario destacar con respecto del procedimiento por un lado las garantías generales establecidas a lo largo del artículo 12.1 (entre las que se incluye ser informados en su idioma de los distintos aspectos concernientes al procedimiento, así como sus derechos y obligaciones con respecto al mismo; derecho a asistencia jurídica y a intérprete, derecho a ponerse en contacto con ACNUR, derecho a ser notificados acerca de la resolución de su solicitud, etc.) y las especiales (artículo 24), además de aquellas particularmente prevista para menores no acompañados (artículo 25); y por otro el endurecimiento de los requisitos exigidos a las partes que intervienen (funcionarios, personal médico, personal fronterizo, etc.).

Por último, esta Directiva define conceptos tales como primer país de asilo, país de origen seguro y tercer país seguro, y contiene los criterios para que un Estado sea reconocido como tal. Posteriormente se hará referencia a la importancia de estos conceptos a la hora de abordar parte de la problemática.

***d) 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***<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup>Esta normativa es una refundición de la 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, con el objetivo de continuar con el proceso de armonización de las legislaciones estatales y adaptar la regulación existente a la reforma del Reglamento Dublín III.

También conocida como “Directiva de acogida”, complementa a las anteriores al regular las normas de acogida durante el procedimiento de asilo<sup>66</sup>. El objetivo es garantizar unas normas de acogida mínimas para el demandante de asilo para evitar situaciones en las que los Estados miembros decidan internar o simplemente ignorar a dicha persona hasta que el procedimiento quede resuelto. Por tanto, proporciona una protección temporal (aunque de alcance reducido) hasta que se determine si la persona tiene derecho a ser protegida internacionalmente.

Esta protección se desgana en derechos mínimos civiles, sociales y económicos que los Estados están obligados a otorgar a los demandantes de asilo y en una regulación de la figura del internamiento (esto es, qué se considera internamiento, cuándo puede tener lugar, bajo qué condiciones, etc.<sup>67</sup>).

---

<sup>66</sup> Vemos por tanto como queda configurado el Sistema Dublín: se regulan los criterios determinantes sobre qué Estado debe tramitar la solicitud, cómo funciona el procedimiento, de qué protección dispone el demandante de asilo hasta la resolución y en qué circunstancias se concederá asilo o protección subsidiaria.

<sup>67</sup> La disposición más importante a estos efectos es el artículo 8, que en su apartado primero garantiza que “[l]os Estados miembros no internarán a una persona por la única razón de que sea un solicitante de protección internacional, de conformidad con la Directiva 2013/32/UE”.

## 4. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN

La respuesta de la Unión Europea ha estado caracterizada por las indecisiones sobre el camino a tomar, las discrepancias entre Estados y la interpretación de la crisis de refugiados como un problema temporal. En el presente capítulo trataré de exponer las decisiones tomadas, la visión judicial sobre las actuaciones estatales y algunas de las críticas que se han realizado sobre las actuaciones gubernamentales. También se interpretan posibles causas subyacentes que han motivado las decisiones de los Estados miembros.

### 4.1 La respuesta de la Unión Europea

Hasta 2013, cuando se aprueba el Reglamento Dublín III, las imprevistas pero enormes masas de gente dirigidas hacia Europa generan situaciones de gran descontrol y casos de *asylum shopping* y refugiados en órbita en abundancia, lo cual significa a efectos prácticos miles de inmigrantes ilegales vagando por el territorio de la UE. Ante una situación tan grande de inestabilidad, la mayoría de Estados fronterizos europeos dedican inicialmente un esfuerzo mucho mayor en detener el flujo de inmigrantes que en encontrar la forma de acogerlos.

A tales efectos, dado que cuando los inmigrantes alcanzan las fronteras se activa el principio de *non-refoulement*, algunos Estados deciden levantar muros y vallas, e intentan reducir el volumen de personas que llegan a las costas europeas mediante acuerdos que básicamente suponen la externalización del control flujos migratorios. Se crea así la llamada “Europa fortaleza”.

El Convenio de Dublín original había tenido lugar como respuesta al *asylum shopping*. Así pues, se fijan unos criterios para regular la distribución de las solicitudes de asilo, de manera que solo se pudiese tramitar la solicitud de asilo una vez, en el estado que correspondiere. Este convenio desembocará en la creación del Sistema Dublín, cuyos reglamentos se irán reformando hasta llegar al actual (Dublín III), según el cual, a falta de otros criterios, la solicitud es tramitada por el primer Estado de la UE donde haga entrada el solicitante. La intención no es otra que decidir de forma rápida qué Estado es responsable de tramitar las solicitudes presentadas en territorio de la UE, no es por tanto un sistema de reparto de cargas.

Por otro lado, en 2013 también se reforman las normas que regulan el espacio Schengen, de forma que en casos de amenaza a la seguridad se permiten establecer controles en fronteras interiores por plazos de seis meses y prorrogables hasta dos años. Si bien es cierto que el Parlamento Europeo negoció que no se pudiera considerar la mera inmigración como amenaza a la seguridad de un Estado y decretó establecer controles “sorpresa” para comprobar que en dichas fronteras interiores no se establecieran controles ilegales de la inmigración, a efectos prácticos se permitió que cinco Estados (Suecia, Dinamarca Noruega, Austria y Alemania) restablecieran sus fronteras interiores<sup>68</sup>. Efectivamente, el control de la llegada de refugiados mediante el cierre de fronteras junto con la aplicación práctica del Reglamento Dublín III ponen una enorme presión sobre los países periféricos de la UE.

Según avanza el conflicto sirio, flujos masivos personas llegan a Europa (aproximadamente 250.000 en el primer trimestre de 2015) principalmente por las rutas del Mediterráneo Central y Oriental, debiendo países como Grecia e Italia tramitar gran parte de las solicitudes<sup>69</sup>. Se observa que Grecia tiene grandes deficiencias en su sistema de asilo, lo que, al juntarse con la grave crisis económica y económica del país, lleva a poner en cuestión la capacidad de Grecia de tramitar las solicitudes de asilo, de garantizar protección y de ser considerado un “primer país de asilo” válido.

Como se puede comprobar, el grueso de la llamada “carga” de la crisis de los refugiados no está sobre Alemania, Francia o Austria, a pesar de que muchos refugiados busquen esos territorios como destino final; sino países como Hungría, Italia y Grecia. El resultado de estas políticas se ve por ejemplo en la situación que se ha vivido en Idomeni<sup>70</sup>.

La Comisión Europea presenta en Mayo, inspirándose en el art. 78 TFUE, una Agenda Europea de Asilo que busca precisamente abordar el problema de la inmigración a través de un planteamiento global y un refuerzo de los instrumentos comunitarios en

---

<sup>68</sup> Parlamento Europeo. (12 de Junio de 2013). *La Eurocámara aprueba la reforma del espacio Schengen*. Obtenido de Notas de prensa: <http://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20130607IPR11390/la-eurocamara-aprueba-la-reforma-del-espacio-schengen>.

<sup>69</sup> ACNUR. (2016). *Tendencias Globales 2015. Desplazamiento forzado*.

<sup>70</sup> Idomeni es el nombre de un campo de refugiados situado en una provincia griega con el mismo nombre fronteriza con Macedonia. Este lugar ha sido el “hogar” de aproximadamente 14.000 personas que aspiraban a cruzar a Europa. Sin embargo, muy pocos fueron habilitados para abandonar el lugar y aquellos que traspasaban las fronteras hacia los Balcanes eran de vueltos al campamento. Hasta su evacuación en 2016, se vivieron situaciones de hambre e insalubridad, y siempre fue objeto de críticas por parte de la prensa y las organizaciones humanitarias.

materia de asilo. Dicha Agenda incorpora un mecanismo de reasentamiento temporal para quitar presión de Grecia basándose en el principio de solidaridad<sup>71</sup>. Así pues, se aprueba una Decisión<sup>72</sup> en Septiembre por la que 160.000 demandantes de asilo, cuyas solicitudes debían ser tramitadas por Grecia, Italia y Hungría, se reparten entre los demás Estados miembros.

A pesar de los intentos de la UE de responder a la afluencia constante de inmigrantes, en verano de 2015 se vive el momento de máxima tensión y donde la repercusión mediática y social alcanza cotas nunca antes vistas. Ello se debe a que, a causa de que los conflictos de Medio Oriente continúan, a que se empieza a correr la voz sobre casos de asilados exitosos, y a que las temperaturas aumentan, se produce un flujo espectacularmente masivo e incontrolable de inmigrantes a través del Mar Mediterráneo Oriental, el Adriático y el Egeo. Ello lleva a una crisis como consecuencia de los naufragios y del número de fallecidos, que asciende a 6.000 personas, comportando que la sociedad internacional se vuelque con la ayuda internacional y se critique la falta de instituciones que solventen el problema<sup>73</sup>.

Grecia decide dejar pasar inmigrantes ilegales y países como Serbia, Macedonia o Hungría, ante tales circunstancias, cierran sus fronteras, momento en el cual Alemania decide no respetar el Reglamento de Dublín III afirmando que acogerá a todo demandante de asilo de nacionalidad siria en su país<sup>74</sup>. Así pues, las fronteras se abren y los Estados fronterizos, dejan a los inmigrantes pasar hacia Alemania. El resultado son aproximadamente 800.000 demandantes de asilo que llegan a Alemania en un período muy breve de tiempo, y Angela Merkel, canciller alemana, recibe críticas enormes por parte de la UE por quebrantar un Reglamento y no respetar la unidad y de opositores a

<sup>71</sup> Como se puede observar, este mecanismo es distinto de la Directiva 2001/55/CE, pues se no llega en ningún caso a imponer cuotas obligatorias, planteamiento que los Estados miembros aceptan de mejor grado.

<sup>72</sup> Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo de 14 de septiembre de 2015 relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia. *DOUE*, 15 de septiembre de 2015, núm. 239.

<sup>73</sup> La historia de Aylan Kurdi, un niño sirio de 3 años de edad que es fotografiado muerto en la costa de Turquía (Anexo 5) conmueve a la sociedad europea y constituye un verdadero punto de inflexión en la postura no gubernamental de Europa y en la presión ejercida sobre la Unión Europea.

<sup>74</sup> Sin ánimo de quitar mérito a la decisión del gobierno alemán, es preciso destacar que la decisión no responde únicamente al mero altruismo. Alemania no anuncia que vaya a acoger aleatoriamente a un número de refugiados, o a aquellos que llegaran primero; sino solo a sirios. El motivo es que Siria no se un país pobre y poco desarrollado a pesar de la guerra, por lo que muchos migrantes forzados son personas con alto nivel educativo y cualificación laboral. Por tanto, Alemania acoge de esta manera a una cantidad muy grande de personas que pueden aportar a la sociedad y además no necesitan de programas sociales para conseguir empleo, por lo que la decisión de Alemania responde fundamentalmente a beneficios sociales y económicos para el país.

colación de episodios violentos supuestamente perpetrados por refugiados como las violaciones en la ciudad alemana de Colonia.

El resultado de esta dramática situación es que poco tiempo después Alemania vuelve a cerrar sus fronteras y pide una solución a nivel comunitario, ya que los Estados propensos a coger refugiados han cumplido sobradamente pero una gran mayoría o bien boicotea la búsqueda de solidaridad entre Estados (Hungría, Polonia, Eslovenia) o guarda un silencio mayor del debido (Francia, España, Reino Unido, etc.). Estos hechos propician un punto de inflexión, pues a partir de entonces se regresa a las políticas de la Europa fortaleza, las cuales caracterizan 2016 y son objeto de las más feroces críticas.

Así pues, en Noviembre de 2015 tienen lugar importantes cumbres con terceros Estados en un intento de la UE de controlar los flujos de inmigración ilegal a través de diversos acuerdos de cooperación. En los días 11 y 12 tiene lugar una Cumbre en la Valletta entre la UE y países representativos del Norte, en la que se adopta un *joint action plan* (esto es, literalmente, un plan de acción conjunta) de 16 medidas que persiguen abordar las causas de la migración irregular y combatir las, reforzar la protección de los solicitantes de asilo y cooperar más estrechamente en relación con la migración legal y en materia de retorno, readmisión y reintegración. Los compromisos más relevantes consistieron por parte de los países africanos en hacer más efectiva la repatriación de inmigrantes irregulares, partidas económicas, creación de empleo en África y mayores facilidades para obtener visados a suelo europeo por parte de la UE; y combatir las mafias de trata de personas de forma conjunta<sup>75</sup>.

Por otro lado, el día 29 del mismo mes, los dirigentes de la UE se reúnen con el presidente de Turquía con el mismo fin<sup>76</sup>. Entre otras conversaciones, se negocia poner en marcha otro *joint action plan*. Como se puede observar, Europa estaba buscando externalizar la labor de control de la inmigración porque estaba siendo imposible cumplir con los objetivos del artículo 67 TFUE, donde se estipulaba la eliminación de fronteras internas, la actuación conjunta en las fronteras externas y la actuación solidaria entre Estados miembros en materia de asilo.

---

<sup>75</sup> Cumbre sobre Migración Unión Europea-África, Valletta, 11-12 de noviembre de 2016.

<sup>76</sup> CEAR. (2016). *Informe relativo al acuerdo Unión Europea-Turquía adoptado el 18 de marzo de 2016 y las consecuencias de su aplicación en los derechos de las personas migrantes y refugiadas.*

Las conversaciones con Turquía avanzan, y en Marzo de 2016 tienen lugar dos cumbres más, los días 8 y 17, cerrándose el acuerdo. Se pacta un convenio de readmisión por el cual Turquía acepta que se devuelvan inmigrantes desde Grecia hacia sus costas, y la UE se compromete a dar asilo a un solicitante que ya se encuentre en Turquía por cada inmigrante que devuelva, hasta un límite máximo de 72.000 personas. Además Turquía se compromete a vigilar sus costas para controlar la salida de migrantes hacia Europa, y Europa hace varias concesiones a Turquía: retomar las conversaciones para la adhesión de éste último a la UE, eximir a los ciudadanos turcos de presentar visado para acceder a Europa y ayudas de 3.000 millones de Euros, ampliables a 3.000 millones más.

La UE ha sido duramente criticada por los medios de comunicación y multitud de organizaciones humanitarias (a continuación se discutirá por qué). No obstante, si se atiende únicamente a los números, es innegable es que el pacto con Turquía ha frenado en gran medida los flujos migratorios procedentes del Mar Egeo, situación que se ha visto reforzada por la decisión de varios Estados europeos de cerrar sus fronteras<sup>77</sup> (Macedonia a finales de Febrero; Eslovenia, Croacia y Serbia en Marzo). En 2017 se ha reportado la llegada de únicamente 4.000 personas a Grecia, cifras similares a 2014 y se estima que las cifras nunca se acercarán de nuevo a las de 2015 y 2016<sup>78</sup>.

La última noticia de gran repercusión fue la proposición por parte de la Comisión Europea de reformar Dublín III y aprobar Dublín IV<sup>79</sup>. Dos grandes medidas se incluyen en ella: un programa de reubicación de solicitantes de asilo cuando las peticiones superan en un 150% el número asignado a un determinado Estado miembro, y un “pre-procedimiento” o un paso previo al inicio del procedimiento que se llevaba a cabo con Dublín III según el cual las autoridades nacionales del país donde se solicita asilo deben ver si es “inadmisibles”. Dicha inadmisibilidad reside en el hecho de que la persona haya cruzado, en su camino al país donde solicita asilo, un país considerado primer país de

---

<sup>77</sup> Martín, D. (9 de Marzo de 2016). *La ruta de los Balcanes se cierra a cal y canto dejando a 36.000 refugiados atrapados en Grecia*. Obtenido de 20 minutos internacional: <http://www.20minutos.es/noticia/2693152/0/ruta-balcanes-cierre-refugiados-macedonia-eslovenia-croacia-serbia/>

<sup>78</sup> EFE. (5 de Abril de 2017). *ACNUR pide no llamar "crisis humanitaria" a situación de refugiados en Grecia*. Obtenido de [http://www.eldiario.es/politica/ACNUR-humanitaria-situacion-refugiados-Grecia\\_0\\_629938103.html](http://www.eldiario.es/politica/ACNUR-humanitaria-situacion-refugiados-Grecia_0_629938103.html)

<sup>79</sup> Comisión Europea. (2016). *Proposal for a regulation of the european parliament and of the council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible*. Bruselas

asilo o tercer estado seguro. En tal caso, sería obligación de las autoridades nacionales de devolverlo a tal Estado<sup>80</sup>. También se prevé reformar gradualmente el SECA.

De momento, 2017 ha estado marcado por las indecisiones de los dirigentes de la UE en torno al rumbo que deben tomar. Sus mayores esfuerzos han ido encaminados a vigilar las medidas unilaterales tomadas los Estados miembros, así como advertirles e incluso sancionarles en caso de ocurrir transgresiones del Derecho de la UE o de derechos humanos.

## **4.2 Críticas**

La actitud dubitativa de la Unión Europea y las medidas proteccionistas de los Estados miembros han sido duramente criticadas por diversas organizaciones no gubernamentales, que han denunciado constantemente actuaciones ilegales y vulneraciones de derechos humanos.

Parece obvio que la UE no estaba preparada para una inmigración masiva como la acontecida, ya que los mecanismos de los que disponía eran lentos y no permitían proporcionar protección de una forma rápida y eficaz. Cuando la UE comenzó a desarrollar el Sistema Europeo Común de Asilo (en adelante, SECA) se diseñó un modelo según el cual se restringe el acceso al derecho de asilo a la definición de refugiado. La consecuencia de ello es que, aunque se le otorgan más derechos a la persona que cumple con los requisitos, se reduce el número de potenciales beneficiarios de protección porque las exigencias están tasadas, no como en el asilo.

Bien es cierto que para aquellos que no se ajustan a la definición cabe la posibilidad de recibir protección subsidiaria. Esto se puede aplicar a flujos de personas que huyen de conflictos armados (los refugiados *de facto*) para que así al menos de forma temporal se encuentren protegidos. Sin embargo, este sistema resulta muy poco eficaz, porque el alcance de la protección subsidiaria es mucho menor y es evidente que no se puede analizar uno a uno los millones de demandantes de asilo que llegan a territorio de la UE ni se puede esperar que una cantidad importante de ellos se ajuste a los requisitos de la Convención 1951<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Hay que decir que el proceso de aprobación de dicha proposición se encuentra estancado en estos momentos y no hay constancia de cuándo se reanudará.

<sup>81</sup> En aras a facilitar la comprensión de esta última afirmación, puede tomarse un breve ejemplo en relación con el conflicto sirio. Millones de sirios han abandonado el territorio nacional, ¿es realista pensar

Por otro lado, ha existido una falta evidente de solidaridad por parte de los Estados miembros que se comprueba al observar la disparidad en las decisiones sobre la concesión de asilo a los solicitantes. Las directivas establecen unos estándares mínimos pero, después, al transponerse a la legislación nacional, los Estados tienen mucha libertad a la hora de conceder derechos e imponer obligaciones. Esta realidad ha tenido una gran repercusión en esta crisis porque muchos Estados transpusieron la Directiva de Cualificación de forma muy restrictiva (o directamente no lo hicieron), adoptando una postura muy rígida en sus políticas con respecto a los requisitos exigidos para conceder el estatuto de refugiado. Ello tuvo como consecuencia una situación donde según el país fuese más o menos fácil que la solicitud de un demandante de asilo fuera aceptada, y provocando los tan numerosos casos (anteriormente mencionados) de *asylum shopping*<sup>82</sup>.

Como se ha mencionado, Dublín II se reforma para paliar esta situación. Obviamente, a priori puede parecer que es una buena idea crear un sistema mediante el cual solo se pueda pedir asilo una vez y se asigne de forma clara y ágil qué país se corresponde tramitar la solicitud de protección internacional. Dicho sistema podría valer para casos donde los flujos de inmigrantes proceden de distintas rutas y en una distribución más o menos regular o proporcionada entre tierra, mar y aire<sup>83</sup>. El problema es cuando estos flujos son masivos y se concentran en torno a determinadas rutas los Estados miembros fronterizos se llevan toda la carga.

El Parlamento Europeo ya había mostrado su preocupación por la consideración del primer país de entrada como criterio de adjudicación de solicitudes, indicando que ello podría hacer que algunos Estados “soporten una carga desproporcionada debido a su

---

que una mayoría de esas personas obtendrá asilo en la UE? Si se piensa por ejemplo en ingenieros químicos o militares pertenecientes al cuerpo de aviación siria que se hayan negado a participar en ataques con armas químicas, es claro que estas personas corren un riesgo real de perder la vida si no abandonan el país y encuentran protección internacional. Sin embargo, ¿qué ocurre con la población civil? Es cierto que ha sido objeto de ataques por parte de algunas facciones contendientes en la guerra, pero, ello no tiene por qué verse como algo sistemático. Se observa así que las circunstancias bajo las que una persona se ajusta a la Convención de Ginebra son muy escasas.

<sup>82</sup> Martínez, S. (23 de Septiembre de 2015). *Ultimátum de Bruselas a España por incumplir normas de asilo*. Obtenido de El Periódico Internacional:  
<http://www.elperiodico.com/es/noticias/internacional/comision-europea-abre-expediente-sancionador-espana-otros-paises-por-respetar-politica-asilo-4531083>

<sup>83</sup> Moya, D. (9 de Mayo de 2016). *¿Crisis de refugiados o crisis del sistema europeo de asilo europeo (SECA)?* Tenerife: Universidad de la Laguna.

ubicación geográfica más expuesta”<sup>84</sup>. Además, estos países se encuentran en momentos donde su economía es muy débil, y no están preparados para asimilar la llegada de tantos solicitantes de asilo. Tras observar las condiciones en las que vivían muchos inmigrantes en campos de refugiados como el de Idomeni, claramente se puede llegar a la conclusión de que se están violando las directivas de procedimiento y acogimiento, además del CEDH. ¿Se puede considerar entonces a estos países como primeros países de asilo seguros?

Estamos por tanto una situación extraordinaria y una solución para situaciones ordinarias o, al menos, distributivamente igualitarias. Se ha sugerido la implementación de la Directiva 2001/55/CE, la cual sí constituye una solución para situaciones extraordinarias<sup>85</sup>. Sin embargo, decide no aplicarse, probablemente por una falta de voluntad política, pues implementar tal Directiva impondría cuotas obligatorias a los Estados miembros, algo que algunos no estarían dispuestos hacer.

En su lugar, se adopta la mencionada Decisión 2015/1523 del Consejo por la que se establecen cuotas de reparto de la carga a partir de un sistema voluntario. Como no podía ser de otra manera, la medida atrae críticas: en primer lugar, por considerarse que el número es considerado muy bajo y que hay falta de solidaridad entre los Estado, ya que la disparidad en relación con las cuotas de refugiados es enorme<sup>86</sup>; en segundo lugar, por la ineficacia y lentitud por parte de los Estados que debían reubicar a esas personas en los Estados miembros receptores<sup>87</sup>; y por último, porque se considera violado el derecho de tutela judicial efectiva de los demandantes de asilo.<sup>88</sup>

Por supuesto, el mayor foco de críticas reside en una actitud más propensa a detener a los inmigrantes que llegan a Europa que en proveer una solución para protegerlos. El sentimiento de decepción que sienten quienes consideran que la UE se ha equivocado en

---

<sup>84</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de marzo de 2009, sobre el futuro del sistema europeo común de asilo. *DOUE*, 1 de abril de 2010, núm. 87.

<sup>85</sup> Ver Directiva 2001/55/CE, del Consejo, de 20 de julio de 2001, *supra*.

<sup>86</sup> Rojas, A. (22 de Septiembre de 2015). *Europa se salta sus propias leyes de asilo*. Obtenido de El Mundo Internacional:

<http://www.elmundo.es/internacional/2015/09/02/55e4836f22601d33488b4586.html>

<sup>87</sup> CEAR. (22 de Septiembre de 2016). *La UE solo ha cumplido el 7% de su compromiso con los refugiados en un año*. Obtenido de página web de CEAR: <https://www.cear.es/la-ue-solo-ha-cumplido-el-7-de-su-compromiso-con-los-refugiados-en-un-ano/>

<sup>88</sup> Estas acusaciones se deben a que el único derecho que se otorga al reubicado es a ser informado, es decir, no tiene derecho de audiencia, no puede mostrar preferencias (por ejemplo, apoyándose en el principio de unidad familiar), no puede oponerse al Estado miembro de reubicación y no puede recurrir la decisión.

su planteamiento se refleja en las palabras de Garcés-Mascareñas<sup>89</sup>, que se expresa de la forma siguiente:

*Parecía que la respuesta lógica a la misma era la construcción de una política de inmigración y asilo común, no fundamentada sobre la construcción de más Europa Fortaleza, sino de una política en la que sentaran las bases de una gestión de fronteras común, con procedimientos de recepción comunes para todos los estados miembros.*

En este sentido, han sido los Estados quienes han decidido de *motu proprio* proteger sus fronteras, por lo que la voluntad de unos Estados de centrarse en la acogida de solicitantes de asilo se ha visto contrarrestada. Incluso, se han dado casos de Estados que han pasado de una actitud favorable a acoger refugiados a una mucho más proteccionista, como Dinamarca o Hungría.

Un ejemplo muy claro es el de España, que lleva controlando las rutas que le afectan (desde Canarias y el Estrecho de Gibraltar) desde hace muchos años y están muy controladas<sup>90</sup> por la política migratoria española, que se considera eficaz por dos aspectos: las vallas en Ceuta y Melilla y externalización de los controles fronterizos (ejemplos de esto son los acuerdos para realizarse controles policiales en la zona neutral con Marruecos, o los 20 millones que se pagaron Senegal como parte del plan de retorno de inmigrantes en plena 'crisis de los cayucos' en Canarias en 2006). Por otro lado, la Ley de Seguridad Ciudadana<sup>91</sup> permitió la introducción de una disposición adicional en la Ley de Extranjería<sup>92</sup> que permite, aludiendo al concepto de frontera móvil, legalizar la práctica de las devoluciones en caliente, cuestión sobre la que se está planteando su legalidad.

Las devoluciones en caliente consisten en el arresto de aquel inmigrante que acaba de traspasar la frontera, antes de que llegue a una oficina de asilo, y se le devuelve al Estado del que vino. No obstante, estos actos pueden estar comportando una grave transgresión del principio *non-refoulement* que tan repetidas veces aparece en la legislación presentada. Del mismo modo, se plantea una posible violación del artículo 3 CEDH y protocolo número 4, ya que, como ya se ha visto, estas disposiciones prohíben

<sup>89</sup> Garcés-Mascareñas, B. (2015). *Por qué Dublín "no funciona"*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.

<sup>90</sup> Las solicitudes de asilo en España ascendieron según datos de FRONTEX a 13.000 en 2015, el año de mayor inmigración en territorio Europeo.

<sup>91</sup> Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. Boletín Oficial del Estado de 31 de marzo de 2015 núm. 77

<sup>92</sup> Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Boletín Oficial del Estado de 12 de enero de 2000, núm. 10.

enviar a una persona a un lugar donde existen temores fundados de que vaya a sufrir tortura o tratos inhumanos<sup>93</sup>.

Más allá de las actuaciones de los Estados miembros se denuncia que la UE en su conjunto sí que ha tomado decisiones para construir la “Europa fortaleza”. Por ejemplo, Sánchez Legido habla de “triquiñuelas jurídicas” a través de las cuales la UE trata de exceptuar el derecho de asilo, como la externalización del control fronterizo mediante acuerdos de cooperación y el uso de los conceptos de tercer país seguro<sup>94</sup>.

El caso más representativo y el que más revuelo ha causado fue el mencionado acuerdo de Turquía porque puede estar violando numerosas normativas. En primer lugar, las devoluciones a Turquía violan el Protocolo adicional nº 4 del CEDH y el artículo 19 de la Carta, pues las devoluciones colectivas se encuentran terminantemente prohibidas<sup>95</sup>. En segundo lugar, aunque Turquía ha firmado el Convenio de 1951, tiene una reserva geográfica por la cual solo le es vinculante el Convenio con respecto de ciudadanos europeos. ¿Se puede considerar entonces este Estado país tercer seguro?

### **4.3 Jurisprudencia**

Por el clásico principio de división de poderes, el poder judicial es independiente de los poderes legislativo y ejecutivo y actúa como límite a las actuaciones de éstos. Por tanto, más allá de las críticas provenientes de medios de comunicación y organizaciones no gubernamentales, un criterio objetivo para discernir si la labor de la UE y sus Estados miembros está siendo o no apropiada pueden ser las decisiones de los tribunales en aquellos casos conflictivos referentes a derechos de refugiados y demandantes de asilo.

A continuación se presentarán algunas de las sentencias más características de TJUE y TEDH, a partir de las cuales se podrán hacer valoraciones posteriormente<sup>96</sup>.

---

<sup>93</sup> Ver STEDH AC y otros contra España, de 22 de abril de 2014.

<sup>94</sup> Sánchez Legido, Á. (2016), op. cit.

<sup>95</sup> Urías, J. (19 de Abril de 2016). *Algunas cuestiones sobre la aplicación del tratado de la UE con Turquía*. Obtenido de ctxt contexto y acción: <http://ctxt.es/es/20160413/Firmas/5365/refugiados-Grecia-acuerdo-Turquia-UE.htm>

<sup>96</sup> El contenido que se presenta a continuación intenta ser ejemplificador de la actitud y la interpretación del TEDH y TJUE con respecto de la situación. Obviamente no se trata de un listado exhaustivo, pero no es posible hacer referencia a todos los casos con cierta importancia pues la extensión del contenido sería suficiente como para elaborar un trabajo dedicado exclusivamente a estudiar la labor judicial en esta crisis de refugiados.

### **4.3.1 Tribunal Europeo de Derechos Humanos**

#### ***a) Caso MSS contra Bélgica y Grecia (2010)***

Caso de un demandante de asilo cuya solicitud corresponde a Grecia. Entra irregularmente en Bélgica y allí es arrestado; las autoridades lo devuelven a Grecia, de acuerdo con las normas de la Convención de Dublín. No obstante, se comprueba que Grecia no solo no se encargó de tramitar la solicitud de asilo del demandante sino que tampoco previó ningún tipo de protección temporal, condenando a la persona en cuestión a vivir en condiciones cercanas a la indigencia.

Como consecuencia de esta situación, el Tribunal Grecia condenó a Bélgica y a Grecia por utilizar el reparto del Sistema de Dublín vulnerando el artículo 3 CEDH, que prohíbe someter a nadie a trato inhumano o degradante. Bélgica no podía reenviar a MSS a Grecia porque la situación en Grecia (por colapso de solicitudes) otorgaba a MSS un trato inhumano debido a la ausencia de un sistema de asilo y de condiciones mínimas de acogida compatible con dicho artículo 3 CEDH.

Esta sentencia supuso un punto de inflexión con respecto a las garantías de los demandantes de asilo, pues entre Estados existe un principio de confianza y al presuponer que siempre cumplen pueden darse importantes violaciones de derechos. En la actualidad, el TJUE utiliza la jurisprudencia proveniente de este caso y otros similares como precedente para tratar de fijar límites a este principio de confianza. Por otro lado, quedó claro que los criterios de reparto del Sistema de Dublín responsabilizan en exceso a los estados miembros cercanos a los lugares de procedencia de los solicitantes. En un primer momento colapsaron Grecia y progresivamente han comenzado a colapsar también Italia y Hungría<sup>97</sup>.

#### ***b) Caso Sufi y Elmi contra Reino Unido (2011)***

Caso de dos somalíes (uno demandante de asilo y otro ya asilado), que debido a sus delitos cometidos iban a ser deportados de Reino Unido. Los demandantes aducen pertenecer a minorías étnicas e invocan el art. 3 CEDH. La aportación de este caso es el examen que hace el Tribunal de ese riesgo de trato degradante o inhumano, estableciendo que no es necesaria una persecución individualizada por una determinada característica personal para darse una violación del art. 3 CEDH, sino que una situación

---

<sup>97</sup> En relación con este caso, ver STEDH Tarakhel contra Suiza, de 4 de Noviembre de 2014.

de violencia generalizada podría ser suficiente (según una serie de criterios tales como las tácticas de combate empleadas, la extensión del conflicto o el número de civiles afectados). No obstante, solo existiría obligación de garantizar protección ante casos extremos y existiendo un alto vínculo entre la persona afectada y el conflicto.

De esta forma, se está intentando flexibilizar el concepto de persecución individualizada pero tratando de guardar un acierta proporcionalidad, pues de lo contrario cualquier persona que viviera un conflicto de forma mínimamente cercana automáticamente obtendría derecho de refugio.

***c) Caso Hirsi Jamaa y otros contra Italia (2012)***

En este caso, barcos italianos interceptan embarcaciones donde viajan unas 200 personas, provenientes de Libia. Sin ni si quiera ser identificadas estas personas, se las envía de vuelta a Trípoli, entregándose a las autoridades libanesas. De nuevo, los demandantes invocan el art. 3 CEDH, pues entienden que su entrega les expone a sufrir torturas o tratos inhumanos y degradantes tanto en ese país, como en sus países de origen (Somalia y Eritrea) en caso de ser entregados a los mismos.

La aportación jurisprudencial reside aquí en una reflexión sobre el principio *non-refoulement*. En primer lugar, el Tribunal estableció que la prohibición de devolución no se limita al territorio de un Estado, sino que también se aplica a las acciones extraterritoriales del Estado, incluidas las medidas que se producen en alta mar<sup>9899</sup>. Por tanto, debía concluirse que los solicitantes estaban bajo jurisdicción italiana de facto y de iure y por tanto se estaba produciendo un acto equivalente a una devolución desde el territorio del Estado. En segundo lugar, estas personas no habían sido identificadas, por lo que no se podía saber si habían solicitado asilo. Y aun cuando no lo hubieran hecho, ello no exculparía al Estado miembro por no investigar sobre el trato que podrían recibir estas personas al ser devueltas.

En otro orden de cosas pero aún en relación con el principio de *non-refoulement*, el Tribunal interpretó el sentido de la prohibición de expulsiones colectivas (art. 4 del Protocolo nº4 CEDH), estableciendo que el fin de este principio no se refiere exclusivamente a la expulsión de un territorio, pues su efectividad sería escasa, sino que

---

<sup>98</sup> Ver STEDH Medvedyev y otros contra Francia, de 29 de marzo de 2010.

<sup>99</sup> En el presente caso los hechos habían tenido lugar a bordo de navíos italianos bajo control efectivo de personal militar italiano

también puede aplicarse a entregas a terceros Estados desde fuera del territorio. Lo importante para el Tribunal era que las circunstancias de cada inmigrante se examinen individualmente. Vemos por tanto una interpretación bastante extensiva de la norma que busca proteger la eficacia del principio más importante en materia de inmigración y asilo.

### **4.3.2 Tribunal de Justicia de la Unión Europea**

#### ***a) Caso Hassen El Dridi contra el Tribunal de Apelación de Trento (Italia) (2011)***

Caso de un extranjero que entra ilegalmente en Italia, al que le es notificada una orden de expulsión tras cumplir condena por cometer delitos relacionados con tráfico de estupefacientes. El Dridi no cumple con la orden de expulsión y consecuentemente es condenado por la justicia italiana a un año de prisión.

El Tribunal estudió la compatibilidad del Derecho de la Unión (más concretamente, la Directiva 2008/115/CE), con una normativa nacional que preveía una pena de prisión para extranjeros en situación irregular en caso de incumplimiento de una orden de salida del territorio de un Estado miembro. Su decisión fue que los Estados no tienen derecho a imponer una pena de prisión a un inmigrante en situación irregular simplemente por permanecer en su territorio sin una causa justificada, aún incluso cuando se infrinja una orden de expulsión del territorio, ya que dicha pena podría perjudicar la consecución de una política armonizada y eficaz de repatriación de nacionales de terceros países en situación irregular<sup>100</sup>. Esta sentencia es importante pues sirve de precedente para prohibir detenciones ilegales como las que se están llevando a cabo en la actualidad en Hungría<sup>101</sup>.

#### ***b) Caso NS y otros (2011)***

Varios casos de solicitantes de asilo (afganos, iraníes y argelinos) que, tras entrar en el territorio de la UE por Grecia, llegan hasta el Reino Unido e Irlanda irregularmente, donde solicitan asilo. En aplicación del Reglamento Dublín II corresponde a Grecia el conocimiento de sus solicitudes de asilo. Sin embargo, numerosos informes de

<sup>100</sup> Debe precisarse que esta línea jurisprudencial ha sido matizada posteriormente a raíz de otros casos. A tales efectos, ver STJUE de 6 de diciembre de 2011, asunto Alexandre Achughbabian, as. C-329/11; STJUE de 6 de diciembre de 2012, asunto M. D. Sagor, as. C-430/11; y STJUE de 1 de octubre de 2015, asunto Skerdjan Celaj, as. C-290/14.

<sup>101</sup> Pasquali, L. (2011). ¿La pena de prisión para inmigrantes irregulares perjudica la política de retorno de la Unión? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Madrid, núm 39, págs 541-558.

organismos internacionales e incluso de la propia Comisión Europea habían alertado de que Grecia vulneraba de forma sistemática los derechos de los solicitantes de asilo, ya que no les garantizaba ni condiciones de acogida adecuadas ni acceso a un procedimiento riguroso de determinación del estatuto de refugiado, y tampoco respetaba el principio de *non-refoulement*.

El Tribunal opinó que, aunque el sistema de Dublín estaba basado en la confianza mutua y en la idea de que todos los socios europeos garantizaban los derechos fundamentales de los solicitantes de asilo, no cabía excluir la posibilidad de que la aplicación del SECA no fuera adecuada en algún Estado miembro. Sin embargo, dicha posibilidad no tendría por qué significar que toda vulneración de las normas de la UE en materia de asilo implique el no traslado de los solicitantes al Estado miembro responsable. Ello solo debería ocurrir cuando “hubiera razones para temer fundadamente que existen deficiencias sistemáticas en el procedimiento de asilo y en las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo en el Estado miembro responsable que implican un trato inhumano o degradante, en el sentido del artículo 4 de la Carta”<sup>102</sup>.

El Tribunal recoge en este caso la jurisprudencia sentada por el TEDH en el ya estudiado caso MSS contra Bélgica y Grecia (2010), poniendo de manifiesto que el automatismo con el que se aplicaba hasta la fecha el Reglamento Dublín II en aras a determinar el Estado miembro al que le correspondía tramitar una solicitud de asilo debe ceder frente a vulneraciones sistemáticas de los derechos de los solicitantes de asilo efectuadas en un determinado Estado miembro.

***c) Caso X, Y y Z contra el Ministerio de Inmigración y Asilo (Holanda) (2013)***

Caso de tres extranjeros: X (Sierra Leona), Y (Uganda) y Z (Senegal) a los que se les deniegan sus respectivas solicitudes para obtener asilo en Holanda. Los demandantes alegan como causa de persecución su condición de homosexuales, pues la homosexualidad está castigada penalmente en sus países de origen. En este contexto, se plantean una serie de consultas prejudiciales.

El Tribunal interpretó el significado de la expresión “grupo social”, estableciendo que , sobre las cuales establece que un grupo de personas puede considerarse como tal cuando

---

<sup>102</sup> Fundamento Jurídico 86 del Tribunal en la sentencia.

concurran dos requisitos: que sus miembros compartan alguna característica innata, antecedentes comunes o imposibles de cambiar o creencias tan fundamentales para su identidad que puedan considerarse irrenunciables; y que dicho grupo tenga en su país de origen (o país tercero de que se trate) una identidad diferenciada por percibirse como distinto por la sociedad. Asimismo, el Tribunal consideró que a efectos de fundamentar una solicitud de protección internacional, las personas homosexuales pueden considerarse como constitutivas de un grupo social diferenciado.

***d) Asunto JN contra Secretario de Estado del Ministerio de Seguridad y Justicia (Holanda) (2016)***

Caso donde un inmigrante solicita asilo en Holanda en 1995, desestimada; y de nuevo en 2012 y 2013, siendo éstas también desestimadas y requiriéndosele que abandonara inmediatamente la UE (también se le impone una prohibición de entrada de diez años). Condenado hasta en veintiuna ocasiones a multas y a penas de privación de libertad por diversas infracciones, en 2015 es condenado de nuevo e internado como solicitante de asilo, ya que mientras cumplía una pena de privación de libertad había presentado una nueva solicitud de asilo. Se cuestiona entonces la validez de la Directiva 2013/33, sobre la acogida de solicitantes de protección internacional, que autoriza a internar a un solicitante de asilo cuando así lo exija la protección de la seguridad nacional o del orden público.

El Tribunal estableció que el internamiento respondía efectivamente a un objetivo de interés general reconocido por la UE, recordando que la protección de la seguridad nacional y del orden público contribuye también a la protección de los derechos y libertades de los demás. A este respecto, la Carta establece el derecho de toda persona a la libertad, pero también a la seguridad. Por tanto, la posibilidad de internar a un solicitante de asilo queda supeditada a un conjunto de requisitos, pero no puede argumentarse que la Directiva 2013/33 menoscaba el nivel de protección que ofrece el art. 3 CEDH por el mero hecho de habilitar a los Estados miembros a adoptar medidas de internamiento por razones de seguridad nacional o de orden público.

***e) Asunto Shiraz Baig Mirza contra el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de Debrecen (Hungría) (2016)***

Caso de un paquistaní que entra irregularmente en Hungría tras pasar por Albania. Solicita asilo pero mientras se estudia su solicitud éste entra en la República Checa,

donde se le arresta; es reenviado a Hungría. Hungría entiende la solicitud como retirada y cuando se solicita una segunda, decide enviarlo a Albania, país considerado como tercer país seguro.

En este caso se estudian algunas cuestiones procedimentales importantes en relación con la posibilidad de enviar a un solicitante de protección internacional a un tercer país seguro en el marco del Reglamento de Dublín III. Una de las cuestiones más importantes era discernir si cabe la posibilidad de enviar solicitantes a un tercer país seguro después de conocerse el Estado miembro responsable (en este caso, tras examinarse una demanda de protección internacional presentada por un solicitante que ha abandonado el Estado miembro antes de tomarse una decisión sobre la primera solicitud), siendo la respuesta del Tribunal positiva<sup>103</sup>.

Este caso fue criticado duramente por la prensa, supuestamente por legitimar el acuerdo de la UE con Turquía. Sin embargo, dichas alegaciones no pueden considerarse correctas, pues la polémica sobre el acuerdo entre la UE y Turquía<sup>104</sup> recae fundamentalmente sobre si este último cumple con los requisitos para ser considerado tercer país seguro, no en cuestiones procedimentales entre Estados miembros de la UE sobre la aplicación de la causa de inadmisión por procedencia de un tercer país seguro. El Tribunal únicamente está permitiendo enviar a un solicitante de asilo a un tercer país seguro; tema aparte es si el Estado al que se pretende enviar a dicha persona es efectivamente seguro o no<sup>105</sup>.

#### ***f) Asunto X y X contra Bélgica (2017)***

Caso de una familia siria que huye de Alepo y presenta una solicitud de protección internacional en la embajada de Bélgica en Beirut, Líbano. El visado validez territorial limitada que les correspondería tiene una duración de 90 días pero las autoridades belgas, sospechando que su intención era la de quedarse a vivir en Bélgica durante más tiempo, deniegan la solicitud.

---

<sup>103</sup> Ver STJUE de 3 de mayo de 2012, asunto Nurije Kastrati, Valdrina Kastrati, Valdrin Kastrati, as. C-620/10.

<sup>104</sup> Con respecto del controvertido acuerdo UE-Turquía, el TJUE se ha declarado incompetente para conocer de determinados recursos que se han interpuesto, afirmando que dicho Tratado no puede considerarse Derecho de la UE sino Derecho Internacional Público, al tratarse de un acuerdo multilateral entre Estados.

<sup>105</sup> El concepto de tercer país seguro se encuentra recogido en el artículo 38 de la Directiva 2013/32/UE de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.

De acuerdo con el Tribunal, aunque se les otorgue la facultad para hacerlo, los países de la UE no están obligados a extender un visado humanitario temporal para permitir la entrada legal a su territorio de solicitantes de asilo, pues la decisión debe tomarse conforme a derecho nacional. También se trata de una sentencia criticada, alegándose que en caso de que haya personas en peligro por persecución de cualquier índole, denegar la posibilidad de solicitar asilo en las embajadas obliga a las personas a arriesgar sus vidas y a exponerse a la actuación de mafias.

A la vista de los casos expuestos, puede observarse que el TJUE intenta asegurar que los Estados actúen respetando el Derecho de la Unión Europea (Carta, Reglamentos, Directivas, decisiones). Muchas veces estas cuestiones son procedimentales. El Tribunal intenta mediante sus decisiones asegurar las garantías de los demandantes de asilo y los refugiados, tratando de flexibilizar en lo posible las normas en favor de los afectados, pero debiendo respetar siempre la soberanía de los Estados y los derechos de los ciudadanos europeos.

No obstante, el TJUE no es competente para conocer de casos donde lo que se pone en tela de juicio es la legislación nacional o los acuerdos internacionales de cada Estado. Por tanto, aunque con su interpretación pueda intentar facilitar a los refugiados que se acepten sus derechos que se respeten sus derechos, su actuación es limitada. Es por ello que el principal tribunal al que se debería acudir en caso de vulneración de derechos fundamentales es al TEDH. La mayoría de los casos que se examinan guardan relación con el art. 3 CEDH, aunque el art. 8 y art. 13 también son muy recurrentes.

En cualquier caso, salvo casos flagrantes de vulneración de derechos, no parece que la postura del poder judicial sea totalmente contraria a las actuaciones gubernamentales, a diferencia de la opinión pública y las organizaciones y agencias dedicadas a ayudar a los refugiados, según las cuales los abusos son constantes y la despreocupación por parte de las instituciones en relación con los derechos de los inmigrantes, absoluta.

#### **4.4. Causas subyacentes a las políticas gubernamentales**

Desde que la crisis adquirió notoriedad a nivel social y mediático, la respuesta social ha sido en líneas generales más tendente a la aceptación que al rechazo de los refugiados y demandantes de asilo en territorio europeo. Cabe entonces preguntarse, ¿por qué tomarían los Estados miembros de la UE decisiones enfocadas a proteger sus territorios

en lugar de abrir fronteras y agilizar los procedimientos de acogida, tal y como piden los ciudadanos? Una vez analizado el contexto, desde el punto de vista del autor existen tres factores fundamentales para explicar las respuestas gubernamentales<sup>106</sup>:

#### **4.4.1. Medios**

El denominado SECA que la UE ha ido construyendo progresivamente durante las últimas décadas tenía por objetivo ofrecer una protección considerable para eventuales demandantes de asilo. Estaba preparado para dar “mucho a unos pocos”. Sin embargo, la situación que ha tenido lugar requiere un sistema ágil y eficaz que ofrezca protección a muchos solicitantes.

Es muy difícil que los Estados identifiquen y tengan controlados a los millones de personas que han llegado en un lapso muy breve de tiempo. Si los Estados quieren cumplir lealmente todas las garantías de las Directivas deben poner a disposición de los demandantes asistencia jurídica y sanitaria, alimentación, agua, condiciones mínimas de salubridad, etc. Cuando son cientos de miles de personas las que llegan al Estado en cuestión, (como Hungría o Grecia) la empresa es difícil, dificultad que se incrementa teniendo en cuenta que los demandantes de asilo proceden de muchos países diferentes (y dentro de ellos, hay diferentes etnias), lo que significa contratar personal que ofrezca dichos servicios en todos esos diferentes idiomas.

Como vemos, los medios que tienen que poner los Estados a disposición de los inmigrantes solicitantes de asilo son importantes. Hay que recordar que Occidente ha atravesado una enorme crisis de la que aún se está recuperando y en la que varios Estados miembros de la UE se han encontrado al borde del colapso (Grecia, España, Portugal, Italia...) y aún no se han recuperado de las consecuencias.

Tomando como ejemplo Grecia, se trata del país al que más demandantes de asilo llegan y, al mismo tiempo, el que más ha sufrido con la crisis de 2008. Por tanto, teniendo en cuenta su situación económica y política actual, ¿cómo se puede esperar que disponga de capacidad, no solo para proporcionar los medios ya mencionados para los solicitantes de asilo, sino para tramitar todas estas solicitudes y garantizar asilo a quien lo pide, sobre todo en una situación tan extraordinaria de inmigración?

---

<sup>106</sup> Es necesario precisar que todas las consideraciones que realiza el autor se basan en un análisis objetivo de la situación política y social en torno al asunto; no se pretende con ello dar opiniones personales ni argumentar a favor o en contra de los Estados, de los ciudadanos europeos o de los inmigrantes forzosos que llegan a Europa y que están sufriendo la presente crisis en primera persona.

Además, en este sentido, no se conoce cuál sería la efectiva respuesta social si verdaderamente estos Estados (al margen de Grecia) recibiesen a cientos de miles de refugiados. Sería difícil pensar que en países donde la economía y la calidad de vida se han resentido enormemente y donde las tasas de desempleo son una preocupación tan importante para la población se diese acogida a todas estas personas, pues ello conllevaría una mayor competencia laboral, mayor gasto público en prestaciones sociales e incluso alojamiento. Más allá de la dificultad de los gobiernos para poder garantizar asilo a los refugiados y de un eventual colapso de los sistemas sociales, ¿podríamos esperar que tanta gente descontenta en la actualidad por la pérdida de calidad de vida aceptara sin más que inmigrantes recién llegados reciban tantos privilegios?

En este sentido, es necesario mencionar a los migrantes económicos que llegan a Europa junto con los migrantes forzosos. Nos encontramos antes miles de personas que no se encuentran perseguidas y por tanto no necesitan protección. Estas personas se estarían aprovechando del sistema: en primer lugar se beneficiarían del derecho a protección temporal mientras se estudia su solicitud; después podrían desaparecer entre la población para no ser deportados y tratar de asentarse para, posteriormente, apelar al principio de unidad familiar para traer a sus familias<sup>107</sup>. Además, el efecto llamada puede hacer que la inmigración aumente cada año hasta llegar a números insostenibles para el Estado de bienestar.

Esta situación es real, ya que en la actualidad, la mayoría de los inmigrantes son hombres<sup>108</sup> (ver Anexo 6). Si estas personas huyen de una persecución o al menos de un conflicto donde su vida peligra, ¿por qué no viajan con ellos las mujeres y los niños, personas mucho más vulnerables? Teniendo en cuenta esta información, ¿es responsabilidad de los Estados acoger también a aquellas personas cuyas necesidades no responden a una persecución?

#### **4.4.2. Estabilidad**

Podría decirse que el factor principal por el que los gobiernos han actuado de manera proteccionista en relación con la crisis de los refugiados es el miedo. Muchos gobiernos consideran que existen motivos para temer que una mentalidad de “puertas

<sup>107</sup> Murray, D. (2016). *Is Europe Doomed by Migrants?* Gatestone Institute.

<sup>108</sup> Lepri, G. (4 de Abril de 2017). *La crisis del Mediterráneo: el reto de Grecia ante los refugiados*. Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs.

abiertas” hacia los inmigrantes podría poner en riesgo la estabilidad del Estado. Este hecho no solo ocurre en Europa; de hecho, esta es la razón por la cual los países ricos del Golfo Pérsico se han comprometido con la causa realizando grandes aportaciones económicas y prestando otros tipos de ayuda pero casi no han acogido inmigrantes forzosos<sup>109</sup>.

La razón principal de este miedo a la inestabilidad es claro: la religión islámica. Muchos consideran el Islam como una amenaza en sí mismo, fundamentalmente porque sus dogmas no solo se restringen al ámbito religioso y personal sino que también pueden dirigir el sistema jurídico y político del país una vez se instaura la *sharia*. Es por ello que la sociedad occidental, cuyos valores difieren en muchos aspectos de la mentalidad musulmana, teme que un régimen dogmático y autoritario se asiente en Europa.

Dicho miedo se ve motivado principalmente por la absoluta falta de integración de población musulmana en determinadas sociedades europeas (tómense como ejemplos, los barrios de Molenbeek en Bruselas, Bélgica; Saint Denis en París, Francia; o Rosengård en Malmö, Suecia), que hacen pensar que el multiculturalismo no es una realidad y que ante un número suficientemente grande las poblaciones musulmanas podrían intentar imponer sus normas religiosas en el sistema legal de los Estados miembros. Ese sentimiento se ve acrecentado aún más tras la multitud de noticias emitidas por la prensa referidas al aumento de las tasas de crimen, la proliferación de zonas *no-go* y los atentados terroristas que han comenzado a tener lugar en algunos Estados miembros por los llamados “lobos solitarios”.

Ante el rechazo de los ideales que el Islam propugna, existe miedo de que la población musulmana se convierta en dominante en Europa, a raíz de estudios que calculan que en el año 2050 el Islam será la religión mayoritaria en el mundo, representando aproximadamente un 25% de la población mundial, debido a una tasa de natalidad considerablemente mayor que en otras poblaciones<sup>110</sup>. No obstante, existe también otra línea de estudios (ver Anexo 7) según la cual dicho miedo carece de fundamento, ya que una eventual entrada de los demandantes de asilo en Europa solo aumentaría la

---

<sup>109</sup> Stephens, M. (8 de Septiembre de 2015). *Crisis de migrantes: las razones de los Estados del Golfo para no dejar entrar a refugiados sirios*. Recuperado el 30 de Marzo de 2017, de BBC news: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150907\\_crisis\\_migrantes\\_estados\\_golfo\\_razones\\_ac](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150907_crisis_migrantes_estados_golfo_razones_ac)

<sup>110</sup> Pew Research Center. (2015). *The Future of World Religions: Population Growth Projections, 2010-2050*.

población musulmana en un 1%, y sus tasas de natalidad bajarían conforme se adaptaran a Europa y su nivel socioeconómico aumentara<sup>111</sup>.

Otro gran miedo es la pérdida de la seguridad ciudadana. Por un lado, hay que reconocer que muchas de las personas que emigran vienen de lugares en guerra, por tanto, su forma de entender la vida es distinta, y también su adecuación a las normas de los sistemas jurídicos europeos. Por otro lado, existe una gran polémica debido a las diferencias tan abismales que existen con respecto a la figura de la mujer entre Occidente y Oriente, polémica avivada tras los supuestos episodios de violaciones de inmigrantes procedentes de estos países y de un repentino aumento de las tasas de crimen (Suecia, uno de los países que más importancia le ha dado al multiculturalismo, hoy es el segundo país con mayor tasa de violaciones por habitante del mundo<sup>112</sup>. Por último, no es menos polémico (aunque sí mucho menos creíble) el debate sobre el acceso de yihadistas a Europa, gracias a su inclusión en grupos de refugiados.

Obviamente, existen argumentos que tratan de desmentir estas afirmaciones sobre la seguridad. Por un lado, se alega que las personas que vienen precisamente están huyendo de lugares conflictivos y quieren alejarse de esos ambientes; no tendría sentido por tanto emigrar para comenzar una nueva vida delictiva. Por otro lado, se argumenta que el yihadismo infiltrado es una invención de determinados grupos políticos xenófobos que buscan precisamente atemorizar a los ciudadanos para apoyar sus propuestas proteccionistas.

No obstante, parece que lo que se teme no es tanto a los refugiados en sí, sino a los ya mencionados migrantes económicos que llegan a Europa de forma ilegal y podrían aprovechar la situación de descontrol para introducirse en el país. El hecho de que este grupo de personas sean mayoritariamente hombres, jóvenes y musulmanes<sup>113</sup> preocupa a parte de la población, pues en muchos casos hablamos de personas no controladas por el gobierno (ver Anexo 8).

---

<sup>111</sup> Grim, B. J., & Karim, M. S. (2011). *The future of the global muslim population. Projections for 2010-2030*. Pew Research Center's Forum on Religion & Public Life.

<sup>112</sup> Carlqvist, I., & Hedegaard, L. (2015). *Sweden: Rape Capital of the West*. Gatestone Institute.

<sup>113</sup> Connor, P. (2016). *Number of refugees to Europe surges to record 1.3 million in 2015*. Pew Research Center.

#### **4.4.3. Poder coercitivo**

Aunque los Estados europeos hayan tenido que enfrentar un problema común, y a pesar de los intentos de homogeneización de la Unión Europea, lo cierto es que Europa no es, ni será nunca, un Estado único. Cada Estado tiene unas circunstancias particulares, una soberanía propia, y unos intereses individuales. Por tanto, ni todos los Estados han soportado el peso de la crisis en la misma medida, ni todos han decidido adoptar una misma política de asilo, a pesar del proyecto de la UE.

La UE es un organismo supranacional, pero carece del poder coercitivo que un Estado puede ejercer sobre su población. No dispone de medidas efectivas para sancionar y disuadir a los Estados miembros de incumplir sus obligaciones. Un ejemplo muy claro del poco respeto que se le tiene a las instituciones de la UE sería la apertura de expedientes sancionadores a todos los países de la UE a excepción a cinco de ellos que tuvo lugar por la no transposición (o transposición inaceptable) de la Directiva de Cualificación<sup>114</sup>.

Preocupan especialmente actitudes como la de Hungría, que parece no temer las advertencias emitidas desde la UE. No solo ha negado a los solicitantes de asilo muchas de las garantías del Derecho Comunitario sino que cada vez está tomando decisiones contrarias a los Derechos Humanos con mayor asiduidad, llegando al clímax al criminalizar la entrada ilegal al país, estableciendo al respecto penas de hasta 3 años de cárcel. La UE, más allá de abrir procedimientos sancionadores, acudir al TJUE o recortar fondos, no parece convincente, y el mecanismo extraordinario de expulsión del Estado miembro de la Unión Europea no parece una opción real. ¿Qué medidas tomará la UE para proteger a los demandantes de asilo y refugiados confirmados si los Estados miembros comienzan a incumplir sus obligaciones de forma sistemática?

---

<sup>114</sup> Martínez, S. (2015), op. cit.

## **5. CONCLUSIONES**

A la vista de los datos proporcionados al intentar contextualizar la situación, se puede deducir que la llamada crisis de los refugiados que se vive en Europa forma parte de una crisis migratoria mucho mayor. Aproximadamente unos 17 millones de personas han tenido que abandonar sus países, cantidad que duplica las cifras de hace una década, fundamentalmente como consecuencia del surgimiento de nuevos conflictos bélicos donde no se respetan las normas de la guerra y donde existen ataques sistemáticos contra determinadas poblaciones civiles.

Durante el último lustro, menos de 2 millones han llegado a Europa, mientras que el grueso de inmigrantes está siendo asumido por países de Oriente Medio y África (generalmente Estados vecinos de los países emisores). Por tanto, la primera conclusión que puede extraerse es que esta crisis que se ha ido gestando en la última década ha sido ignorada en el viejo continente hasta que se ha visto directamente afectado por ella.

No obstante, afirmar que no ha existido ningún tipo de voluntad política en ayudar a los refugiados, o achacar la actitud de los Estados europeos a la xenofobia son conclusiones cuanto menos precipitadas. La crisis de los refugiados encierra una complejidad mucho mayor de lo que puede parecer a simple vista y la información que obtienen los ciudadanos europeos generalmente es dispersa, poco precisa y en muchos casos errónea. Si se quiere realizar un análisis con cierto rigor sobre la respuesta europea es necesaria una visión con perspectiva del contexto político, legal y social.

En primer lugar, si bien es cierto que países mucho más pobres están aceptando una carga mucho mayor, en muchos casos no se está brindando una protección efectiva y las condiciones en las que viven los refugiados son enormemente precarias. Muchos de ellos ni si quiera han firmado el Convenio de Ginebra o lo han hecho con reservas geográficas, por lo que los derechos fundamentales de los refugiados no están garantizados.

Por otro lado, los Estados europeos han tratado de desarrollar las figuras de asilo y refugio para proteger a las personas que son víctimas de una persecución, así como la protección subsidiaria para ofrecer ciertas garantías a personas que, sin cumplir con los requisitos necesarios, necesitan igualmente de una protección que su Estado de origen no puede ofrecer. Tanto a nivel europeo como a nivel comunitario se ha intentado crear

herramientas (véanse el SECA o el Sistema Dublín) que provean una protección efectiva para los refugiados que lleguen a Europa y les permitan vivir en unas condiciones dignas.

La intención de la UE desde hace décadas se ha enfocado a crear un sistema que provea con protección real a personas que de verdad lo necesitaran. El problema ha sido que el sistema previsto se ha visto superado (claramente no estaba preparado para una irrupción masiva de demandantes de asilo) y ha existido mucha indecisión a la hora de aplicar medidas extraordinarias, como por ejemplo la aplicación de la Directiva 2001/55/CE del Consejo.

Es evidente que cualquier situación que requiera del Derecho Internacional para su solución ocasiona problemas de solidaridad. Las circunstancias únicas de cada Estado conllevan casi siempre desacuerdos y descoordinación a la hora de actuar, pues las políticas y las interpretaciones difieren entre Estados. La regulación del refugiado, iniciada con la Convención de 1951, implica necesariamente compartir responsabilidades en la aplicación práctica, especialmente cuando la concesión de asilo constituye una carga tan pesada para determinados Estados.

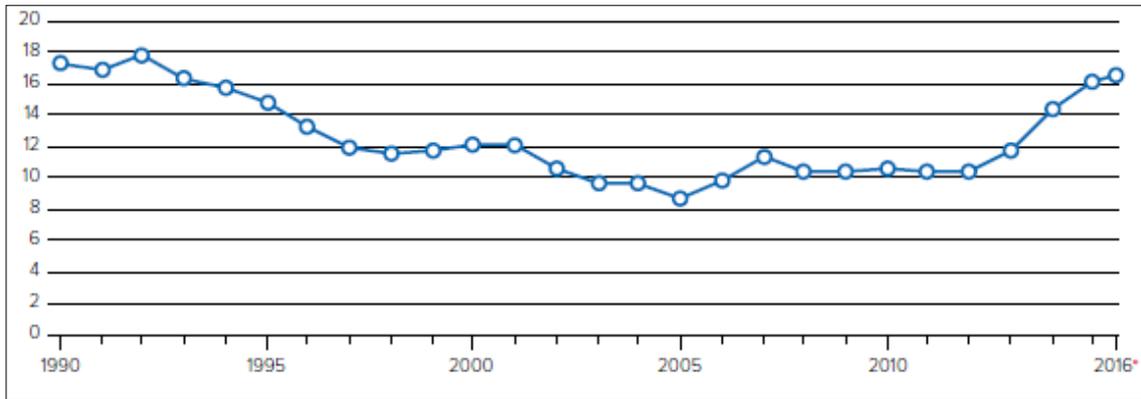
Como valoración personal, el autor considera que, sin haber realizado los Estados europeos todos los esfuerzos que podrían haber acometido para solventar la crisis y a pesar de la falta de solidaridad de algunos Estados, Europa como conjunto simplemente ha tratado de priorizar, actuando con orden para frenar una avalancha inesperada que ha convertido los sistemas previstos en ineficaces. Sin embargo, una política de puertas abiertas podría haber supuesto una inestabilidad inmensa dentro de los Estados europeos, razón precisamente por la cual Estados como Arabia Saudí, Qatar o Emiratos Árabes Unidos han decidido contribuir a la crisis de los refugiados exclusivamente financiando desde el exterior a organizaciones humanitarias y a Estados receptores de inmigrantes.

A lo largo del presente trabajo se han analizado precisamente alguna de las causas por las cuales Europa ha optado por frenar la llegada de inmigrantes. Por un lado, es inviable desde el punto de vista burocrático (e incluso económico en algunos casos, como Grecia) que los países receptores, especialmente con el Sistema Dublín, puedan cumplir ni con los procedimientos ni con las garantías de acogida que el Derecho de la Unión trata de ofrecer a los demandantes de asilo. Por otro lado, muchos inmigrantes no

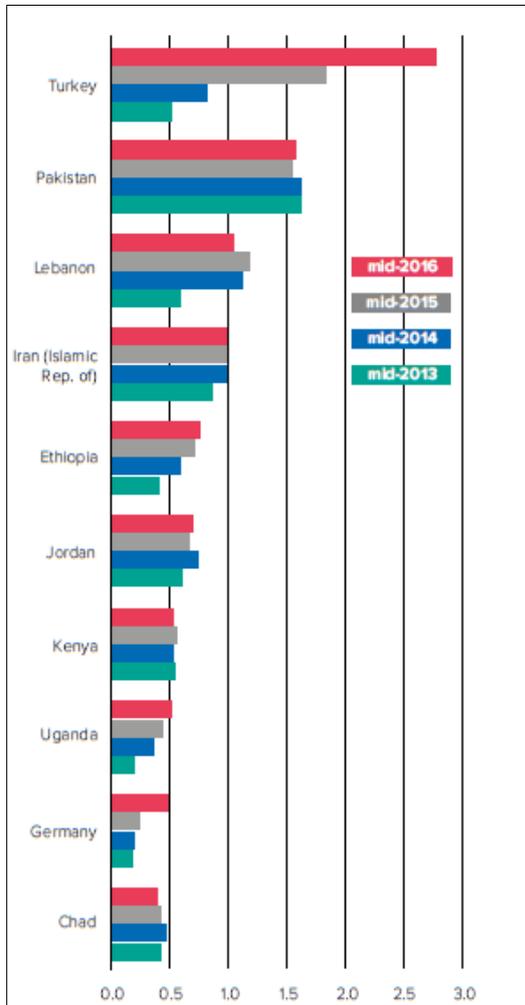
son personas en busca de protección, y permitir la entrada de inmigrantes ilegales comporta muchas dificultades para los Estados. Es innegable además que la cultura y los valores de estos migrantes forzosos chocan en muchos aspectos con la cultura occidental, y aunque el multiculturalismo es positivo y deseable, la integración no es automática y los problemas de adaptación pueden hacer surgir conflictos sociales con los nacionales de cada país.

A pesar de todas las críticas recibidas, de los desaciertos por parte de los Estados miembros de la UE, de las eventuales violaciones de derechos humanos y de las vidas que se ha cobrado esta crisis de refugiados, parece que el flujo de inmigrantes se ha reducido y que los Estados han comenzado a recuperar el control de la situación. Cuestión distinta es preguntarse cómo han quedado redefinidos los valores morales y la mentalidad Occidental como consecuencia de esta crisis. Desde luego, queda mucho trabajo por hacer: se espera una reforma por parte de las instituciones de la UE que conviertan el SECA en un sistema más eficaz, una mayor solidaridad por parte de los Estados miembros para evitar acudir al poder coercitivo de la UE y un esfuerzo por parte de la sociedad europea para superar prejuicios y diferencias culturales.

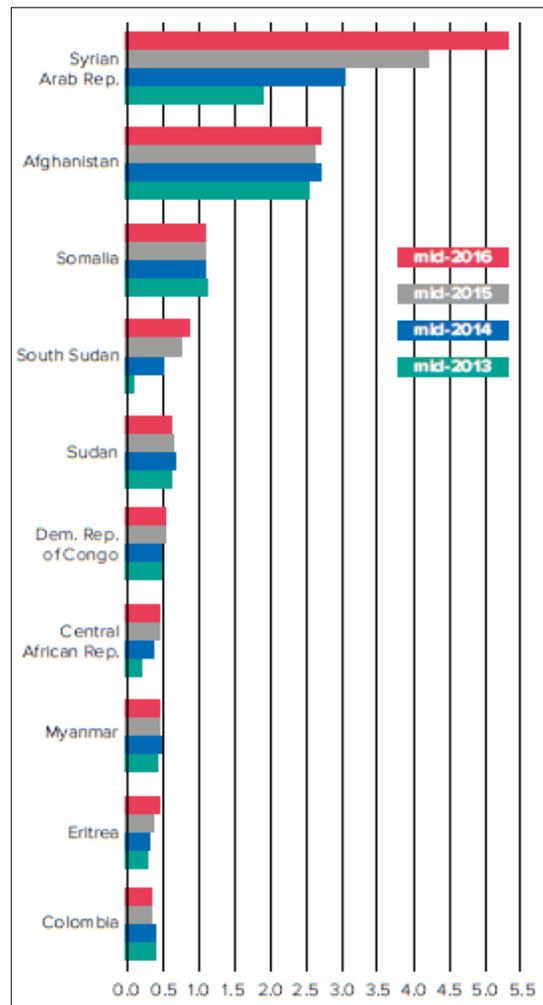
**ANEXOS**



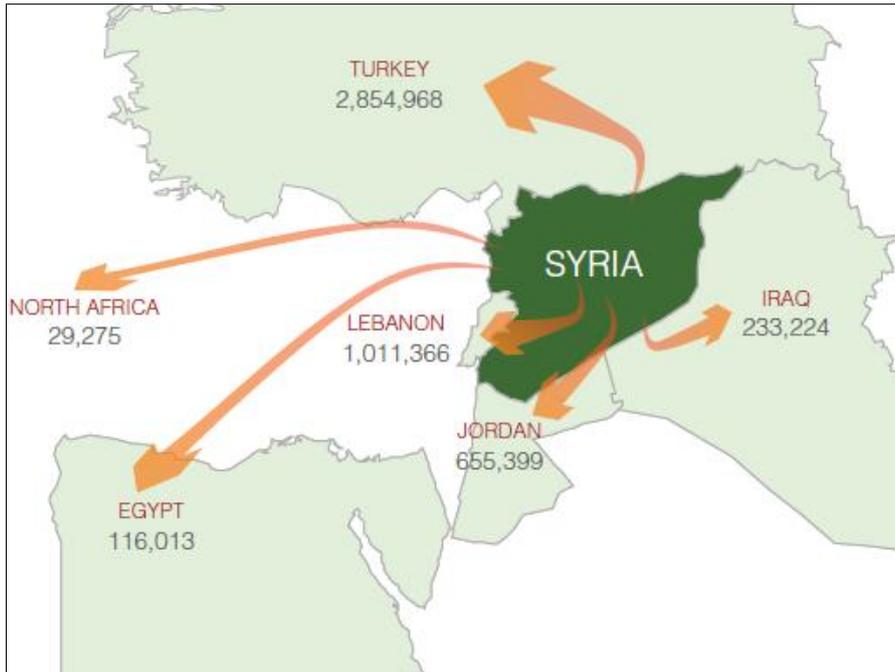
Anexo 1: Evolución del número de refugiados (en millones). Fuente: ACNUR (2017)



Anexo 2: Países emisores de refugiados (en millones) Fuente: ACNUR (2017)



Anexo 4: Países receptores de refugiados (en millones) Fuente: ACNUR (2017)



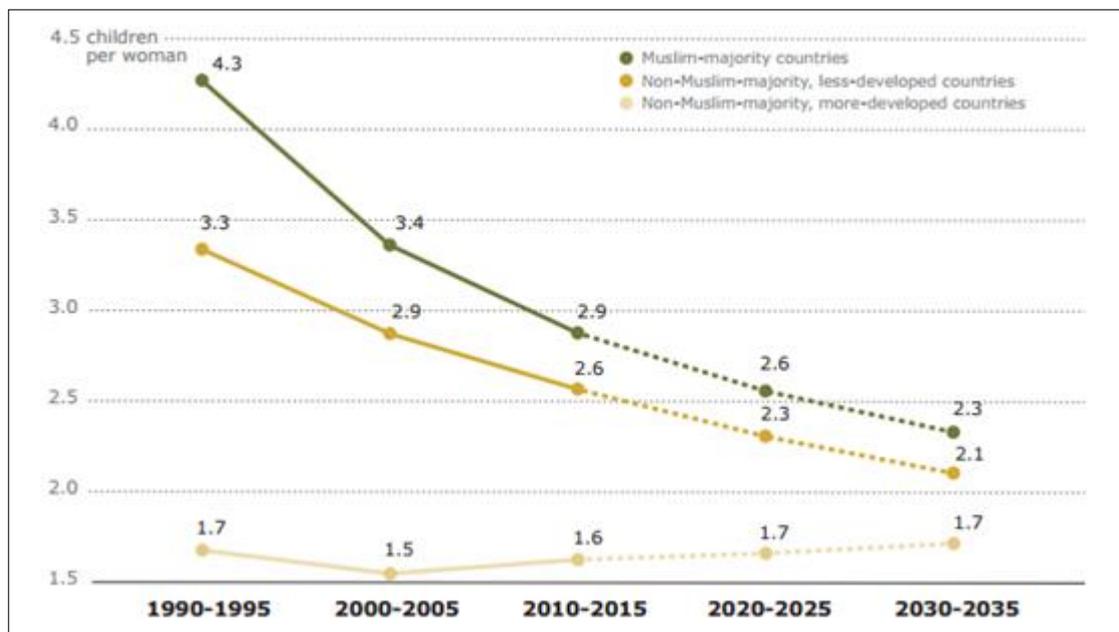
Anexo 3: Refugiados Sirios registrados a 31 de diciembre de 2016.  
Fuente: 3RP Regional Refugee & Resilience Plan (2017)



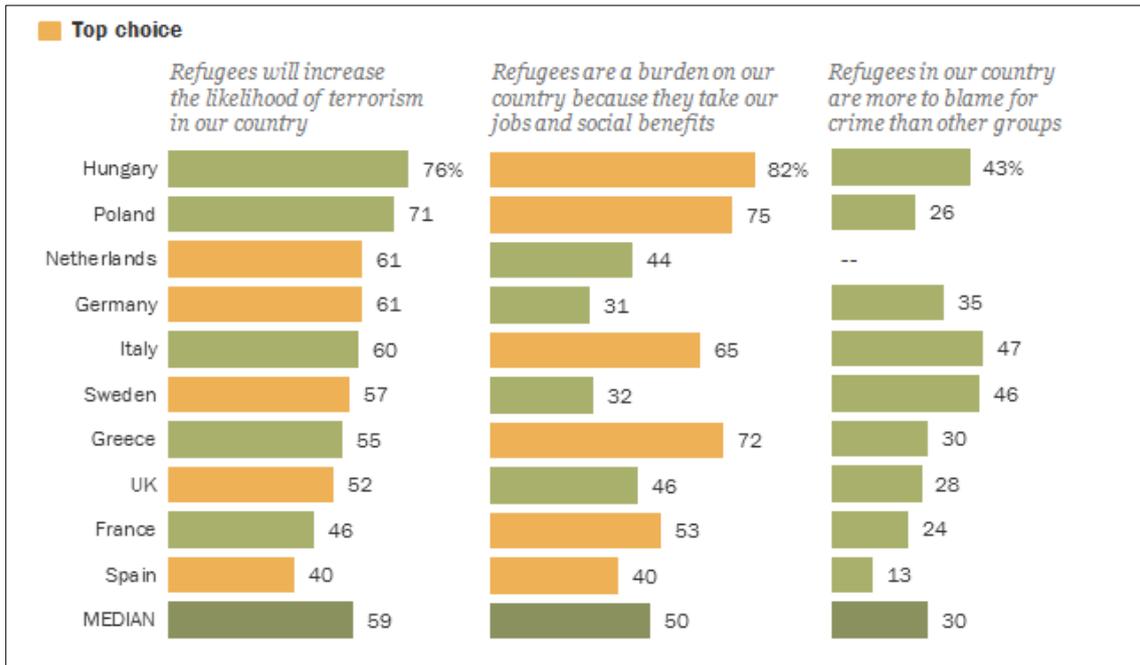
Anexo 5: Foto de Aylan Kurdi. Fuente: BBC News.

	%
Italy	74
Bulgaria	53
Finland	52
Hungary	51
UK	46
Switzerland	46
<b>All countries</b>	<b>42</b>
Norway	41
Netherlands	40
Belgium	39
Germany	39
Denmark	39
France	38
Austria	37
Spain	33
Sweden	28

Anexo 6: de solicitantes de asilo primerizos entre 18 y 34 años, por países. Fuente: Connor, P. (2016b)



Anexo 7: Previsión de la tasa de fertilidad hasta 2015. Fuente: Pew Research Center (2015)



Anexo 8: Encuesta sobre opinión acerca de los musulmanes en Europa. Fuente: Wike y otros (2016)

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **Obras doctrinales**

3RP Regional Refugee & Resilience Plan. (2017). *2016 Annual Report*. United Nations Development Programme.

ACNUR. (2011). *La persecución por motivo de género y el asilo*.

ACNUR. (2016). *Tendencias Globales 2015. Desplazamiento forzado*.

ACNUR. (2017). *Tendencias globales 2016, Primer semestre*.

Alland, D. (1997). Le dispositif international du droit de l'asile. Rapport général. *Colloque de Caen. Droit d'asile et des réfugiés*. Paris: Éditions A. Pédone.

Bauluz, J. (23 de Marzo de 2016). Entrevista sobre los refugiados de Idomeni. (C. Negrete, Entrevistador)

Carlqvist, I., & Hedegaard, L. (2015). *Sweden: Rape Capital of the West*. Gatestone Institute.

CEAR. (2016). *Informe relativo al acuerdo Unión Europea-Turquía adoptado el 18 de marzo de 2016 y las consecuencias de su aplicación en los derechos de las personas migrantes y refugiadas*.

CEAR. (22 de Septiembre de 2016). *La UE solo ha cumplido el 7% de su compromiso con los refugiados en un año*. Obtenido de página web de CEAR: <https://www.cear.es/la-ue-solo-ha-cumplido-el-7-de-su-compromiso-con-los-refugiados-en-un-ano/>

CEAR. (2017). *Informe 2016: Las personas refugiadas en España y Europa*.

Comisión Europea. (2016). *Proposal for a regulation of the european parliament and of the council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible*. Bruselas.

Connor, P. (2016a). *Middle East's Migrant Population More Than Doubles Since 2005*. Pew Research Center.

Connor, P. (2016b). *Number of refugees to Europe surges to record 1.3 million in 2015*. Pew Research Center.

Danish Refugee Council. (2016). *Summary of Regional Migration Trends 2016*.

De las Heras, C. (2016). Crisis de refugio. Miedo y vallas: la respuesta de Europa. *Ciclo de Conferencias Rutas y Derechos: Actualidad Internacional sobre la situación de las personas migrantes y refugiadas*. Granada: CICODE y Universidad de Granada.

Díaz Crego, M. (2012). *Derecho de Extranjería y jurisprudencias del TC, el TEDH y el TJUE (2011-2012)*. Madrid: Universidad de Alcalá.

EFE. (5 de Abril de 2017). *ACNUR pide no llamar "crisis humanitaria" a situación de refugiados en Grecia*. Obtenido de [http://www.eldiario.es/politica/ACNUR-humanitaria-situacion-refugiados-Grecia\\_0\\_629938103.html](http://www.eldiario.es/politica/ACNUR-humanitaria-situacion-refugiados-Grecia_0_629938103.html)

EUMIGRE. (27 de Julio de 2015). *La pieza faltante: la Directiva UE sobre Protección Temporal*. Obtenido de Noticias: <http://www.acem.es>

Fernández Burgueño, B. (2016). *Jurisprudencia del TJUE sobre los CIE. Casos Affum, El Dridi, Achughbaban, Sagor y Celaj*. Obtenido de Blog personal de Borja Fernández Burgueño: <https://borjafburgueno.com/2016/06/08/jurisprudencia-del-tjue-sobre-el-internamiento-de-inmigrantes-en-situacion-irregular-casos-affum-el-dridi-achughbaban-sagor-y-celaj/>

FRA. (2016). *Informe sobre los derechos fundamentales 2016 – Dictámenes de la FRA*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Garcés-Mascareñas, B. (2015). *Por qué Dublín "no funciona"*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.

Gortázar, C. J. (1997). *Derecho de asilo y "no rechazo" al refugiado*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas y Dykinson.

Grim, B. J., & Karim, M. S. (2011). *The future of the global muslim population. Projections for 2010-2030*. Pew Research Center's Forum on Religion & Public Life.

Hathaway, J. C. (1991). *The Law of Refugee Status*. Butterworths.

La escola de Pau. (2010). *Alerta 2010. Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.

Leppri, G. (4 de Abril de 2017). *La crisis del Mediterráneo: el reto de Grecia ante los refugiados*. Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs.

Martín, D. (9 de Marzo de 2016). *La ruta de los Balcanes se cierra a cal y canto dejando a 36.000 refugiados atrapados en Grecia*. Obtenido de 20 minutos internacional: <http://www.20minutos.es/noticia/2693152/0/ruta-balcanes-cierre-refugiados-macedonia-eslovenia-croacia-serbia/>

Martínez, S. (23 de Septiembre de 2015). *Ultimátum de Bruselas a España por incumplir normas de asilo*. Obtenido de El Periódico Internacional: <http://www.elperiodico.com/es/noticias/internacional/comision-europea-abre-expediente-sancionador-espana-otros-paises-por-respetar-politica-asilo-4531083>

Moya, D. (9 de Mayo de 2016). *¿Crisis de refugiados o crisis del sistema europeo de asilo europeo (SECA)?* Tenerife: Universidad de la Laguna.

Murray, D. (2016). *Is Europe Doomed by Migrants?* Gatestone Institute.

Parlamento Europeo. (12 de Junio de 2013). *La Eurocámara aprueba la reforma del espacio Schengen*. Obtenido de Notas de prensa: <http://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20130607IPR11390/la-eurocamara-aprueba-la-reforma-del-espacio-schengen>

Pasquali, L. (2011). *¿La pena de prisión para inmigrantes irregulares perjudica la política de retorno de la Unión?* *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Madrid, núm 39, págs 541-558.

Pérez, M. (23 de Octubre de 2015). *7 conceptos necesarios para entender la crisis migratoria*. Obtenido de United Explanations: <http://www.unitedexplanations.org/2015/10/23/glosario-refugiados/>

Pew Research Center. (2015). *The Future of World Religions: Population Growth Projections, 2010-2050*.

Rojas, A. (22 de Septiembre de 2015). *Europa se salta sus propias leyes de asilo*. Obtenido de El Mundo Internacional: <http://www.elmundo.es/internacional/2015/09/02/55e4836f22601d33488b4586.html>

Sánchez Legido, Á. (2016). *La crisis de los refugiados en el contexto europeo*. Ciudad Real: Cátedra Jean Monnet .

Stephens, M. (8 de Septiembre de 2015). *Crisis de migrantes: las razones de los Estados del Golfo para no dejar entrar a refugiados sirios*. Recuperado el 30 de Marzo de 2017, de BBC news: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150907\\_crisis\\_migrantes\\_estados\\_golfo\\_razones\\_ac](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150907_crisis_migrantes_estados_golfo_razones_ac)

Tohme, A. (14 de Julio de 2016). *Abandoning Syria to two tyrannies*. Obtenido de An-Nahar: <https://en.annahar.com/article/425566-abandoning-syria-to-two-tyrannies>

Urías, J. (19 de Abril de 2016). *Algunas cuestiones sobre la aplicación del tratado de la UE con Turquía*. Obtenido de ctxt contexto y acción: <http://ctxt.es/es/20160413/Firmas/5365/refugiados-Grecia-acuerdo-Turquia-UE.htm>

Vega, M. J. (2016). *¿Por qué llegan ahora los refugiados hasta Europa? Respuestas y retos de la protección internacional en el contexto español. Ciclo de conferencias Rutas y Derechos: actualidad sobre la situación de las personas migrantes y refugiadas*. Granada: CICODE y Universidad de Granada.

Weis, P. (1995). *The Refugee Convention, 1951. The travaux préparatoires analysed with a commentary by Dr. Paul Weis*. Cambridge University Press.

Wike, R., Stokes, B., & Simmons, K. (2016). *Europeans Fear Wave of Refugees Will Mean More Terrorism, Fewer Jobs*. Pew Research Center.

## **Legislación**

Carta social Europea del Consejo de Europa, Turín, 18 de octubre de 1961. *BOE*, 26 junio 1980, núm. 153.

Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Montego Bay, 10 de diciembre de 1982. *BOE*, 14 de febrero de 1997, núm. 39.

Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y Apátridas, Ginebra, 28 de julio de 1951. *BOE*, 21 octubre 1978, núm. 252.

Convención de la Organización para la Unidad Africana por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África, Addis Adeba, 10 de septiembre de 1969.

Convenio Europeo del Consejo de Europa para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, Roma, 4 de noviembre de 1950. *BOE*, 10 de octubre de 1979, núm. 243.

Declaración sobre el Asilo Territorial. Resolución 2312 (XXII), de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 14 de diciembre de 1967.

Declaración sobre refugiados adoptada por el Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios, Cartagena, 22 de noviembre de 1984.

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, París, 10 de diciembre de 1948.

España. Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. *BOE*, 12 de enero de 2000, núm. 10.

España. Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. *BOE*, 31 de marzo de 2015 núm. 77.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 16 de diciembre de 1966. *BOE*, 30 de abril de 1977, núm. 103.

Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 16 de diciembre de 1966. *BOE*, 30 de abril de 1977, núm. 103.

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, Nueva York, 31 de enero de 1967. *BOE* 14 noviembre 1978, núm. 272.

Unión Europea. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, firmada en Niza el 7 de Diciembre de 2000. *DOUE*, 18 de diciembre de 2000, núm. 364.

Unión Europea. Cumbre Unión Europea-África sobre Migración, La Valletta, 11-12 de noviembre de 2016.

Unión Europea. Decisión 2015/1523 del Consejo, de 14 de septiembre de 2015 relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia. *DOUE*, 15 de septiembre de 2015, núm. 239.

Unión Europea. Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. *DOUE*, 7 de agosto de 2001, núm. 212.

Unión Europea. 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*, 6 de febrero de 2003, núm. 18.

Unión Europea. 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*, 13 de diciembre de 2005, núm. 1326.

Unión Europea. Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el

reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida. *DOUE*, de 20 de diciembre de 2011, núm. 337.

Unión Europea. Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional. *DOUE*, 29 de junio de 2013, núm. 180.

Unión Europea. Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional. *DOUE*, 29 de junio de 2013, núm. 180.

Unión Europea. Reglamento 603/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema “Eurodac” para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) nº 604/2013. *DOUE*, 29 de junio de 2013, núm. 180.

Unión Europea. Reglamento 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida. *DOUE*, 29 de junio de 2013, núm. 180.

Unión Europea. Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de marzo de 2009, sobre el futuro del sistema europeo común de asilo. *DOUE*, 1 de abril de 2010, núm. 87.

Unión Europea. Tratado de Funcionamiento de la Unión europea, por el que se modifica el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. *DOUE*, 30 de marzo de 2010, núm. 83.

## **Jurisprudencia**

Comisión Europea de Derechos Humanos. Caso X contra Austria y Yugoslavia. Decisión de 30 de junio de 1964.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala) X contra Bélgica. Sentencia de 29 de Mayo de 1961.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala). Caso Soering contra Reino Unido. Sentencia de 7 de julio de 1989.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala). Caso Medvedyev y otros contra Francia. Sentencia de 29 de marzo de 2010.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala). Caso MSS contra Bélgica y Grecia. Sentencia de 21 de enero de 2011.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 4ª). Caso Sufi y Elmi contra Reino Unido. Sentencia de 28 de junio de 2011.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala). Caso Hirsi Jamaa y otros contra Italia. Sentencia de 23 de febrero de 2012.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 3ª). Caso AC y otros contra España. Sentencia de 22 de abril de 2014.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala). Caso Tarakhel contra Suiza. Sentencia de 4 de noviembre de 2014.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Primera). Caso Hassen El Dridi, alias Soufi Karim contra Corte d'appello di Trento (C-61/11). Sentencia de 28 de abril de 2011.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala). Caso Alexandre Achughbabian contra Préfet du Val-de-Marne (C-329/11). Sentencia de 28 de abril de 2011.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala). Caso NS contra Secretary of State for the Home Department (C-411/110) y caso M. E. y otros contra Refugee Applications Commissioner y Minister for Justice, Equality and Law Reform (C-493/10). Sentencia de 21 de diciembre de 2011.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Cuarta). Caso Nuriye Kastrati, Valdrina Kastrati y Valdrin Kastrati contra Kammarrätten i Stockholm (C-620/10). Sentencia de 3 de mayo de 2012.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Primera). Caso Md Sagor contra Tribunale di Rovigo (C-430/11). Sentencia de 6 de diciembre de 2012.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Cuarta). Caso X, Y y Z contra Minister voor Immigratie en Asiel (C-199/12 a C-201/12). Sentencia de 7 de noviembre de 2013.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Cuarta). Caso Skerdjan Celaj contra Tribunale di Firenze (C-290/14). Sentencia de 1 de octubre de 2015.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala). Caso JN contra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (C-601/15). Sentencia de 15 de febrero de 2016.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Cuarta). Caso Shiraz Baig Mirza contra Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (C-695/15). Sentencia de 17 de marzo de 2016.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala). Caso X y X contra Bélgica (C-638/16). Sentencia de 7 de marzo de 2017.