



FACULTAD DE PSICOLOGÍA

MASTER UNIVERSITARIO INTERNACIONAL EN MIGRACIONES

Del Sistema Europeo Común de Asilo al nuevo
“Pacto sobre Migración y Asilo”: ¿Una nueva política
de protección internacional es posible?

TRABAJO FIN DE MASTER

Presentado por: Maricarmen Alely Cachay Salazar

Dirigido por: Dra. Ángeles Solanes Corella (UV)

Valencia, diciembre de 2020.

AGRADECIMIENTOS: *A mi pilar incondicional que amo con el alma: mi familia. De igual manera, a todas las personas que me han inspirado y que de buen corazón me han acompañado en este desafiante y enriquecedor camino.*

INDICE DE CONTENIDOS

Índice de abreviaturas.....	V
Resumen/Abstract.....	VI
1. Introducción	1
2. Marco teórico	4
2.1 Asilo	4
2.1.1 Nociones histórico-jurídicas.....	4
2.1.2 Convención de Ginebra de 1951, Protocolo de.....	7
New York de 1967	
2.1.2.1 Definiciones más amplias sobre refugiado.....	9
2.1.3 “ <i>Non-Refoulement</i> ” (Principio de No Devolución).....	12
2.1.4 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los.....	14
Refugiados	
2.2 Derechos Humanos	15
2.2.1 Estándar Mínimo Internacional.....	15
2.2.2 Convergencia derechos humanos – asilo.....	18
2.3 Unión Europea	20
2.3.1 Principales instituciones	22
2.3.2 Órganos y tipos de actos legislativos.....	26
2.4 Sistema Europeo Común de Asilo	29
2.4.1 Desarrollo y evolución histórico-jurídica.....	29
2.4.2 Estadísticas sobre asilo en la UE.....	32
2.5 Principal legislación UE sobre protección	34
internacional	
2.5.1 Protección Temporal.....	34
2.5.2 Principales instrumentos comunitarios en.....	36
materia de asilo: Antecedentes, normas vigentes y	

INDICE DE ABREVIATURAS

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
BOE: Boletín Oficial del Estado
CADH: Convención Americana de Derechos Humanos
CEAR: Comisión Española de Ayuda al Refugiado
CEAS: Sistema Europeo Común de Asilo (En inglés)
CER: Centro de Estudios sobre Refugiados
CICR: Comité Internacional de la Cruz Roja
CIDOB: Barcelona Centre for International Affairs
EASO: Oficina Europea de Apoyo al Asilo
EPRS: European Parliamentary Research Service
EURODAC: Dactiloscopia Europea
FRONTEX: Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea
LIBE: Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior
ONU: Organización de las Naciones Unidas
OUA: Organización de la Unidad Africana
PE: Parlamento Europeo
PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
SECA: Sistema Europeo Común de Asilo
SIDH: Sistema Interamericano de Derechos Humanos
STEDH: Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
STJUE: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea
UE: Unión Europea

RESUMEN

Si bien la norma madre en materia de asilo es la Convención de Ginebra de 1951 y seguidamente el Protocolo de New York de 1967, éstos instrumentos internacionales necesitan de la voluntad política y una norma nacional para que sean efectivizados a nivel interno. Hasta la fecha, más de 145 países los han ratificado y seguidamente promulgaron sus propias leyes nacionales de asilo. Sin embargo, la práctica muestra que según el Estado del que se trate, el asilo, tendrá en él un tratamiento más proteccionista o restrictivo, pero nunca uniforme. En ese sentido, dentro del contexto de la Unión Europea (UE), desde 1999 se ha intentado atender el espíritu de la Convención de Ginebra a través de un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) que uniformice derechos, obligaciones y procedimientos entre los Estados Miembros; no obstante, el problema ha sido que hasta la fecha no se ha tenido éxito y por el contrario, se han vulnerado los derechos humanos de las personas que solicitan protección internacional.

En ese sentido, en aras de comprender el estado de la cuestión del SECA y reflexionar sobre él desde la óptica del derecho internacional sobre los derechos humanos, se analizarán las principales normas y propuestas legislativas que se han venido presentando en el marco de la UE sobre asilo. Especialmente, la reciente y polémica propuesta que la Comisión Europea ha emitido en septiembre del 2020: Nuevo “Pacto sobre Migración y Asilo”. Todo ello, con la finalidad de poder analizar críticamente dichos instrumentos y realizar recomendaciones ajustadas al derecho internacional de los derechos humanos y, concreta y especialmente para que la materia de estudio en efecto se encuentre en consonancia con la Convención de Ginebra.

Palabras clave: Unión Europea, asilo, refugio, Reglamento de Dublín, derechos humanos, SECA, nuevo Pacto.

ABSTRACT

Although the primary legislation on asylum is the 1951 Geneva Convention and then the 1967 New York Protocol, these international instruments require political will and national legislation to be implemented domestically. To date, more than 145 countries have ratified them and subsequently enacted their own national asylum laws. However, practice shows that depending on the State concerned, asylum will be treated in a more protectionist or restrictive, but never uniform manner. In this sense, within the context of the European Union (EU), since 1999, attempts have been made to address the spirit of the Geneva Convention through a Common European Asylum System (CEAS) that standardises rights, obligations and procedures among Member States; however, the problem has been that this system still has not been successful and, on the contrary, the human rights of persons seeking international protection have been violated.

In this sense, in order to understand the state of the CEAS issue and to reflect on it from the perspective of international human rights law, the main rules and legislative proposals that have been presented in the EU framework on asylum will be analysed. Especially, the recent and controversial proposal that the European Commission has issued in September 2020: New "Pact on Migration and Asylum". All of this is aimed at being able to critically analyse these instruments and make recommendations in accordance with international human rights law and, specifically and especially so that the subject of study is in line with the Geneva Convention.

Keywords: European Union, asylum, refugee, Dublin Regulation, human rights, SECA, new Covenant.

1. INTRODUCCIÓN

*“Huimos de la guerra y de los bombardeos
para seguir vivos, no para vivir en el infierno”
(Menor no acompañado procedente de Afganistán, en Lesbos).*

A finales del año 2019 al menos 79,5 millones de personas en todo el mundo se vieron obligadas a huir de sus hogares como resultado de la persecución, conflicto, violencia, violaciones a los derechos humanos o eventos que alteraron gravemente el orden público. De ellas, casi 26 millones son personas refugiadas y más del 50% son menores de 18 años (ACNUR, 2019).

En el mismo informe, “Tendencias Globales – Desplazamiento Forzado en 2019” (ACNUR, 2020) se mencionan algunas de las crisis que contribuyeron a estos desplazamientos masivos durante el último decenio: El estallido del conflicto de Siria a principios de la década y que continúa hasta la fecha; el conflicto en Ucrania; la reciente salida de personas de nacionalidad venezolana hacia América Latina y el Caribe; la gran crisis humanitaria y de desplazamiento en Yemen; la llegada de refugiados y migrantes a Europa por mar. Así, en 2019, los países europeos registraron 672,935 nuevos solicitantes de asilo siendo casi un tercio de ellos, niños (202,945). (ACNUR, UNICEF y OIM, 2019).

Por tanto, a través de la observación de la estadística presentada y de su magnitud, puede claramente inferirse la trascendencia y vital importancia que tiene una correcta gestión de la protección internacional que mínimamente se encuentre acorde a los parámetros establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos.

Cuando se habla de protección internacional, se debe ubicar al mismo en relación directa con los derechos humanos, los derechos de los refugiados y el derecho humanitario, vertientes que como bien se analizarán más adelante están íntimamente vinculados al ser convergentes y transversales. En el presente trabajo se profundizará sobre todo en el obligatorio tratamiento que los Estados deben observar a la hora de gestionar lo referente al asilo desde el

enfoque del derecho internacional de los derechos humanos. De ese modo, se iniciará analizando el desarrollo histórico normativo del asilo para llegar a comprender sus orígenes y evolución y así profundizar en la temática.

El marco jurídico que sirve a los Estados para formular sus propias leyes y políticas sobre refugiados se encuentra en la Convención de Ginebra de 1951 (En adelante “La Convención de Ginebra”) y el Protocolo de New York de 1967 (En adelante “El Protocolo de New York”). No obstante dichos instrumentos fueron ratificados por más de 145 países la práctica muestra que dependiendo del Estado del que se trate la institución del asilo tendrá en él un tratamiento más proteccionista o más restrictivo, pero nunca uniforme.

En el contexto europeo, desde 1999 se ha pretendido atender el espíritu de dicho Convenio a través de un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) que uniformice derechos, obligaciones y procedimientos en materia de asilo entre los Estados Miembros de la UE; no obstante, se sigue presentando lo que señalaba Lluch (2001) en relación a que la UE teme por sus fronteras del este y del sur y su política pareciera responder únicamente a ese temor y no a la necesidad de protección y seguridad que requieren miles de refugiados.

En esa mecánica de reforzamiento de las fronteras y de la toma de medidas para “evitar la migración irregular” si bien se podría afirmar que estadísticamente se tuvo “éxito” pues el número de las llegadas irregulares a la UE se redujo en un 92% entre 2015 y 2019, lo cierto es que algo totalmente diferente ocurrió con la proporción de solicitudes de asilo, pues ésta en la actualidad es mucho mayor que en el año 2015 y los derechos humanos de las personas que solicitan protección internacional como se podrá observar en la doctrina y jurisprudencia presentadas más adelante, se han venido vulnerando.

Asimismo, se profundizará en los errores del sistema, los mismos que principalmente surgen por no haber gestionado el asilo desde un enfoque integrado como UE y porque su piedra angular, el Reglamento de Dublín, ha presentado muchas deficiencias. Aunque todo esto ya haya sido reconocido por la misma Comisión Europea, lo cierto es que la última iniciativa legislativa que recientemente ha sido propuesta no parece desligarse mucho de ese accionar.

Por lo tanto, se investigó y analizó por un lado, la legislación internacional como comunitaria en materia de asilo y por otro, concretamente los antecedentes normativos, la legislación vigente y las recientes propuestas de reforma de los principales instrumentos comunitarios del SECA.

Las propuestas de reforma presentadas en el año 2016 que se pretendían introducir al SECA fueron las relativas a la: 1) Directiva de Procedimiento de Asilo 2) Directiva sobre Condiciones de Acogida 3) Directiva sobre Requisitos 4) Reglamento de Dublín 5) EURODAC 6) La Agencia de Asilo de la UE 7) Reasentamiento 8) Directiva de Retorno 9) Reglamento sobre una Guardia Europea de Fronteras y Costas.

No obstante, hasta la fecha no se logró consenso entre los Estados Miembros de la UE para aprobar e introducir tales modificaciones en la legislación comunitaria. Las negociaciones llegaron a un punto muerto sobre todo por las diferentes posiciones que los Estados Miembros tenían con respecto al Reglamento de Dublín. En ese sentido, y tras evidenciarse las graves deficiencias del sistema en torno a la gestión del asilo y de la migración, el 23 de setiembre de 2020 la Comisión Europea presentó un nuevo paquete de iniciativas legislativas y recomendaciones bajo un Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo que propone lo siguiente: 1) Reglamento sobre Gestión del Asilo y la Migración 2) Reglamento por el que se establece un procedimiento común de protección internacional en la Unión 3) Reglamento sobre la creación de "Eurodac" 4) Reglamento por el que se introduce un control de los nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) N.O 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817 y 5) Reglamento que aborda situaciones de crisis y fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo.

Finalmente, tras el estudio y análisis de la parte concerniente al asilo en dichos instrumentos, se ha vislumbrado que si bien la Comisión identificó correctamente los actuales problemas del sistema las propuestas contenidas en el Nuevo Pacto tampoco observan, en todos sus extremos, un estándar mínimo internacional de derechos humanos. Sin embargo, el mismo aún corresponde a una propuesta, por tanto, se espera y recomienda que la misma

sea ajustada para que se encuentre en consonancia con los principios constitucionales europeos y en concreto, con la Convención de Ginebra.

2. MARCO TEÓRICO

2.1 ASILO

2.1.1 Nociones histórico-jurídicas. Para comprender la actual situación del SECA, es preciso partir desde la raíz de la temática: el asilo. En ese sentido, en el presente capítulo, se presentarán nociones histórico jurídicas de la evolución de dicha institución. Seguidamente, se observará el nacimiento de la Convención de Ginebra, el Protocolo de New York y el papel del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Mucho se habla del estatuto de refugiado y de la protección que brinda el asilo, en algunas ocasiones incluso confundiendo la terminología. Por lo tanto, se partirá de la clarificación de términos y presentación del desarrollo histórico normativo a nivel internacional del asilo.

El término asilo proviene de la palabra griega “*asylon*”, la que literalmente significa “algo que no está sujeto a confiscación” o “protección frente a la confiscación” (Lettieri, 2012). Como señala Martínez Monge (2012) el asilo no ha sido definido como tal por un tratado internacional, siendo la aproximación más cercana a una definición la elaborada por el Institut de Droit International (1950) que dicta: “*Asilo es la protección que un Estado brinda en su territorio, o en algún otro lugar bajo el control de alguno de sus órganos, a una persona que la solicita*”.

Como apuntan Peters & Besley (2017) el “santuario” (posterior asilo) era concedido por un Estado soberano a un extranjero cuando éste huía de una persecución religiosa, este derecho de santuario fue reconocido por el Código de Teodosio (399) y posteriormente por la Ley Romana bajo el Código de Justiniano. No obstante, más adelante, la idea de santuario cayó en desuso y fue reemplazada por la del asilo territorial.

El Emperador Carlos V, Carlos I de España, reconoció el asilo diplomático en las Embajadas, considerando que las casas de los embajadores debían servir como “asilos inviolables, como lo hicieron una vez los templos de los dioses”. Una particularidad era que este derecho de otorgar asilo requería que el Estado que lo concediese fuera lo suficientemente fuerte como para resistir las demandas del Estado de origen de la persona a proteger (Green, 1961).

Así, durante varios años la figura del asilo se mostraba como una cuestión política que ponía en tela de juicio o por lo menos en tensión las relaciones bilaterales y multilaterales entre los Estados. Se discutía, dentro de otras cuestiones, temas relativos a la extradición, a las distintas posiciones estatales frente al tratamiento de los esclavos en buques, a qué hacer con aquellas personas que huían de sus países de origen alegando persecución estatal pero que realmente podían ser fugitivos criminales, etc.

En ese sentido, como bien explica Green (1961) en vista de las posibilidades de abuso de un derecho de asilo no restringido, los Estados latinoamericanos intentaron legislar/controlar su ejercicio mediante tratados. Así bien, surgió la Convención de La Habana de 1928 sobre Asilo, en cuyo preámbulo se establecía que esta figura estaba bien conocida en el área (latinoamericana) pero que su extensión necesitaba definición; seguidamente la Convención de Montevideo de 1933 sobre Asilo Político tuvo por objeto definir los términos firmados en el instrumento precedente.

Posteriormente, la Convención de Montevideo de 1939 sobre Asilo Político y Refugio estableció que el reconocimiento del estatuto de refugiado podía ser concedido a cualquier extranjero incluso si éste no era latinoamericano pero por otro lado, presentó una gran disyuntiva, y fue el señalamiento que dicho instrumento servía para reafirmar las doctrinas/prácticas estatales que ya se sancionaban en América, equiparándolo entonces a un instrumento internacional obligatorio para los Estados americanos sin necesariamente haber sido ratificado, obviando así que el derecho internacional regional no operaba frente a Estados que no reconocieran el tratado correspondiente (Green, 1961). En concreto, el

problema aquí era la determinación de quién era fugitivo criminal o en su defecto perseguido, y si correspondía entregarlo o no a su país de origen; y qué Estado entonces determinaba esta actuación. Esta situación quedó corregida con la entrada en vigor de la Convención de Caracas de 1954 sobre Asilo Diplomático, por la que se clarificó que recaerá en el Estado que otorga el asilo determinar la naturaleza del delito o su defecto, el motivo de la acusación; por otro lado, se reconoció que si bien todo Estado tiene derecho a conceder el asilo, no está obligado a hacerlo ni tampoco a exponer las razones para rechazarlo.

Sobre este punto conviene señalar que solamente en América Latina se distingue entre “asilo” y “refugio”, lo que Hope Hanlan alerta como “*una simplificación que carece de asidero jurídico*” pues:

No se trata de un mero debate académico o semántico, como podrían pensar algunos, sino que es importante tomar conciencia de que a partir de una errónea concepción se podría estar elaborando sistemas nacionales de protección en América Latina, con estándares inferiores de protección, todo lo cual incide en la protección de los refugiados y la calidad del asilo que se brinda en la región. Así, si el punto de partida no es correcto, tampoco lo será el resultado (ACNUR, 2004).

Con relación a la definición técnica jurídica de refugiado, los esfuerzos tanto de Fridtjof Nansen (“Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones en relación con los problemas de los refugiados rusos en Europa”) como de James McDonald (“Alto Comisionado para los Refugiados procedentes de Alemania”) marcaron los antecedentes y primeros pasos de codificación del concepto de refugiado a partir de una serie de acuerdos internacionales adoptados en el período entreguerras mundiales¹ (Machado, 2013).

¹ Entre los principales, se destacan: “El Acuerdo sobre Refugiados Rusos” del 5 de julio de 1922, “El Acuerdo sobre Refugiados Armenios” del 31 de mayo de 1924, “El Acuerdo sobre otros Grupos de Refugiados (Sirios y Turcos)” del 30 de junio de 1928, El “Plan para Brindar Certificados de Identidad a los Refugiados del Saar” del 30 de julio de 1935, “El Acuerdo sobre la Condición de Refugiados venidos de Alemania” del 4 de julio de 1936, La “Convención de Refugiados venidos de Alemania” de 10 de febrero de 1938, El “Convenio para Brindar Documentos de Viajes a Refugiados venidos de Alemania, Austria y España” del 15 de octubre de 1946.

Sin embargo, como bien subraya Machado tales instrumentos “*tuvieron un carácter limitado pues cada uno de ellos se refería a un grupo específico de refugiados caracterizado por su origen nacional y el territorio del que salieron, sin hacer generalizaciones aplicables a personas de otros orígenes*” (ACNUR, 1979).

2.1.2 Convención de Ginebra de 1951 y Protocolo de New York de 1967. Por tanto, la expresión actual de este régimen se remonta a las negociaciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial que llevaron al Estatuto de la ONU a crear la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) como agencia principal (Keely, 2001) y por supuesto, y como apunta justo esta organización (2007) el proceso para desarrollar un cuerpo de derecho internacional, convenciones y directrices internacionales culminó el 28 de julio de 1951, cuando una conferencia especial de las Naciones Unidas aprobó la Convención de Ginebra.

En su art. 1.A, la Convención de Ginebra establece: “*A los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará a toda persona*”... (...):

(...) Que... debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, 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.

Como indican Franco y Santisteban (2011), la Convención de Ginebra se adoptó en el marco de la Guerra Fría; por lo tanto, por un lado los Estados Unidos eran partidarios de una definición restringida sobre refugiado, mientras que los Estados europeos occidentales defendían una definición más amplia. Finalmente, se adoptó una definición centrada en los fundados temores de persecución que pudiera tener la persona pero con dos limitaciones: una temporal y otra geográfica.

La limitación temporal aludía a los “acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951” y la geográfica, a que los mismos debían haber ocurrido en Europa u otro lugar (definición geográfica a elegir por el Estado que lo ratifique). Con el transcurso del tiempo y con la aparición de nuevas situaciones de refugiados en 1967, el Protocolo de New York eliminó tales limitaciones.

Por otro lado, cabe precisar que la Convención de Ginebra admite reservas (art. 42), no obstante excluye a los artículos 1, 3, 4, 16(1), 33 y 36 a 46 inclusive; es decir, los derechos del refugiado a no ser discriminado, a la libertad de religión, al acceso a un tribunal y a no ser devuelto no pueden ser modificados ni excluidos a través de reservas (Mariño, 2008).

En síntesis, en el párrafo D del “Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados” (1992), se anota que tales instrumentos (Convención y Protocolo) comprenden tres tipos de disposiciones:

- i) Disposiciones que contienen la definición básica de quien es (y quien no es) refugiado y de quien habiendo sido refugiado ha dejado de serlo (...).
- ii) Disposiciones que definen el estatuto jurídico de los refugiados y sus derechos y obligaciones en su país de acogida (...)
- iii) Otras disposiciones versan sobre la aplicación de los instrumentos desde los puntos de vista administrativo y diplomático (...)

Sobre las deficiencias del Convenio, Muñoz (2006), advierte que aunque existan elementos comunes derivados de otros compromisos internacionales y agregó, basta pronunciación de diferentes tribunales sobre la materia, la heterogeneidad de interpretaciones que sobre el Convenio se han realizado responde a la falta de una instancia jurisdiccional internacional que garantice una interpretación uniforme de la noción de refugiado y por otra parte que se especifique cómo deber ser el procedimiento de instrucción de la solicitud de asilo; o, las condiciones de vida de los solicitantes durante dicha instrucción, pues como se puede observar en el instrumento, ninguno de esos puntos se encuentra claramente delimitado, produciéndose que los Estados apliquen diferentes procedimientos que amenazan la institución del asilo. Así, la UE,

frente a la imposibilidad de responder a nivel nacional, como continúa Muñoz, buscan una respuesta común; sin embargo, la crítica que le hace al régimen es lo que continúa produciéndose: su naturaleza reactiva.

Finalmente, es necesario indicar que en el caso de la UE por “solicitante de asilo” se debe entender a la persona que presenta una solicitud de protección ante un Estado miembro y que es nacional de un tercer país o un apátrida. Esta es una particularidad pues en este extremo la UE actúa como bloque, haciéndose explícita la dimensión política común de la UE que la singulariza respecto de los no miembros. De alguna manera como señala Trujillo (2003), parece subrayarse una cierta identidad política común desde la definición de la alteridad del no nacional, del “extranjero”.

2.1.2.1 Definiciones más amplias sobre refugiado. Adicionalmente, es necesario tomar en consideración concepciones más amplias de la definición de refugiado. A saber, la “Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África de 1969”, la “Declaración de Cartagena de 1984” en Latinoamérica y más recientemente, la Iniciativa Nansen².

En África, se ocasionaron movimientos masivos de población debido a los conflictos producidos al final de la era colonial, como resultado de ello se produjo la adopción del Protocolo de New York precedentemente señalado y dos años más tarde, la “Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África”, la misma que al igual que amplía la definición de refugiado de la Convención de Ginebra del siguiente modo:

Toda persona que “debido a agresiones externas, ocupación, dominación extranjera u otros eventos que alteren gravemente el orden público en una parte o en la totalidad del territorio del país de su origen o nacionalidad”, se vea obligada a huir del lugar donde habitualmente reside.

² En el presente apartado se brindan nociones sobre la temática, se recomienda al lector profundizar en ella por ser de especial relevancia.

Por su parte, como expone Martínez Monge (2012) los países de América Latina han sido pioneros en regular el contenido del derecho de asilo en instrumentos internacionales así como en consagrarlo en sus constituciones políticas desde finales del Siglo XIX. Importante destacar un instrumento de gran importancia que surgió debido a las crisis humanitarias en Centroamérica durante las décadas de 1970 y 1980: La Declaración de Cartagena, la misma que al igual que el instrumento africano precedente amplía la definición refugiado incluyendo a:

Las personas que han huido de su país porque sus vidas, su seguridad o su libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que han alterado seriamente el orden público (ACNUR, 2020).

Al respecto, la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) ha aportado elementos para interpretar esta definición ampliada. En ese sentido, sin haberse establecido una definición de “violencia generalizada”, la Corte ha emitido varias sentencias que protegen a las personas desplazadas internamente por este motivo; concretamente, porque considera que el desplazamiento forzado es una violación del art. 22 (Derecho de circulación), del art. 17 (Protección a la familia) y del art. 19 (Derechos del niño) de la de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH). Asimismo, puntualiza que las violaciones antes indicadas deberían interpretarse en concordancia con el art. 1.1 del mismo instrumento (No discriminación) (ACNUR, 2012).

Finalmente, con la Iniciativa Nansen, se vuelve a recordar que el derecho no es estático sino que se desarrolla y evoluciona como también lo hacen los distintos ámbitos de la vida humana y/o la comprensión de los mismos. Bajo esa premisa nace, en el año 2012 como propuesta de Suiza y Noruega, la Iniciativa Nansen. La misma que propone brindar protección internacional a aquellas personas desplazadas por razones medioambientales, incluyéndolas en los supuestos de hecho contemplados en la Convención de Ginebra.

La urgencia que reviste atender esta iniciativa es fácilmente verificable y contrastable con distintos informes que vislumbran una realidad: el cambio climático existe y sus efectos son cada vez más alarmantes, todo ello en detrimento de las personas que se ven obligadas a abandonar sus países de origen. Al respecto, Martínez Alarcón (2018) propone que lo que habría que estudiarse es la posibilidad de analizar la idea desde la “necesidad de protección” y no, desde la “situación de persecución”.

Se debe tomar en cuenta que por primera vez, 5 cuestiones climáticas componen el top 5 del ranking de riesgos globales en ese orden jerárquico: 1) Clima extremo 2) Falla de la acción climática 3) Desastres naturales 4) Pérdida de la biodiversidad y 5) Desastres medioambientales provocados por el hombre (World Economic Forum, 2020); es decir, los principales problemas que se encuentra enfrentando el ser humano y que irremediablemente lo seguirá haciendo, se encuentran directamente vinculados a temas ambientales.

Adicionalmente, ya se venía resaltando que entre 2008 y 2014, un total de 184,4 millones de personas fueron desplazadas por desastres repentinos, lo que aproximadamente cristaliza un promedio de 26,4 millones de personas nuevas desplazadas cada año. Se reporta además que hay un gran consenso entre los científicos sobre que el cambio climático, en combinación con otros factores, aumente los desplazamientos en el futuro (The Nansen Initiative, 2015). En ese sentido, actualizar la definición de refugiado contemplada en la Convención de Ginebra adicionando a las personas perjudicadas por razones medioambientales reviste de toda lógica jurídica y humanitaria.

Consecuentemente, tomar en consideración estas definiciones (la latinoamericana y africana) e iniciativas de ampliación de la definición de refugiado (la iniciativa Nansen), deberían invitar a la reflexión para el respeto y establecimiento de legislaciones actualizadas que vayan acordes a las nuevas necesidades del ser humano pues éstas con el devenir del tiempo pueden ir modificándose o finalmente reconociéndose (aprobación de matrimonio o unión civil de personas LGTBI, reconocimiento expreso por parte de España del estatuto de refugiado por persecución en razón al género, establecimiento de la

propia protección subsidiaria, etc.) y por ende, necesitando indiscutiblemente de nuevos aparatos legales de protección.

Finalmente, como bien se sintetiza en el Refugee Law Reader (2015) la evolución jurídica del asilo se podría categorizar en 3 etapas: La primera, desarrollada hasta la Segunda Guerra Mundial, caracterizada principalmente por el reconocimiento colectivo de los refugiados; la segunda, desde la Segunda Guerra Mundial hasta su conclusión y que puede considerarse un periodo de transición, y la tercera, iniciada con el establecimiento del ACNUR, la entrada en vigor de la Convención de Ginebra y que se prolonga hasta la actualidad, caracterizada por el reconocimiento individual de la condición de refugiado y por el surgimiento de otras formas de protección internacional.

2.1.3 Non-Refoulement (Principio De No Devolución). La primera aparición de este término aparece en la “Convención sobre el Estatuto Internacional de los Refugiados ratificada el 28 de octubre de 1933” (que versó sobre sobre la condición de los refugiados rusos, armenios y asimilables), (Pérez, 2003). El principio de no devolución es aquel que obliga a los Estados a no devolver, retornar, expulsar o extraditar a un refugiado a su país de origen ni a otros en los que su vida o su libertad corran peligro³. Este principio se considera como una norma de derecho internacional consuetudinario⁴ y se encuentra consagrado en el art. 33 de la Convención de Ginebra que es asimismo vinculante para los Estados Partes del Protocolo de New York y debe ser respetado, incluso, si no se ha reconocido formalmente el estatuto de refugiado, siempre que esté pendiente su determinación. Por otro lado, y diferenciándolo de la costumbre internacional –en el que tradicionalmente se requería consentimiento por parte del Estado- este principio ha llegado a ser

³ “La prohibición de no devolución ante un peligro de persecución según el derecho internacional de los refugiados es aplicable a toda forma de expulsión forzosa, incluyendo: la deportación, expulsión, extradición, traslado informal o entrega y la no admisión en la frontera (...)” (ACNUR, 2007).

⁴ “Para que una norma se convierta en parte del derecho internacional consuetudinario se requiere de dos elementos: una práctica consistente del Estado y opinio juris, esto es, el entendimiento sostenido por los Estados de que la práctica en cuestión es obligatoria debido a la existencia de una norma que lo requiere”. (ACNUR, 2007).

considerado *ius cogens* (Allain, 2001) es decir, de obligatorio cumplimiento y que no admite acuerdo en contrario por parte de los Estados.

Sin embargo, a veces sucede que los Estados buscan implementar o ejecutar excepciones, sin embargo sobre el principio de no devolución las mismas deberían ser interpretadas muy restrictivamente, sujetas siempre al debido proceso, como ultima ratio y nunca aplicarse en casos de tortura (ACNUR, 2001). Estas excepciones de conformidad con la Convención de 1951, se permiten sólo en los dos supuestos expresamente señalados en su art. 33 (2):

“(...) No podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.”

Sin embargo, como se señaló precedentemente esta excepción no se debe aplicar si a la persona se la arriesga a una situación de tortura o a otras formas de daño irreparables. Por otro lado, el principio de no devolución complementa las obligaciones establecidas en otros instrumentos que hacen parte del derecho internacional de los derechos humanos. Por citar un ejemplo, las consagradas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, que abarcan el no extraditar, deportar, expulsar ni trasladar de cualquier otra forma a una persona del territorio, cuando haya sustanciales motivos para creer que existe un peligro real de daño irreparable (ACNUR, 2007).

Adicionalmente, Porras (2020) recuerda que el TEDH se ha pronunciado sobre el principio de no devolución en relación directa a la violación del derecho a un proceso equitativo y el derecho a la vida. Con respecto al primer derecho, el TEDH reconoció la aplicación de este principio en concordancia con la violación del derecho a un proceso equitativo, pues claramente hay países que, en determinados casos como éste, no cumplen con las garantías de un debido proceso, siendo que el demandante además de haber sido juzgado en ausencia, las pruebas contra él se habían obtenido mediante tortura (STEDH, Sección 4ta, Othman (Abu Qatada) contra Reino Unido, 9 de mayo de 2012).

Sobre el segundo derecho, el TEDH señaló que ello puede producirse cuando una Parte Contratante expulsa a un extranjero que haya sufrido o esté en riesgo de sufrir, en el Estado de destino, una denegación de justicia flagrante que conduciría o podría conducir a la pena de muerte (STEDH, Sección 2da, Bader y Kambor c. Suecia, 8 de febrero de 2006).

Como se puede observar la jurisprudencia del TEDH que es presentada en diferentes extremos del presente trabajo, pone de manifiesto, como señala Porras (2020) que el TEDH puede ser considerado como un referente en la aplicación e interpretación del principio de *non-refoulement*. Y en definitiva, de forma extensiva, de los derechos de las personas que solicitan protección internacional.

2.1.4 Alto Comisionado De Las Naciones Unidas Para Los Refugiados (ACNUR). Es importante citar el trabajo de esta agencia, puesto que ha sido un pilar fundamental en el desarrollo histórico y apoyo de la figura del asilo a nivel mundial.

Con sede principal en Ginebra, Suiza y oficinas por todo el mundo, el ACNUR primigeniamente fue creado después de la segunda guerra mundial, el 14 de diciembre de 1950 por la Asamblea General de las Naciones Unidas por un período de 3 años; sin embargo, en el año 2003⁵, debido a la magnitud del tema pasó a contar con el mandato de forma permanente (ACNUR, 2013).

Cabe precisar que 1954, ganó su primer Premio Nobel de la Paz, por haber sido el primero en ayudar a los refugiados en Europa y en 1981, ganó el segundo por ayudar a los refugiados a nivel mundial.

“El mandato de ACNUR consiste en brindar ayuda humanitaria y protección a refugiados, desplazados internos, retornados, apátridas y solicitantes de asilo en todo el mundo. Durante más de seis décadas, ha ayudado a decenas de millones de personas a rehacer sus vidas” (ACNUR, 2020).

⁵ Asamblea General, resolución 58/153, del 23 de diciembre de 2003, Aplicación de las medidas propuestas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados con el objeto de fortalecer la capacidad de su Oficina para el cumplimiento de su mandato, 22 de diciembre de 2003, párrafo 9.

No es cualquier organización, sino que su fundamento legal se encuentra en la propia Convención de Ginebra, la misma que en su art. 35.1, dispone:

“Los Estados Contratantes se comprometen a cooperar en el ejercicio de sus funciones con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, o con cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere; y en especial le ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones de esta Convención”.

Para comprender la relación Estados-ACNUR conviene tomar en consideración lo señalado por Mariño (2008), el mismo que sintetiza que dicha vigilancia no es ejercida mediante un procedimiento de control formalizado por el propio instrumento, sino que los Estados se comprometen a cooperar con el ACNUR a través del suministro de información, datos estadísticos, la ejecución de la Convención de Ginebra y las normas internas en vigor concernientes a los refugiados. Lo que resulta un factor bastante limitante a la hora de ejercer íntegramente todas las funciones contenidas en su mandato por justamente existir esa necesaria dependencia con los Estados, los cuales no siempre se muestran del todo cooperativos.

Esta agencia se rige por la Asamblea General de la ONU y el Consejo Económico y Social (ECOSOC). Sus programas y presupuesto son presentados por el Alto Comisionado (Filippo Gandi en la actualidad) que es nombrado por la Asamblea General de la ONU. Sólo como dato adicional precisar que la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA, por sus siglas en inglés) se distingue del ACNUR, dentro de otras cuestiones, porque:

“El mandato de ACNUR indica que los refugiados deben tener la posibilidad de optar libremente entre una de las siguientes posibilidades: integración local, reasentamiento en terceros países o retorno a su país de origen. Ninguna de estas posibilidades es factible para los refugiados de Palestina ya que las dos primeras son inaceptables para ellos y para los países en los que se encuentran, y la tercera – el retorno a su país de origen- es absolutamente rechazada por Israel” (UNRWA, s.f.).

Antes del panorama precedente se podía inferir que la mal llamada “crisis de refugiados” -que en realidad sería más propiamente “las crisis gubernamentales en la gestión de lo referente al asilo y la migración”- era una cuestión de poca data pero como se ha podido verificar, ello no es así y se ha encontrado presente a lo largo de la historia, lo que debe inducir a la reflexión por su importancia y trascendencia.

2.2. DERECHOS HUMANOS

2.2.1 Estándar mínimo internacional. El derecho internacional de los derechos humanos establece las obligaciones, a través de un amplio cuerpo jurídico internacional -principalmente tratados-, que deben cumplir los Estados en torno a respetar, proteger y promover los derechos humanos. Tales obligaciones, como se señala en la página oficial de Naciones Unidas (s.f.) consisten en:

- ✓ La obligación de respetar supone que los Estados deben abstenerse de restringir los derechos humanos o de interferir en su realización.
- ✓ La obligación de proteger exige que los Estados protejan a las personas o grupos de personas de las violaciones de los derechos humanos.
- ✓ La obligación de promover significa que los Estados deben adoptar medidas positivas para facilitar la realización de los derechos humanos básicos.

Por tanto, los gobiernos deberían poner en práctica medidas y leyes nacionales compatibles con los deberes y obligaciones inherentes a esos instrumentos. En el caso concreto del derecho al asilo⁶, es importante destacar que el mismo es de carácter prestacional y significa un deber positivo de hacer y proveer por parte de los Estados, de la misma manera evidentemente, los derechos que amparan el estatuto de refugiado. He ahí la importancia de recordar estos preceptos puesto que son el fundamento del presente trabajo en cuanto no sólo se analiza sino se critica desde un punto de vista de derechos humanos la gestión del SECA, incluso en su más reciente propuesta legislativa.

⁶ El derecho a buscar asilo se encuentra reconocido en el art. 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Desde la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, perfeccionada en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales, ambos de 1966, internacionalmente se ha venido dibujando y enmarcando este entramado jurídico para los Estados.

Como señala Amado (2006) el Sistema Europeo de Protección de Derechos Humanos germinó el 4 de noviembre de 1950 cuando se aprobó la “Convención para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales”.

Por su parte, en el caso de la UE, su base fundamental se encuentra en el Tratado de Funcionamiento de la UE aunada a la Carta de los Derechos Fundamentales (vinculante desde el año 2009). Este último instrumento es coherente con el Convenio Europeo de los Derechos Humanos (adoptado en el marco del Consejo de Europa).

En el marco del SECA, se supone que se debe gestionar y accionar lo referente al asilo en torno a este marco jurídico de protección de derechos humanos en consonancia, por supuesto, a la normas específicas: La Convención de Ginebra y el Protocolo de New York que como ya se ha indicado precedentemente no admite reserva a los derechos del refugiado relativos a la no discriminación, a la libertad de religión, al acceso a un tribunal y al principio de no devolución.

Concretamente, algunos otros derechos esenciales que deben salvaguardarse a los solicitantes de protección internacional son el de ser informado sobre el procedimiento, sobre sus derechos y obligaciones; el derecho a un intérprete adecuado; el derecho a una entrevista personal; el derecho de asistencia jurídica y representación; el derecho a un reconocimiento médico; el derecho a que se informe su caso al ACNUR; el derecho a obtener garantías procesales especiales en el procedimiento y evidentemente, el derecho a un recurso efectivo (Sánchez, 2016).

Conviene recordar que el no cumplir con estos estándares conlleva irremediabilmente a la vulneración de derechos humanos tal como, por

ejemplo, ocurrió y lamentablemente sigue ocurriendo con Grecia. Sobre el particular, el TEDH señaló que a pesar de ser consciente que los Estados situados en las fronteras exteriores de la UE se enfrentaban en ese momento (y realmente en la actualidad también) a dificultades considerables para hacer frente a un flujo creciente de inmigrantes y solicitantes de asilo, el carácter absoluto del art. 3 del CEDH (prohibición de la tortura) no permite exonerar a ningún Estado de sus obligaciones en virtud de tal disposición, por tanto, condenó a Grecia por haber violado tal artículo así como el art. 13 (derecho a un recurso efectivo) del mismo instrumento, en el caso de unos solicitantes de protección internacional que fueron sometidos a condiciones deplorables tanto en términos de vida (“al no satisfacer sus necesidades esenciales”) como a las graves deficiencias del procedimiento. En el mismo caso, se condenó a Bélgica, pues estas personas solicitaron asilo en Bélgica y ésta los transfirió nuevamente a Grecia, por lo que el TEDH la encontró responsable de la vulneración del art. 13 del CEDH debido a que: *“las autoridades belgas sabían o debían haber sabido que no tenía ninguna garantía de que su solicitud de asilo fuera examinada seriamente por las autoridades griegas y tenían los medios para rechazar ese traslado”*. (STEDH. Caso M.S.S. c. Bélgica y Grecia, 21 de enero de 2011).

Las vulneraciones a los derechos humanos no han sido ajenos a muchos otros Estados, en cuyos extremos el TEDH se ha manifestado abundantemente. Es el caso de Suiza⁷, la que en la misma línea que Bélgica, devolvió a unos solicitantes de asilo a Italia. El TEDH consideró que Suiza también había violado el art. 3 del CEDH, pues las condiciones del centro de acogida en las que había estado la familia demandante presentaban, entre otras graves cuestiones, una evidente superpoblación así como la falta de instalaciones sanitarias adecuadas, de privacidad, e imperaba un clima de violencia entre los ocupantes; lo que en el caso en particular, cumplió el umbral de vulneración del art. 3, especialmente, porque se trataba de una familia conformada por varios menores de edad lo que se tomó en consideración al

⁷ *“Suiza no es un Estado miembro de la Unión Europea. No obstante, de conformidad con los términos del acuerdo de asociación de 26 de octubre de 2004 entre la Confederación Suiza y la Comunidad Europea, el Reglamento de Dublín es vinculante para Suiza, y participa en el sistema establecido por dicho instrumento”* (STEDH. Caso Tarakhel c. Suiza. 4 de noviembre de 2014).

relevar sus necesidades específicas y situación de vulnerabilidad (STEDH. Caso Tarkhel c. Suiza. 4 de noviembre de 2014).

2.2.2 Convergencia derechos humanos y refugio. En ese sentido, se debe partir desde lo que bien señala Trindade (1997) en relación a que ya no se trata de una compartimentalización de la protección internacional de la persona humana: derechos humanos, derecho de los refugiados y derecho humanitario; sino que éstas deben ser tratadas y comprendidas desde un enfoque de interrelación, interacción y complemento entre ellas.

Más concretamente Trindade señala que algunas cuestiones que pueden ser tomadas en consideración para examinar la vinculación entre los derechos humanos y el derecho de los refugiados se encuentran en ciertas “Conclusiones sobre Protección Internacional de los Refugiados” aprobadas por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR⁸ en las que se expresa la preocupación por las violaciones a los derechos humanos de los refugiados. Asimismo, de ésta revisión destacó la N° 22 (1981) por cuanto en ella se establece la necesidad de reafirmar normas mínimas básicas propias justamente del dominio de derechos humanos tales como el acceso a la justicia, el *non refoulement* y la vigencia de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente en la “Declaración Universal de Derechos Humanos”. Finalmente, el autor subrayó que con la Conclusión N° 50 (1988) se señaló categóricamente: *“la relación directa existente entre la observancia de las normas de derechos humanos, los movimientos de refugiados y los problema de protección”* y con la N° 56 (1989) se insistió en tener un enfoque de los problemas de los refugiados teniendo en cuenta los *“principios de derechos humanos”*.

En esa misma línea, Solanes (2017) precisa que el ámbito normativo de la protección de los Derechos Humanos incluye la configuración del Derecho Internacional de un régimen específico de asilo y refugio⁹. Por tanto, subraya

⁸ Como: N° 3 (1977), 11 (1978), 25 (1982), 36 (1985), 41 (1986) y 55 (1989).

⁹ En la Unión Europea (UE), la protección internacional tiene un tratamiento distinto al brindado en América Latina y el Caribe (LAC). Así, la misma se divide en tres grandes rubros: la protección subsidiaria,

que “(...) *A partir de ahí es posible analizar cómo los derechos humanos, entre ellos el asilo, son concretados, interpretados y realizados a través de diferentes instrumentos jurídicos nacionales e internacionales, para evidenciar las constantes agresiones de que son objeto (...).*”

En la “Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967” (ACNUR, 2007) también se sostiene que el razonamiento adoptados por los tribunales y órganos de los tratados de derechos humanos es importante para la prohibición de la devolución, dada la naturaleza similar de las obligaciones, objeto y fin de tales tratados que constituyen su base jurídica.

No obstante, se ha indicado que los Estados deberían aplicar e interpretar las normas en materia de asilo en consonancia con el encuadramiento jurídico internacional de derechos humanos, lo cierto es que como bien expresa Solanes (2020) no debe dejarse de lado los principios del Estado de derecho como tal: imperio de la ley, defensa de los derechos y libertades fundamentales y separación de poderes; esto es importante cuando por ejemplo una institución vital como lo es el TEDH mal interpreta una norma en detrimento justamente de los derechos humanos (art. 4 del Protocolo n° 4 sobre prohibición de expulsión colectiva de extranjeros y art. 13 del CEDH sobre el derecho a un recurso efectivo), esto parecería poco probable pero lo cierto es que el 13 de febrero del 2020 la Gran Sala del TEDH con respecto al caso N.D. y N.T. contra España, emitió una sentencia que “legalizaría las devoluciones en caliente”. Adicionalmente, cabe precisar que esta sentencia vulneraría el pilar fundamental de la Convención de Ginebra como lo es el principio de no devolución.

En ese sentido, el hecho de que exista, a través de los mecanismos constitucionales de un Estado de Derecho, la forma de revertir este tipo de

las razones humanitarias y el asilo (entendida como refugio en LAC). En LAC el asilo tiene un sentido estrictamente de persecución política mientras que el refugio es la institución jurídica basada en la Convención de Ginebra de 1951. Tan es así que en los Estados de LAC se tienen dos leyes: una de asilo y otra de refugio con tratamientos completamente distintos. Por ejemplo, en Perú la “Ley del Refugiado” es la Ley N° 27891, mientras que la “Ley de Asilo” es la Ley N° 27840.

situaciones no hace más que confirmar la importancia y relevancia de recordar que el Derecho, en un Estado democrático, es un instrumento para la protección del más débil (Solanes, 2020).

2.3 UNION EUROPEA (UE)

La UE se encuentra conformada por 27 Estados Miembros y su marco legislativo, por lo que se denomina: “Derecho Originario” y “Derecho Derivado”. El primero está constituido por tratados; es decir, por el TUE y el TFUE adoptados por todos los Estados Miembros de la UE y el segundo, por reglamentos, directivas y decisiones adoptadas por las instituciones de la UE.

Es necesario indicar que la protección internacional se encuentra conformada por el asilo, la protección subsidiaria¹⁰ y las razones humanitarias¹¹, siendo éstas últimas específicas de las legislaciones nacionales y no son aplicables en ciertos Estados miembros de la UE. Por su parte, ni en el TFUE ni en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE se definen los términos “asilo” y “refugiado”; sin embargo ambos documentos se refieren específicamente a la Convención de Ginebra y al Protocolo de New York (Parlamento Europeo, 2020).

ACNUR (2007) afirma que los instrumentos jurídicos sobre los refugiados tienden a conciliar el interés del Estado con la protección de los derechos humanos; sin embargo, aun cuando la concesión del asilo siendo prerrogativa de cada gobierno dicha soberanía no es absoluta pues hay

¹⁰ El art. 2, letra f), de la Directiva de reconocimiento del derecho de asilo (refundición) define el término “persona con derecho a protección subsidiaria” del modo siguiente: “*Nacional de un tercer país o apátrida que no reúne los requisitos para ser refugiado, pero respecto del cual se den motivos fundados para creer que, si regresase a su país de origen o, en el caso de un apátrida al país de su anterior residencia habitual, se enfrentaría a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves definidos en el artículo 15, y al que no se aplican los apartados 1 y 2 del artículo 17, y que no puede o, a causa de dicho riesgo, no quiere acogerse a la protección de tal país*”.

¹¹ “*Los Estados miembros no están obligados, en virtud del Derecho de la Unión, a expedir un visado humanitario a las personas que deseen entrar en su territorio con la intención de pedir asilo, pero son libres de hacerlo sobre la base de su Derecho nacional*”. (TJUE, 2017).

estándares mínimos de derechos humanos que los Estados deben salvaguardar, por ejemplo, el *non-refoulement*¹² está claramente prohibido.

Ahora bien, también debe diferenciarse entre “*el sistema relativo al control de fronteras exteriores*” conocido como Sistema Schengen¹³¹⁴ y el de asilo (SECA) (Solanes, 2016). Si bien la materia del presente trabajo es el segundo conviene tomar en cuenta que mientras que en el sistema de inmigración se promueve la cooperación entre los Estados Miembros y la política a adoptar continúa siendo la nacional; diferente sucede en el sistema de asilo, en el que el objetivo y mandato, como se ha indicado, es que se trate de un sistema de armonización; es decir, que todas las legislaciones nacionales de los Estados miembros de la UE tengan las mismas pautas y estándares.

En ese sentido, a pesar que la expresión “*construir una Europa de asilo*” aparece ya en el Pacto Europeo de Inmigración y Asilo en 2008, como señala Tardis (2015) cuando se trata de organizar la solidaridad dentro la UE, a los Estados Miembros les ha resultado difícil –sino imposible- superar y separar los intereses nacionales por encima de la idea de una construcción europea sobretodo en uno de sus pilares: la libre circulación de personas. Sánchez (2016) en esa línea sostiene que la reacción de muchos Estados Miembros ante la crisis migratoria y de refugiados ha sido la de reafirmar su propia soberanía lo que en la práctica se ha traducido en grandes disimilitudes en sus políticas migratorias y de asilo, buscando más que todo la reducción de las

¹² En consecuencia, el *non-refoulement* o no devolución -que deriva del término francés *refouler*, que quiere decir “empujar hacia atrás, hacer retroceder a las personas”- es una norma que impide devolver a un individuo a un territorio en el que su vida o libertad corran peligro. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo (2000).

¹³ En la actualidad, el espacio Schengen está formado por 26 países europeos (de los cuales 22 son Estados miembros de la UE): Bélgica, Chequia, Dinamarca, Alemania, Estonia, Grecia, España, Francia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Malta, los Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia y Suecia, así como Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza (Comisión Europea, s.f).

¹⁴ Sin embargo, en su art. 3 b) en lo referido a su ámbito de aplicación establece que: “*El presente Reglamento se aplicará a toda persona que cruce las fronteras interiores o exteriores de los Estados miembros, pero no afectará a: b) los derechos de los refugiados y solicitantes de protección internacional, en particular en lo relativo a la no devolución.* Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (texto codificado).

solicitudes que la tramitación eficiente de las mismas evitando el “*efecto llamada*”.

2.3.1 Principales instituciones. Se deben diferenciar dos actores relevantes: el Consejo de Europa (Integrada por 47 Estados miembros) y la UE. El primero emana lo que se conoce como “*soft law*” a través de recomendaciones y resoluciones del Comité de Ministros y de la Asamblea Parlamentaria relativa a la Protección Internacional. Este tipo de instrumentos si bien sirven para la interpretación de las normas sobre protección internacional en todos los Estados Miembros del Consejo de Europa, el “problema” que tienen es que no son legalmente vinculantes.

Sin embargo, el papel del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales conocido como Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) (tratado abierto exclusivamente a la firma de los Estados que conforman el Consejo de Europa) juega un papel del todo relevante en el presente trabajo pues si bien el CEDH no reconoce el derecho al asilo expresamente, sí es su competencia garantizar los derechos y libertades de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción. En ese sentido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), mantiene un rol primordial al ser el órgano encargado de asegurar el respeto de los compromisos que resultan del CEDH y de sus protocolos, y del cual existe abundante jurisprudencia que permite cristalizar las deficiencias del SECA.

En la UE, en la que justamente en consonancia con esa intención de ser un sistema de armonización, la protección internacional sí se trata de forma directa y sí se produce textos legislativos de obligatorio cumplimiento en forma de Directivas y Reglamentos, la mismo que ha emitido programas destinados a crear un SECA basado en la Convención de Ginebra; sin embargo en este cometido se ha presentado un constante inconveniente: la no uniformidad de estándares y procedimientos entre los Estados miembros y más bien, la perenne intención de controlar extraterritorialmente las fronteras aunado a la restricción de acceso a las personas a los procedimientos de asilo.

Por otro lado, es imprescindible mencionar y diferenciar las instituciones más importantes de la UE, para luego estar familiarizados con la función y el papel de algunas de ellas en el marco del SECA:

1. Parlamento Europeo (PE)¹⁵: Es el órgano legislativo de la UE. También conocido como Euro parlamento, Euro cámara o Cámara Europea. Se encuentra compuesto por 705 diputados elegidos directamente (el PE es la única institución de la UE elegida mediante sufragio), los mismos que son parte de 7 grupos políticos¹⁶ y que trabajan en 27¹⁷ comisiones para preparar las actividades de las sesiones plenarias del Parlamento. Su actual Presidente es David María Sassoli, quien es elegido por un periodo renovable de dos años y medio, equivalente a la mitad de la legislatura (Parlamento Europeo, s.f.).

2. Consejo Europeo¹⁸: Es el máximo órgano político de la UE, mediante el cual se reúnen los jefes de Gobierno o de Estado en cumbres celebradas normalmente, cuatro veces al año. Entre otras funciones, se destaca que el Presidente del Consejo representa a la UE ante el resto del mundo y que esta institución se ocupa de cuestiones complejas o sensibles que no pueden resolverse en instancias inferiores de la cooperación intergubernamental (Unión Europea, s.f.).

3. Consejo de la Unión Europea¹⁹: Reúne a los Ministros de los Estados miembros para tratar temas legislativos, presupuestales, políticos y/o de coordinación. También se le conoce como Consejo de Ministros o Consilium. Ésta institución legisla a partir de propuestas presentadas por la Comisión

¹⁵ Su sede se encuentra en Estrasburgo, Francia.

¹⁶ EPP: Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos), S&D: Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo, Renew: Renew Europe, ID: Identidad y Democracia, Greens/EFA: Los Verdes/Alianza Libre Europea, ECR: Conservadores y Reformistas Europeos, GUE/NGL: Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica.

¹⁷ AFET: Asuntos Exteriores, DROI: Derechos Humanos, SEDE: Seguridad y Defensa, DEVE: Desarrollo, INTA: Comercio Internacional, BUDG: Presupuestos, CONT: Control Presupuestario, ECON: Asuntos Económicos y Monetarios, FISC: Asuntos fiscales, EMPL: Empleo y Asuntos Sociales, ENVI: Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria, ITRE: Industria, Investigación y Energía, IMCO: Mercado Interior y Protección del Consumidor, TRAN: Transportes y Turismo, REGI: Desarrollo Regional, AGRI: Agricultura y Desarrollo Rural. PECH: Pesca, CULT: Cultura y Educación, JURI: Asuntos Jurídicos, LIBE: Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior.

¹⁸ Su sede se encuentra en Bruselas, Bélgica.

¹⁹ Su sede se encuentra en Bruselas, Bélgica.

Europea; asimismo, entre otras funciones, otorga mandatos a la Comisión para que negocie en nombre de la UE acuerdos entre la UE y terceros países y/o organizaciones internacionales y, adopta el presupuesto de la UE (Consejo de la Unión Europea, 2019).

4. Comisión Europea²⁰: Cuenta con iniciativa legislativa, y se la puede homologar al poder ejecutivo de la UE. La Comisión está dirigida por un grupo de 27 comisarios, denominado "el Colegio de Comisarios", entre ellos deciden las prioridades políticas y estratégicas de la Comisión. En lo que concierne al presente trabajo es importante anotar que según su página web, antes de proponer una nueva política o nueva legislación, la Comisión recorre en síntesis, el siguiente camino: 1) Describe la iniciativa en una hoja de ruta o evaluación del impacto inicial 2) Estudia sus posibles consecuencias económicas, sociales y medioambientales mediante una evaluación de impacto 3) Recaba la opinión de los ciudadanos y las partes interesadas, por ejemplo mediante consultas públicas y finalmente 4) El texto de la iniciativa puede remitirse al Parlamento Europeo y al Consejo, así como a sus destinatarios, como los países miembros de la UE y puede publicarse en el Diario Oficial de la Unión Europea. (Comisión Europea, s.f.). Se debe recordar que este se supone ha sido el camino del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo

5. Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Institución)²¹: Garantiza que la legislación UE se interprete y aplique de igual forma por los Estados miembros de la UE. Se compone por un juez por Estado miembro (27), entre los cuales se elige un presidente y un vicepresidente por un período de tres años renovable. Asimismo, el TJUE está asistido por ocho abogados generales. El mandato dura seis años, dentro del cual se produce una renovación parcial cada tres, de forma que se renuevan de modo alternativo la mitad de los jueces y de los abogados generales (Parlamento Europeo, 2020).

²⁰ Su sede se encuentra en Bruselas, Bélgica

²¹ Base jurídica: Art. 19 del "Tratado de la Unión Europea (TUE)" y artículos 251 a 281 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); art. 136 del Tratado Euratom; Protocolo n.º 3, anejo a los Tratados, sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, «el Estatuto»). Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2015, por el que se modifica el Protocolo n.º 3 sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Presupuesto de la Unión (sección 4).

Al respecto, es importante traer a colación que el mismo TJUE manifestó que el derecho comunitario tiene primacía sobre las disposiciones jurídicas nacionales:

“(...) La transferencia realizada por los Estados, de su ordenamiento jurídico interno en favor del comunitario, de los derechos y obligaciones correspondientes a las disposiciones del Tratado, entraña por tanto una limitación definitiva de su soberanía, contra la que no puede prevalecer un acto unilateral ulterior incompatible con el concepto de Comunidad (...) (STJUE de 15 de julio de 1964, C-6/64).

Asimismo, explícitamente reconoció que los derechos fundamentales forman parte integrante de los principios generales del Derecho, y:

(...) Que, al garantizar la protección de estos derechos, el Tribunal de Justicia tiene que inspirarse en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y no puede, por consiguiente, admitir medidas incompatibles con los derechos fundamentales reconocidos y garantizados por las Constituciones de dichos Estados (...). (STJUE de 14 de mayo de 1974, C-4/73).

6. Tribunal de Justicia (instancia): Resuelve cuestiones prejudiciales planteadas por los tribunales nacionales, de casación y algunos de anulación.

7. Tribunal General: Resuelve recursos de anulación que interponen los particulares, las empresas y los gobiernos nacionales. Los tres últimos tienen sus sedes en Luxemburgo, Luxemburgo.

2.3.2 Órganos y tipos de actos legislativos.- Los órganos más importantes sobre la materia son:

1. Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (EUROPOL)²²: Ayuda a las autoridades policiales y judiciales nacionales a

²² Su sede se encuentra en La Haya, Países Bajos

combatir la delincuencia internacional y el terrorismo. Según su página web, las amenazas más graves para la seguridad se derivan del: terrorismo, tráfico de drogas y el blanqueo de dinero a escala internacional, fraude organizado, la falsificación de euros y el tráfico de seres humanos. En esa labor, presta un conjunto de servicios operativos a la UE, tales como ser el principal centro de apoyo a las operaciones policiales, ser el eje de información sobre actividades delictivas y ser el centro de conocimientos policiales especializados (EUROPOL, 2011).

2. Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX por sus siglas en inglés)²³: Su antecedente fue el Reglamento (UE) 2016/1624 , como el Cuerpo Permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas (el primer servicio uniformado de la UE); sin embargo, desde el año pasado se rige por el Reglamento (UE) 2019/1896, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, el mismo que otorgó a la agencia un mandato reforzado y mayores competencias.

Como indica la Comisión Europea (2020), este hecho marcó un hito en la gestión de las fronteras europeas pues con ella se pretende crear un cuerpo permanente de 10000 agentes operativos, *“que dispondrán de poderes ejecutivos y de su propio equipo para intervenir siempre que sea necesario a lo largo de las fronteras exteriores de la UE, así como cuando lo soliciten países no vecinos”*, sin embargo, se precisa que tanto los Estados miembros como los terceros países afectados conservarían en todo momento su soberanía frente a las operaciones llevadas a cabo en sus fronteras y de sus procedimientos de retorno. Una novedad positiva es que se indica que se nombrarán cuarenta agentes responsables en materia de derechos fundamentales para garantizar que los miembros del cuerpo permanente respeten los derechos de los nacionales de terceros países que crucen las fronteras exteriores²⁴ o que sean objeto de operaciones de retorno. En síntesis, Frontex ayuda a los Estados miembros de la UE y los países asociados al espacio Schengen a gestionar sus fronteras exteriores (Unión Europea, 2019).

²³Su sede se encuentra en Varsovia, Polonia.

²⁴ De manera regular o irregular.

3. Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO por sus siglas en inglés)²⁵: Contribuye con la implantación de un SECA, prestando apoyo y facilitando, coordinando y reforzando la cooperación práctica entre los Estados miembros en tanto es un centro especializado en materia de asilo (EASO, 2014). La misma que como se analizará más adelante, puede que pase a convertirse en la Agencia de Asilo de la Unión Europea.

En definitiva, como se sintetiza en la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido) (del Nuevo Pacto):

Las agencias de la UE, como la EASO y FRONTEX, desempeñan un papel clave en el apoyo a las instituciones de la UE, los Estados miembros y otros organismos con respecto al desarrollo ulterior del SECA y la supervisión del funcionamiento eficaz de control fronterizo en las fronteras exteriores de la UE. EASO proporciona específicamente permanente, especial o apoyo de emergencia: abordar situaciones en las que los sistemas de asilo y recepción están en particular presión y FRONTEX proporciona asistencia técnica y operativa a los Estados miembros para apoyar la protección fronteriza y ayudarlos en el retorno.

Los actos legislativos en la UE, son actos jurídicos definidos por el art. 288 del TFEU:

1) Reglamentos: Tienen un alcance general y son de carácter vinculante, es decir, todos sus extremos son obligatorios para todos los Estados Miembros de la UE. En ese sentido:

- ✓ Se aplican de manera inmediata como norma en todos los países de la UE, sin necesidad de ser transpuestos al derecho nacional;
- ✓ Se atribuyen derechos y obligaciones a los particulares y, por tanto, pueden ser invocados directamente ante los tribunales nacionales;

²⁵ Su sede se encuentra en La Valeta, Malta.

✓ Los particulares pueden utilizarlos como referencia en sus relaciones con otros particulares, con los países de la UE o con las autoridades de la UE. (EUR-Lex, 2015).

2) Directivas: No tienen un alcance general. Fijan objetivos comunes a todos los Estados miembros de la UE, pero sin establecer la forma de alcanzarlos. Cada Estado deberá transponerlas, pero tienen la libertad de elegir la vía de hacerlo: legislativa, administrativa, reglamentaria, etc. En ese sentido, a diferencia del reglamento, que se aplica al Derecho interno de los países de la UE directamente tras su entrada en vigor, la directiva no se aplica directamente en los países de la UE; pues primero debe transponerse al derecho nacional antes de ser aplicable a cada país de la UE (EUR-Lex, 2018).

3) Decisiones: Una decisión es un acto jurídico vinculante que puede tener un ámbito de aplicación general o estar dirigido a un destinatario concreto y pueden ser de carácter legislativo o no legislativo. Son actos legislativos cuando son adoptadas conjuntamente por:

- ✓ El Parlamento Europeo y el Consejo siguiendo el procedimiento legislativo ordinario;
- ✓ El Parlamento Europeo con la participación del Consejo, o
- ✓ El Consejo con la participación del Parlamento Europeo siguiendo El procedimiento legislativo especial.

En otros casos, las decisiones son actos no legislativos y pueden ser adoptadas, por ejemplo, por el Consejo Europeo, el Consejo o la Comisión (EUR-LEX, 2015).

4) Recomendaciones: No son vinculantes, es decir que no tienen ninguna consecuencia legal. Sirven para sentar puntos de vista o sugerir líneas de actuación.

5) Dictámenes: No son vinculantes, es decir que no tienen ninguna consecuencia legal. Sirven para que las principales instituciones de la UE puedan hacer declaraciones.

2.4 SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO (SECA)

2.4.1 Desarrollo y evolución histórico-jurídica. Si bien ya se había adoptado la Convención de Ginebra y el Protocolo de New York, los Estados miembros de la UE continúan aplicando un tratamiento dispar de esta figura en cada Estado miembro.

En 1990, por tanto, en aras de armonizar dicho tratamiento se firmó, sin éxito, como se explicará más adelante, el Convenio de Dublín.

En 1993, se adoptó el Tratado de Maastrich, el mismo que creó la UE como tal y abarcó 3 pilares: las comunidades europeas, una política exterior y de seguridad común y la cooperación entre los gobiernos de la UE en el ámbito de la justicia, y los asuntos de interior (Eur-Lex, s.f.).

En 1999, a modo de reforma de varias cuestiones de dicho Convenio surgió el Tratado de Amsterdam, el mismo que estableció como objetivo crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, tratando la materia de inmigración y asilo como una competencia compartida (Serrano, 2018). Dicho Tratado concedió nuevas competencias a las instituciones de la UE para elaborar legislación en materia de asilo por un plazo de 5 años, tras el cual, en 2005, se implementó un procedimiento de codecisión (decisiones tomadas por mayoría cualificada).

En el mismo año, 1999, con la adopción del Programa de Tampere, el Consejo estableció que la aplicación de un SECA debería desarrollarse en 2 fases: *“la adopción en el corto plazo de normas mínimas comunes debería desembocar, a largo plazo, en un procedimiento común y un estatuto uniforme*

para las personas a las que se conceda asilo válido en toda la Unión” (Parlamento Europeo, 2020).

Entre 1999 y 2004 se llevó a cabo entonces la “Primera fase” del SECA, en el que dentro de otras cuestiones, se creó la base de datos dactiloscópicas de asilo europeo (EURODAC)²⁶ y se establecieron normas mínimas comunes.

En 2003, el Convenio de Dublín (1990) fue actualizado y sustituido por el Reglamento Dublín II.

En 2009, entró en vigor el Tratado de Lisboa con normas mínimas para la creación de un sistema común que incluyeran estatutos y procedimientos uniformes. Cabe precisar que, con dicho convenio, el Tratado de Roma (1957) pasó a denominarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y el Tratado de Maastrich (1993) al Tratado de la Unión Europea (TUE).

En el mismo año, 2009, el Programa de Estocolmo reafirmó el objetivo de establecer un espacio común de protección. Importante subrayar, el papel que desempeñaría la precedentemente señalada Oficina de Apoyo al Asilo (EASO)²⁷.

Con respecto a la “Segunda fase”, como las negociaciones fueron muy lentas, se dispuso que el inicio de la misma se produjera a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa pues a partir de este tratado, el art. 80 del TFUE dispone explícitamente el principio de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros (Parlamento Europeo, 2020).

En 2013, la última versión del Reglamento de Dublín (Dublín III) fue aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE. Dicho instrumento establece una serie de criterios con los cuales se determinará el Estado miembro que debe ser responsable de una solicitud de asilo. Para lo cual, se buscan vínculos familiares o culturales del solicitante con el país que debería tramitar su solicitud, se toma en consideración el tener visado o un permiso de

²⁶ “Reglamento (CE) nº 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre del 2000, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín”.

²⁷ EASO es una agencia de la UE creada por el “Reglamento (UE) 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo”.

residencia en un Estado miembro o el país por donde el solicitante ha accedido a territorio europeo, ya sea de manera regular o irregular (ACNUR, 2018).

Como se ha podido observar, desde 1999 la UE ha trabajado en contar con un SECA. De ese modo, es importante destacar el papel que tuvo la creación del Fondo Europeo para los Refugiados²⁸, el mismo que se encontró vigente durante el período 2007-2013. Según la posición oficial, dicho fondo apoyó los esfuerzos de los países de la UE para recibir refugiados y personas desplazadas, garantizando el acceso a procedimientos de asilo “consistentes, justos y efectivos”. Asimismo, este fondo apoyó programas y acciones relativas al reasentamiento. En él, participaron todos los países de la UE con excepción de Dinamarca.

Durante el 2014-2020 por otro lado, los principales instrumentos financieros de la UE con relación a la migración regular e irregular, retorno, asilo, gestión de fronteras e integración han sido el Fondo de Asilo, Migración e Integración y el Fondo de Seguridad Interior – Fronteras y Visados-. Bajo esta modalidad de financiación, cabe precisar que se ha realizado una asignación directa de 3 600 millones de euros a los Estados miembros de la UE y que adicionalmente los mismos pueden solicitar ayudas de emergencia.

Hasta el momento, se ha podido observar el recorrido histórico jurídico del SECA, sin embargo, como se podrá ver más adelante, aún en su más reciente propuesta de reforma (Nuevo Pacto Sobre Migración y Asilo) permanecen las principales razones que han llevado al SECA a no gestionar exitosamente lo concerniente al asilo y la migración.

2.4.2. Estadísticas sobre asilo en la UE. En este apartado, se presentará el estado de la cuestión a través de la información estadística más relevante sobre asilo en la UE, consultada mediante el informe “Estadísticas de Asilo” elaborada por EUROSTAT (2020).

²⁸ Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Portal de Inmigración. Recuperado de:http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/fondos_comunitarios/programa_solidaridad/refugiados/index.html

Tabla 1

Número de solicitantes de asilo EU-27, 2013-2019

Año	Número de solicitantes de asilo	Total
2019	612685	676250
2018	548955	608335
2017	620265	677470
2016	1166815	1221185
2015	1216860	1282690
2014	530560	594180
2013	338190	400180

Fuente: EUROSTAT, actualizado hasta julio 2020. Elaboración: propia.

Nota EUROSTAT: “El total de la UE se calcula como una agregación de los datos de los Estados miembros. Los datos de los Estados miembros se refieren al número de personas que solicitan asilo por primera vez en ese Estado miembro. Sin embargo, las personas pueden solicitar protección internacional en más de un Estado miembro en un determinado año de referencia. En consecuencia, es posible que el total de la UE incluya tales solicitudes múltiples”.

Como se puede observar en la tabla precedente en los años 2015 y 2016 las cifras de solicitantes de asilo se vieron claramente incrementadas²⁹. Esto fue lo que llevó a replantear todo el SECA, pues se hizo evidente que se desbordaron “*todos los mecanismos que los Estados miembros y la UE en conjunto habían puesto en marcha para procesar y gestionar la llegada de migrantes irregulares y de refugiados que ya estaban funcionando mal antes de 2011*” (González Enríquez, 2015). Ahora bien, para detallar las características de estos flujos, a continuación se desagregará algunos de los principales aspectos estadísticos del año 2019:

Los principales países de origen de los solicitantes de asilo fueron Afganistán, Siria y Venezuela y los principales países de destino fueron Alemania, Francia y España.

Con relación a la edad de los solicitantes se reporta que aproximadamente un 77,3 % de los nuevos solicitantes de asilo en la UE en 2019 tenían menos de 35 años y, sobre la distribución por sexo se muestra que el porcentaje de hombres fue superior al de las mujeres, 61,9 % frente 38,1 %

²⁹ En 2015 llegaron a la UE a través de la ruta del Mediterráneo oriental un gran número de refugiados que huían de la guerra de Siria (Consejo de la Unión Europea, 2020).

respectivamente. Respecto a los menores no acompañados³⁰, se presentaron 14 100 solicitudes, siendo 5 Estados Miembros de la UE los que sí registraron tasas elevadas: Rumania (34,5 %), Chipre (46,9 %), Eslovaquia (69,8 %), Bulgaria (71,8 %) y Eslovenia (80,2 %).

En cuanto a las decisiones adoptadas, el informe vislumbra que se tomaron en primera instancia casi 540 800, las mismas que dieron lugar a la concesión del estatuto de protección³¹ a 206 000 personas. Y de las obtenidas tras presentar un recurso (296 600), unas 91000. Casi un tercio de todas estas decisiones fueron adoptadas en Alemania.

Tabla 2

Número de personas que obtuvieron protección internacional UE, 2019

Decisiones	Asilo	Protección Subsidiaria	Razones Humanitarias
En primera instancia ³²	109000	52000	45100
Tras un recurso de revisión ³³	33200	30000	27900

Fuente: EUROSTAT, actualizado hasta julio 2020. Elaboración: propia.

En definitiva, si tras observar la estadística del informe la interpretamos a la inversa, es decir, no bajo la premisa de “personas que lograron la protección internacional” sino, las que no lo lograron, la información sería que sólo el 38,1% en primera instancia y el 30,7% tras un procedimiento de revisión, logró protección; es decir, el porcentaje de personas que no la lograron quedaría en 61,9% y 69,3%, lo que realmente es alarmante. La pregunta que surge tras este análisis es ¿Los Estados Miembros estarán verdaderamente concediendo protección internacional a todas las personas que lo ameritan?.

³⁰ “Son aquellos que han quedado separados de ambos padres y otros parientes y no están al cuidado de un adulto que, por ley o por costumbre, es responsable de hacerlo” (CICR, 2004).

³¹ Concesión del estatuto de refugiado, de protección subsidiaria, o de una autorización de residencia por razones humanitarias.

³² El Estado miembro con el mayor porcentaje de decisiones de asilo concedidas en relación con el número de decisiones fue España (66.2%) y el más bajo Hungría (8,5%).

³³ El Estado miembro con el mayor porcentaje de decisiones de asilo concedidas en relación con el número de decisiones fue Bulgaria (67,7%) mientras que en Estonia, Lituania y Portugal todas las decisiones finales fueron negativas.

2.5. Principal legislación UE sobre Protección Internacional

2.5.1 Protección Temporal. Durante la década de 1990, los conflictos en la Ex Yugoslavia, en Kosovo y en otros lugares demostraron la necesidad de contar con procedimientos especiales para hacer frente a las afluencias masivas de personas desplazadas (Comisión Europea, s.f.). Fue así, que surgió la *“Directiva 2001/55/CE del Consejo de 20 de junio de 2001 relativa a las normas mínimas para la concesión de protección internacional en caso de afluencia masiva de personas desplazadas”* en un esfuerzo entre los Estados Miembros de recibir a dichas personas y asumir las responsabilidades ligadas a su acogida.

Esta Directiva fue una respuesta común de la UE a la “afluencia masiva”³⁴ de personas desplazadas procedentes de países no pertenecientes a la UE que no pueden retornar a sus países de origen y en síntesis, consiste en el otorgamiento de la Protección Temporal (TPD por sus siglas en inglés) con el correspondiente reconocimiento de derechos consignados en la directiva. Ello, en el caso que los mecanismos nacionales pre existentes no puedan hacer frente a ese tipo de circunstancias. Sin embargo, y aunque se ha visto distintos casos de crisis gubernamentales en el tratamiento de la situación de los refugiados, hasta la fecha, su contenido no ha sido aplicado.

Sobre el particular, la Comisión Europea (2016) ha señalado, dentro de otras cuestiones, las razones que han esgrimido los Estados miembros de la UE para no aplicarla, las cuales se sintetizarán a continuación:

1. Las respuestas del propio Estado y el apoyo de la UE fueron suficientes para la aliviar la presión sobre la recepción y el procedimiento de asilo.
2. La decisión sobre lo que constituye un caso de afluencia masiva que justifique la activación del TPD es inherentemente político. Por tanto, los Estados prefieren adoptar medidas concretas e inmediatas, a involucrarse en negociaciones políticas que pueden durar mucho tiempo.

³⁴ *“Las situaciones de afluencia masiva con frecuencia involucran a grupos de personas reconocidos como refugiados de manera grupal en virtud de las razones objetivas del éxodo y las circunstancias en el país de origen. Por resultar imprácticas las determinaciones individuales de la condición de refugiado, se recurre al uso del reconocimiento prima facie o la aceptación del grupo”* (ACNUR, 2011).

3. Los derechos reconocidos en el TPD son muchos y onerosos para los Estados Miembros.
4. El TPD fue creado bajo el principio de no constituirse en un “tercer estatuto”, a su vez, brinda la posibilidad a los beneficiarios de acceder al procedimiento de protección internacional (como refugiados o beneficiarios de protección subsidiaria). Por tanto, el temor aquí es que los Estados miembros de la UE puedan, adrede, retrasar la decisión de primera instancia del TPD a 3 años (plazo máximo de concesión del TPD) para eludir sus obligaciones en virtud de las normas europeas y de carácter internacional, convirtiendo de facto al TPD en un tercer estatuto de baja calidad.
5. La activación del TPD crearía otro factor de atracción. Un cambio de la determinación individual a la protección grupal se percibiría como una motivación extra potencial para refugiados en países vecinos. Lo que a su vez, aumentaría el número de personas que buscan protección en la UE, exacerbando la presión sobre sus Estados Miembros.
6. Algunos Estados Miembros consideran que activar el TPD sería como escribir en un cheque en blanco, pues otorgar protección sobre una base colectiva en lugar de individual, es visto como un socavamiento a la soberanía nacional que tienen los Estados de decidir quién puede ingresar en su territorio.
7. “Orgullo nacional”: Activar el TPD podría ser interpretado como la aceptación de fracaso de su sistema nacional de asilo de gestionar con eficacia aumentos repentinos en las solicitudes de protección internacional.
8. Activar el TPD sería recompensar injustamente a los Estados Miembros que sistemáticamente han ignorado la necesidad de desarrollar un sistema de asilo que funcione bien. Esos Estados se beneficiarían de medidas temporales, financiadas y apoyadas por la UE y en parte transferirían su carga a aquellos que cumplen más efectivamente con el SECA.

9. El TPD no constituiría una medida eficaz de reducción de la presión por los flujos migratorios mixtos³⁵, pues sólo resolvería una parte del problema y por otro lado, obstruiría el sistema de asilo debido a un aumento de solicitudes de protección internacional por ciertas nacionalidades (pp. 34-36).

Frente al último punto, precisar que las características más relevantes con relación a esos mecanismos es: 1) Que no existan listados exhaustivos de tipologías de afluencia masiva 2) Que se realicen comprobaciones de hechos por la EASO 2) Que exista una alineación selectiva 3) Que exista un sistema de reubicación obligatorio con una asignación automática de fondos 4) Que se fijen los mecanismos permanentes de reubicación bajo el sistema Dublín y por supuesto, 5) Que los plazos de protección se vean considerablemente reducidos (pp. 75-80).

Cabe precisar, que el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo propone derogar esta Directiva.

2.5.2 Principales instrumentos comunitarios en materia de asilo: Antecedentes, normas vigentes y propuestas de reforma (2016 y 2018).

Quedando por tanto evidenciada la necesidad de que los Estados gestionen el asilo desde un enfoque de derechos humanos, es que el presente trabajo encuentra su justificación y relevancia, pues se podrá observar que ello no ha sido así. Al respecto, Solanes (2017) precisa que el escenario actual ha sido fruto de una nefasta gestión política, al mismo tiempo que el derecho al asilo se ha desnaturalizado por haberse mercantilizado a pesar de ser un derecho humano fundamental y universal (De Lucas, 2016).

Sintetizando a Bartolino (2018), en el año 2015, la Comisión Europea presentó un programa que estableció cuatro pilares en los que se centraría la política de la UE en materia de inmigración y asilo: 1) Reducción de incentivos

³⁵ “*Aquellas situaciones en las cuales los refugiados viajan conjuntamente con un gran número de personas que no necesitan protección internacional o cuyas motivaciones son distintas a aquellas que justifican el otorgamiento de protección internacional*” (ACNUR, 2007).

de la migración irregular 2) Gestión de fronteras 3) Compartir la responsabilidad de la acogida de los nacionales de terceros países de manera más justa y equilibrada 4) Integración social y económica de los extranjeros. Sin embargo, Ordoñez (2016) subraya que la crisis de 2015 y 2016 demostró la fragilidad institucional en algunos Estados Miembros y de las propias instituciones europeas.

Al respecto, se debe tomar en cuenta que los procedimientos aplicables a los solicitantes de asilo en la UE son de dos tipos: 1) El procedimiento europeo que determina el Estado responsable de hacerse cargo de la solicitud de asilo y 2) El procedimiento nacional, a través del cual se reconoce o retira el estatuto de refugiado. Por lo tanto, en gran medida la gestión del SECA no se confía a las instituciones europeas, sino más bien a las autoridades nacionales (Bartolino, 2018), he aquí el punto álgido y central del problema del SECA, puesto que hasta la fecha, la práctica ha demostrado que los Estados Miembros continúan brindando un tratamiento o más restrictivo o más garantista en materia de asilo, pero no uno uniforme y acorde a la Convención de Ginebra y/o a la legislación comunitaria.

En el presente apartado se cristalizará brevemente el recorrido normativo de los principales instrumentos del SECA, concretamente el antecedente normativo, la norma actual y la propuesta de reforma presentadas en el año 2016/2018, para seguidamente comprender de forma sistemática todo lo concerniente a la más reciente propuesta de la Comisión Europea relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo:

2.5.2.1 Directivas: Procedimiento de Asilo, Condiciones de Acogida, Requisitos y Retorno.

Directiva Sobre Procedimiento De Asilo. Su antecedente normativo fue 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”, la cual fijó todas las normas del proceso de solicitud de asilo, sin embargo, contenía varias

disposiciones imprecisas y sus excepciones en la práctica autorizaban a los Estados miembros a mantener sus normas nacionales.

Por lo tanto, se adoptó la vigente “Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición) (aplicable desde el 21 de julio de 2015)”, con la cual, entre otras cuestiones: Se fijaron procedimientos más precisos, se aumentó la rapidez de los mismos, se brindó relevancia a las personas con necesidades especiales, se plantearon procedimientos especiales (acelerados y fronterizos) frente a los casos con pocos elementos de justificación y se clarificaron las normas sobre recursos judiciales.

Sin embargo, dicha norma presentaba “falencias” por lo que el Consejo en el año 2016, presentó una Propuesta para un nuevo Reglamento sobre Procedimiento de Asilo. No obstante, esta propuesta introdujo cambios importantes y beneficios, también es verdad que muchas de sus disposiciones se tiñen de una clara visión más de “seguridad nacional/europea” o que de una visión de derechos humanos. Al respecto, se precisarán algunos cambios relevantes: la obligatoriedad de la entrevista y de su grabación (y la entrega de ella al solicitante o su representante cuando se esté adoptando la decisión y no antes), a la inserción de procedimientos acelerados y fronterizos con plazos más recortados (y de ellos, la aplicación de procedimientos para casos manifiestamente infundados y abusivos cuando un solicitante presenta por segunda vez su solicitud y se considera que ésta no contiene elementos nuevos o que ya los mencionó en la primera), de la no gratuidad jurídica en caso de solicitudes consideradas infundadas y solicitudes posteriores (presentadas más de una vez), de la figura de la renuncia implícita cuando no se ha formalizado la solicitud dentro de plazo, no se ha cooperado aportando detalles huellas y/o foto, no se ha comparecido a la entrevista personal, se ha abandonado el lugar de residencia sin previo aviso o autorización, se ha abandonado el territorio del Estado miembro responsable.

Directiva sobre Condiciones de Acogida. Su antecedente fue 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”, la misma que determinó la provisión de algunas condiciones de vida dignas (alojamiento, alimentos, asistencia sanitaria y empleo, etc.). Sin embargo, la falta de acuerdo de los Estados Miembros desembocaba que en la práctica se brindaran insuficientes materiales de acogida para los solicitantes de asilo.

Por lo tanto, se adoptó la vigente “Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (refundición) (aplicable desde el 21 de julio de 2005)”. En este instrumento por primera vez se adoptaron disposiciones más detalladas referidas a la detención de los solicitantes de asilo, así, dentro de otras cuestiones, se incluyó: una lista de motivos de detención (y con ello se combatiría la discrecionalidad), se estableció la asistencia jurídica gratuita, la posibilidad de comunicación con abogados, ONGS y familiares si están en centros de detención. Adicionalmente, se estableció que los solicitantes de asilo deberían poder acceder a un empleo (en un plazo máximo de 9 meses).

En el año 2016, se presentó una propuesta de reforma. Algunos cambios propuestos relevantes fueron: Aclaraciones en las definiciones de qué se entiende por “solicitante de protección internacional”, “miembros de familia” y “personas con necesidades especiales de acogida”. Asimismo, se propuso la introducción de conceptos como los de “fuga” y “riesgo de fuga”; aspectos que brindaban demasiada discrecionalidad a los Estados Miembros para detener o confinar a los solicitantes de asilo (especialmente a los que se les podría aplicar el Reglamento de Dublín). Por otro lado, se propuso la exclusión del mercado laboral a los solicitantes de protección internacional que fueran sometidos a procedimientos acelerados; el establecimiento de nuevos supuestos para reducir o retirar la asignación económica diaria; la introducción del concepto de “estándar de vida digno”, sin definir realmente su contenido (lo que aunado al concepto discrecional precedentemente señalado de “riesgo de fuga” constituirían figuras vacías y peligrosas que pueden no utilizarse de forma beneficiosa para los solicitantes de asilo). De otro lado y de forma más positiva, se propuso garantizar el acceso a la educación de los menores, aunque estos

se encuentren bajo detención, asimismo, garantizar el derecho a la salud sin excepción ninguna.

Directiva sobre Requisitos³⁶. Su antecedente fue la “Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida”, la misma en la que se especificaron las razones de concesión de la protección internacional, así como los derechos relativos a dicha protección. Sin embargo y como se ha podido observar en los antecedentes de las dos directivas desarrolladas previamente, en esta también se hicieron presentes normas imprecisas y por tanto con grandes márgenes de discrecionalidad y actuación para que los Estados Miembros brinden en efecto, protección internacional.

En consecuencia, se adoptó la vigente “Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición) (aplicable desde el 21 de diciembre de 2013)”. Principalmente con ella se aclararon los motivos de concesión de la protección internacional, asimismo, se aproximan los derechos concedidos a todos los beneficiarios de dicha protección y se tiene mejor en cuenta los intereses de los menores y los aspectos de género.

Sin embargo, en el año 2016, se propuso sustituir la actual Directiva por un “Reglamento que armonice las normas de protección y los derechos de los solicitantes de asilo”. Tres propuestas relevantes fueron:

³⁶ (También llamada Directiva de Cualificación o Directiva de Reconocimiento)

I. En la actual Directiva es potestad del solicitante presentar todos los elementos y documentación al momento de sustentar su solicitud de protección internacional, con la propuesta de reforma, esto pasaría a ser obligatorio.

II. Se introduciría la obligación a los Estados miembros de denegar “normalmente” las solicitudes basadas en circunstancias “creadas” por el solicitante una vez haya salido de su país de origen (sur place), lo cual es totalmente restrictivo pues “(...) *Denegar las solicitudes porque las circunstancias han sido creadas por el solicitante va en contra de la prohibición del art. 10.3 de exigir que el solicitante se comporte de manera discreta para evitar el riesgo.*” (CEAR, 2017). Por tanto, se excluye el criterio de discreción desarrollado por el Tribunal de Justicia de la UE, en la que se estableció que las autoridades competentes no pueden razonablemente esperar que para evitar el riesgo de persecución, el solicitante oculte o actúe con discreción su orientación sexual, pues exigirles ello resulta contrario al reconocimiento mismo de una característica que resulta fundamental para su identidad (STJUE de 7 de noviembre de 2013, C-199/12 a C-201/12).

III. La alternativa de huida interna se convierte en obligatoria y no se excluye ni siquiera los casos de persecución estatal, ni se toma en cuenta lo contenido en las “Directrices sobre Protección Internacional Nro. 4: La alternativa de huida interna o reubicación” del ACNUR 5) Se descarta el juicio de proporcionalidad en la valoración de las causas de exclusión, asimismo, se amplían los elementos contenidos en la Convención de Ginebra en relación a las cláusulas de exclusión, pues se agrega el supuesto de la comisión de delitos no políticos, en los cuales se especifica que serán considerados bajo esa denominación los actos especialmente crueles y los actos terroristas, así estos hayan tenido motivación política.

Directiva de retorno. La norma vigente sobre retorno es la “Directiva 2008/115/Ce Del Parlamento Europeo Y Del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular”. En

el año 2018, la Comisión Europea presentó una propuesta de refundición de dicha Directiva en aras de levantar los obstáculos que en la práctica se habían presentado al momento de ejecutar los retornos. En especial los riesgos de fuga y la poca agilidad administrativa y judicial para llevarlas a cabo.

De manera sintentizada, el Consejo de la Unión Europea (2019) presenta los puntos que sobre dicha propuesta se logrado mayor consenso entre los Estados miembros:

1. Procedimientos más claros y rápidos para emitir decisiones de retorno y para interponer recursos (...).
2. La obligación de que las personas sujetas a un procedimiento de retorno cooperen y la posibilidad de que se tomen medidas en caso de no cooperación
3. Normas más eficaces para los retornos voluntarios
4. Una lista común, no exhaustiva, de criterios objetivos para determinar el riesgo de fuga
5. La posibilidad de internar a nacionales de terceros países si suponen un riesgo para el orden público, la seguridad pública o la seguridad del Estado;
6. En último recurso, y siempre que se cumpla con una serie de garantías, la posibilidad de que los nacionales de terceros países retornen a cualquier tercer país seguro.

El reto de esta propuesta, que se mantiene bajo el Nuevo Pacto como se verá más adelante, es que el Parlamento Europeo y el Consejo lleguen a un acuerdo en relación a las disposiciones sobre los criterios comunes de evaluación y detención. Finalmente, en él se recuerda la importancia de FRONTEX, que vendría a ser el “brazo operativo de la política de retorno de la UE”, en su papel de cubrir todas las etapas del procedimiento de retorno: la detección desde el ingreso o estancia irregular hasta la readmisión e “reintegración” en terceros países.

Si bien existe en camino una propuesta que reformaría la Directiva de Retorno, cabe tomar en cuenta lo que ha viendo ocurriendo con la vigente para tomar en cuenta sus falencias y evitar repetirlas –o reforzarlas-. Sobre el particular, en el estudio “The Return Directive 2008/115/EC European Implementation

Assessment” (EPRS, 2020), se analiza la Directiva a partir de la aplicación de 10 Estados miembros, encontrándose varias lagunas y deficiencias con relación a cuatro medidas clave del instrumento (la detención, punto 4, se verá más adelante) que se analizan detalladamente, algunas, a continuación:

1) La decisión de retorno. Alertando a sobremanera que los Estados miembros estudiados no evalúan sistemáticamente a través de sus autoridades el riesgo de devolución cuando toman la decisión de retorno, pareciendo haber una suposición entre ellos de que los solicitantes de asilo rechazados tienen el riesgo de devolución evaluada durante el procedimiento de asilo, cuando ello no es así.

2) La ejecución del retorno. Destacándose que el monitoreo de los retornos forzados lo lleva a cabo un Defensor del Pueblo, organizaciones de la sociedad civil u organismos afiliados al personal encargado de hacer cumplir la ley, cuya independencia institucional puede ser cuestionable.

3) La prohibición de entrada. Como se puede observar en el art. 11 apartado 1 de la Directiva se establece que el retorno deberá ir acompañado de una prohibición de entrada: *“a) si no se ha concedido ningún plazo para la salida voluntaria, o b) si la obligación de retorno no se ha cumplido”*. Sin embargo, en el presente estudio se ha encontrado que, en algunos Estados miembros, las prohibiciones de entrada se imponen junto con la salida voluntaria, lo que puede reducir el incentivo para cumplir con la decisión de devolución. Por otro lado, se informa que actualmente no hay datos comparables y desglosados sobre el uso de prohibiciones de entrada.

Asimismo, se sostiene que la política de readmisión y retorno de la UE ha recurrido cada vez más a la cooperación informal en la dimensión de la política exterior.

2.5.2.2 EURODAC, Agencia de Asilo de la Unión Europea y Marco de Reasentamiento

Eurodac. Su antecedente fue el “Reglamento (CE) n° 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre de 2000 relativo a la creación del sistema ‘Eurodac’ para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín”. “Eurodac” es un sistema informático que significa dactiloscopia europea, a través del cual se registran las huellas dactilares de las personas que solicitan asilo en cualquier parte de la UE. De ese modo, esta base de datos coopera en la aplicación del Reglamento de Dublín. A este instrumento, no obstante, le hacía falta afinar cuestiones tales como la demora en la transmisión de la información de un Estado miembro a otro y a la protección de datos.

Por lo tanto, se adoptó el vigente “Reglamento (UE) n° 603/2013 del Parlamento y del Consejo, de 26 de junio de 2013 relativo a la creación del sistema ‘Eurodac’ para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n° 604/2013”, por el que quedan establecidos los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional. Atendiendo a las falencias del instrumento precedente, con la actual norma se mejoraron los plazos en la transmisión de la información de datos y se establece expresamente que los datos recogidos en “Eurodac” no pueden bajo ningún concepto compartirse con otros países. Asimismo, otro cambio es que anteriormente solo podían utilizarse los datos del sistema para fines de asilo, sin embargo, ello se amplió y ahora las fuerzas policiales y la EUROPOL pueden utilizar dicha información para fines de investigación criminal (en casos de delitos graves y terrorismo).

En el año 2016, la propuesta de reforma previó la ampliación de la población objetivo de la base de datos, así, se incluiría en ella a las personas procedentes de terceros Estados que no hayan solicitado protección internacional pero que residan de forma irregular en la UE. Asimismo, se pretende mejorar el sistema recogiendo imágenes faciales y simplificar el acceso a las fuerzas y cuerpos de seguridad.

Agencia de Asilo de la Unión Europea. El antecedente de esta propuesta de Agencia, es la actual Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO por sus siglas en inglés), la cual fue creada por el “Reglamento (UE) 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010”. Con ella, se buscó contribuir al desarrollo del SECA, dentro de otras funciones, proporcionando apoyo operativo, práctico y técnico a los Estados miembros de la UE, a la Comisión Europea, al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea, involucrando organizaciones internacionales y la sociedad civil.

No obstante el establecimiento de esta importante institución, en el año 2016, se propuso la creación de la nueva “Agencia de asilo de la Unión Europea” buscando que la misma se constituya en una de pleno derecho, reforzando así, su mandato y papel.

Dentro de las funciones que tendría se encuentran la creación de bases de datos factuales, legales y de jurisprudencia sobre la aplicación e interpretación de los instrumentos de la UE, nacionales e internacionales en materia de asilo; prestar el apoyo necesario a los Estados miembros para operar y gestionar el mecanismo corrector contemplado en la Propuesta del Reglamento de Dublín; con relación a la asistencia técnica y operativa amplía considerablemente las funciones de la Agencia sobre todo cuando los sistemas de asilo y acogida estén sometidos a una presión desproporcionada; en definitiva, supervisar y evaluar todos los aspectos del SECA.

Importante tomar en cuenta que CEAR (2017) sobre la creación de la base de datos observa que no se ha precisado si la misma será pública o quién tendrá acceso a ella; sobre el apoyo para operar el mecanismo corrector contemplado en la Propuesta del Reglamento de Dublín, señala que la redacción de ese punto es muy escueta y no se hace mención a mecanismos concretos a través de los cuales, en efecto, se brindaría tal apoyo; y, sobre la asistencia en casos de “presión desproporcionada” resalta que no se ha definido dicha circunstancia por lo tanto recomienda la inclusión de indicadores que permitan definirla.

Marco de Reasentamiento³⁷. En el año 2016, se propuso el “Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Marco de Reasentamiento de la Unión y se modifica el Reglamento (UE) n.º 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo”. Con esto se buscaba crear por primera vez un marco jurídico colectivo en materia de reasentamiento; sin embargo, hasta la fecha tampoco ha sido aprobado, no obstante, el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo ha mantenido la propuesta.

Importante, entonces, destacar más que los puntos que sí encuentran mayor consenso entre los Estados miembros, los que no, pues son la clave fundamental del por qué aún esta medida no es aprobada. Estos son detallados por CEAR (2019):

- Muchos Estados miembros consideran que el reasentamiento constituye un instrumento estratégico para gestionar los flujos migratorios y sustituir las llegadas espontáneas de solicitantes de asilo, en lugar de ser una herramienta de protección de las personas más vulnerables.
- Los Estados miembros seguirán decidiendo a quién y a cuántas personas otorgarán protección.
- Los criterios propuestos para la selección de las personas candidatas al reasentamiento se solapan con los criterios establecidos en la Directiva sobre la reagrupación familiar por lo que se podría reasentar a personas que podrían haberse beneficiado de la reagrupación familiar en cualquier caso.
- Los Estados miembros han añadido al Marco de Reasentamiento un programa de admisión humanitaria que constituye un buen complemento al reasentamiento, pero en ningún caso debería sustituirlo.

Al respecto, la misma ONG (2020), informa que los principales países del mundo en los que se encuentra la mayor parte de refugiados con necesidad de reasentamiento son Líbano, Jordania y Turquía. Asimismo, reporta que

³⁷ “El reasentamiento implica la selección y el traslado de refugiados desde un Estado en el cual han buscado protección hacia un tercer Estado que ha acordado admitirlos —como refugiados— con permiso de residencia permanente. El estatuto proporcionado garantiza la protección contra la devolución y permite que el refugiado reasentado y su familia o dependientes tengan acceso a derechos similares a aquellos que disfrutaban los nacionales. El reasentamiento también conlleva la oportunidad de convertirse con el tiempo en un ciudadano naturalizado del país de reasentamiento” (ACNUR, 2011).

entre 2015 y 2019, 156.231 personas han sido reasentadas desde estos tres países a países de destino de la UE y Norteamérica. Sin embargo, Romano (2018) resalta críticamente que a pesar de haberse establecido el reasentamiento dentro de los compromisos adoptados en la “Agenda Europea de Migración” (en el año 2015), permanece la existencia de una cierta falta de homogeneidad entre los países europeos siendo que sólo un grupo de Estados se han negado a realizar cualquier forma de reasentamiento: Por ejemplo, Bulgaria, Croacia, Chipre, Hungría, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia; en otros casos, tan solo se ha reasentado a menos del 50% respecto del compromiso inicial.

Por su parte, en el “Informe general sobre la actividad de la UE” (Comisión Europea, 2019), se reporta que en septiembre de 2017, los Estados miembros asumieron el mayor compromiso colectivo en materia de reasentamiento jamás visto hasta la fecha, prometiéndose reasentar a más de 50000 personas necesitadas de protección internacional, y que en ese sentido, para diciembre del 2019, 43 800 personas en efecto fueron reasentadas, es decir, más del 87 % del total al que se habían comprometido los Estados miembros. Sobre el particular, cabe resaltar que estas cifras frente a la cantidad de personas que necesitan ser reasentadas así como de la población total de la UE es bajísima, tomándose en consideración que pasaron 2 años para lograrse ese resultado y que no todos los Estados miembros se han mostrado conformes a reasentar en sus territorios a las mismas. En esa línea, ACNUR (2020) alerta del riesgo que el 2020 termine con los niveles más bajos de reasentamiento de toda la historia reciente.

2.4 REGLAMENTO DE DUBLÍN

Antes de analizar el nuevo “Pacto sobre Migración y Asilo”, importante detenerse en el Reglamento de Dublín, pues este instrumento realmente ha sido y continúa siendo la piedra angular del SECA, aún con sus deficiencias.

Los antecedentes de este instrumento son el Convenio de Dublín (1990) y el “Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país” que modificó justamente la norma de 1990. Este instrumento suele ser denominado “Dublín II” o “Reglamento Dublín II”. Su creación fue basada en que el Estado miembro que haya tenido el papel más importante a la hora de la entrada de un solicitante sea el que en efecto sea el responsable de examinar la solicitud, estableciéndose para ello otros criterios jerárquicos. Sin embargo, se necesitaba abordar temas relativos a la acogida y a los sistemas de asilo nacionales.

La norma vigente es el “Reglamento (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (refundición) (aplicable desde el 1 de enero de 2014)”. Dichos criterios de determinación se encuentran contenidos en el capítulo III del vigente instrumento conocido como “Dublín III” o “Reglamento Dublín III”. El mismo insertó importantes cuestiones tales como: la clarificación jurídica del procedimiento Dublín, así, se dejó claro que el mismo no puede extenderse más de 11 meses si el resultado es el de amparar a una persona o 9, si el mismo consiste en devolverlo. Por otro lado, estableció disposiciones garantistas para los menores; amplió las posibilidades de reunificación familiar, brindó asistencia jurídica gratuita (para los que la soliciten); estableció la obligación de garantizar el derecho de recurso frente a

un traslado y que el mismo pueda suspender su ejecución (si así lo establece el Tribunal).

En el año 2016, la Comisión propuso su reforma y con ella, la modificación/inserción, dentro de otras cuestiones, de lo siguiente:

- i. Que el criterio de determinación del Estado miembro sea aplicado sólo una vez y que el solicitante de protección internacional presente su solicitud obligatoriamente en el primer Estado miembro por el que entró, sin interesar si dicho ingreso fue regular o no (tampoco, de ser el caso, su permanencia).
- ii. Se amplíe la definición de familia a los hermanos y a quienes se consideren como familiares antes de la llegada al Estado miembro (no necesariamente en el país de origen).
- iii. Se propone el cese de responsabilidad, es decir la propuesta implicaría que el mismo Estado miembro se haga responsable de todas las solicitudes de protección internacional que pueda presentar la misma persona sin importar que la misma haya retornado a su país de origen, o se hayan presentado otras cuestiones de cambio para ella.
- iv. Se refuerzan garantías como el derecho a la información y se establece un folleto informativo obligatorio; con relación al derecho a la libertad de movimiento se reducirían a la mitad los plazos del procedimiento dado el caso la persona se encuentre bajo detención.
- v. Se aplicaría el procedimiento acelerado a quien no presente su solicitud de protección internacional en el Estado miembro donde tiene autorizada la estancia o por la que entró de forma irregular.
- vi. Se excluiría la posibilidad de recurso contra la denegación de una solicitud de protección internacional a quien se le haya denegado y se marche a otro Estado miembro.
- vii. Se establecería un mecanismo correctivo automático ante una posible desproporcionalidad en el número de solicitantes de P.I con el que cuenta un Estado miembro, para lo cual se tomarán en cuenta el PIB y la población del Estado miembro con el número de solicitudes y de personas reasentadas. El mecanismo se activaría si el Estado miembro obtiene una cifra superior al 150% sobre ese valor de referencia.

Es necesario, mostrar expresamente lo que en el estudio sobre el Reglamento Dublín sobre solicitudes de protección internacional (Parlamento Europeo, 2020) se expone, pues en él se muestran las conclusiones clave que sintetizan claramente las deficiencias del instrumento por justamente no haberse cumplido con los objetivos para el que fue creado:

Objetivo: “Para evitar que los solicitantes persigan múltiples solicitudes, reduciendo así los movimientos no autorizados”

Realidad: A pesar del objetivo de reducir los movimientos no autorizados, las múltiples solicitudes de protección internacional siguen siendo un problema común en la UE. El 24% de los solicitantes en 2014 ya había presentado solicitudes anteriores en otros Estados miembros. En 2019, esta cifra fue del 32%. Esto sugiere que el Reglamento ha tenido poco o ningún efecto en la consecución de este objetivo (...).

Objetivo: “Garantizar la solidaridad entre los Estados miembros”

Realidad: El Reglamento Dublín III tiene un impacto limitado en la distribución de los solicitantes dentro de la UE, dado que las transferencias netas en los procedimientos de Dublín son cercanas a cero debido al igual número de transferencias entrantes y salientes. Esto parece deberse a: la jerarquía de criterios, que no tiene en cuenta la capacidad de los Estados miembros; la responsabilidad desproporcionada impuesta a los Estados miembros en la frontera exterior, al aplicar principalmente los criterios del primer país de entrada; y el bajo número de transferencias reales, lo que sugiere que los solicitantes pueden presentar reclamaciones donde deseen, lo que otorga una mayor responsabilidad a los destinos más deseables. Esto se desprende de las cifras de 2019, donde más de las tres cuartas partes de todas las solicitudes de protección internacional por primera vez se presentaron en solo cinco Estados miembros (...).

Objetivo: “El coste razonable en términos de recursos financieros y humanos desplegados en la aplicación del Reglamento Dublín III”

Realidad: El coste estimado directo e indirecto del trabajo relacionado con Dublín en 2014 en Europa fue de aproximadamente mil millones de euros. La ausencia de un mecanismo de este tipo generaría costos aún más altos para la UE y los Estados del EEE, pero la evaluación encontró que el Reglamento

Dublín III en general carecía de eficiencia. El tiempo legalmente previsto para transferir a un solicitante es largo y la tasa de transferencias reales pequeña: ambos tienen una implicación financiera significativa en los costos indirectos y la eficiencia general del sistema.

Anteriormente, la Comisión Europea ya había catalogado como “flaquezas inherentes al sistema” a los fallos que venían produciéndose en la puesta en práctica de las medidas propuestas en Dublín, asimismo, diversos organismos internacionales y la sociedad civil también levantaban la voz. A continuación se esquematizarán algunos de esos fallos para reforzar la comprensión del por qué el Reglamento de Dublín como piedra angular que es de del SECA, no ha venido funcionando según lo esperado:

- Distinción e Identificación

Partiendo desde lo más relevante, este es un problema que subyace a toda la política europea (y de otros países también) en materia de asilo: la no correcta distinción entre un refugiado y un migrante. Así, los primeros no reciben el tratamiento que debieran y que se encuentra enmarcado en la Convención de Ginebra, por ser confundidos prima facie con personas que han emigrado de sus países de origen por razones distintas a las de la Convención. Así, Solanes (2014) resalta:

La ausencia de un procedimiento de identificación de perfiles de personas que puedan requerir determinada protección es una carencia acuciante. Se insiste en la lucha contra la inmigración irregular y se presentan los datos de denegación de entrada, readmisiones, devoluciones y expulsiones, como un logro de la política migratoria sin entrar a cuestionar, por ejemplo, que entre las 23.889 personas afectadas por estas medidas en 2013 habría potenciales solicitantes de asilo que no pudieron acceder a este derecho.

Como agrega la misma autora (2016) a pesar de los esfuerzos (ACNUR – 10 puntos) sigue persistiendo la confusión y consideración de que los flujos mixtos están integrados mayoritariamente por inmigrantes irregulares.

Por lo tanto, en esta falta de distinción y perjudicándose aún más, por el grado de vulnerabilidad que tienen, se encuentran los colectivos que requieren

una especial atención tales como las víctimas de trata de seres humanos, menores no acompañados y polizones, produciéndose en consecuencia, grandes fallos en el sistema que producen una vulneración sistemática de derechos humanos.

- Desproporcionalidad

Al instaurarse que sea el primer Estado miembro en el que se presentó la solicitud de protección internacional el responsable de la misma, países como Grecia, Italia y España se posicionan en una situación desproporcional de sobrecarga por sus características geográficas, produciéndose una situación de responsabilidad heterogénea entre los Estados miembros. Al respecto, Lulle y King (2015) señalan que el SECA requiere una aplicación más coherente y una reevaluación de la eficacia y eficiencia del Reglamento de Dublín pues en el año 2014, el 72% de todas las solicitudes de asilo que se recibió en la UE recayeron en sólo 5 Estados Miembros.

Porras (2020) agrega que dos crisis principalmente han puesto de manifiesto que el sistema no está preparado para una afluencia “multitudinaria” de migrantes: la crisis migratoria iniciada en 2015 y más recientemente, que desde el 28 de febrero de 2020, miles de seres humanos huyen de la guerra que asolan Siria y Afganistán después que Turquía anunciara su intención de dejar de contener el movimiento migratorio hacia la UE. Situaciones que como bien señala, sacan a relucir cómo, de manera incorrecta, el sistema traslada la presión migratoria en primer lugar a los Estados Miembros de entrada (Grecia, Italia, Malta y España), en segundo lugar a los de tránsito (Austria, Hungría, Chequia y Eslovaquia) y en tercer lugar a los de destino y acogida final (Alemania, Francia y Suecia).

- Transferencias

Como apunta Solanes (2016) para enmendar esa sobrecarga se intentó establecer un mecanismo de transferencias de solicitantes para equipar la carga entre los Estados miembros de una manera más justa, sin embargo, en la práctica, además de otras razones, las deficiencias sistemáticas sobre los

procedimientos de asilo o las condiciones de acogida desembocan en que el sistema se resista a que en efecto dichos traslados se produzcan.

Lluch (2001) si bien subraya algunos aspectos positivos del Reglamento de Dublín (en su momento), también precisa que los mismos en la práctica, se ven entorpecidos por las dificultades de aplicación y la prolongación de los procedimientos que limitan sus efectos. Por otro lado, sostiene que se calcula que el 10% de las solicitudes de asilo presentadas en la UE precisa de la aplicación del Convenio de Dublín y que de ese porcentaje *“sólo el 1% llegó a ver ejecutada la decisión con el traslado del solicitante de un país a otro, por tanto, que sólo el 1% de las solicitudes de asilo alcanzó el término previsto en Dublín”*, lo que sin lugar a dudas vislumbra una cuestión alarmante y un total fallo en el sistema.

- Heterogeneidad en los sistemas de asilo

Recogiendo el punto anterior, si bien las normas internacionales (Convención de Ginebra y Protocolo de New York) y las comunitarias son de aplicación obligatoria para todos los Estados miembros de la UE, sigue existiendo una gran diferencia en el tratamiento del asilo dependiendo del Estado miembro del que se trate (de una forma más protectora o más restrictiva, pero siempre desigual). Como señala Solanes (2016): *“El examen justo y eficiente de las solicitudes de asilo no está garantizado en todos los Estados miembros”*.

Según la Revista Mensaje (2018), Claudia Bonamini (encargada de políticas e incidencia pública del Servicio Jesuita a Refugiados (JRS) Europa) en la misma línea sostiene: *“El sistema, sin embargo, es, per se, defectuoso ya que se basa en el supuesto erróneo de que todos los Estados miembros de la UE garantizan iguales niveles de protección y condiciones de acogida a todos los solicitantes de asilo”*. Y ello claramente, no es así.

Ello puede cristalizarse en lo indicado por Mouzourakis (2017) cuando señala que la ratio de reconocimiento del estatuto del asilo difiere considerablemente entre los Estados Miembros, siendo Alemania de los que más reconoce en comparación por ejemplo, con Hungría. Adicionalmente,

Chacón (2020) releva la gran diferencia de derechos y acceso al mercado laboral, cuestión que también difiere mucho dependiendo del Estado miembro del que se trate, así, según datos de EUROSTAT (2019) mientras en Alemania la tasa de desempleo es del 3,1%, en Grecia por ejemplo es del 16,7%.

Los criterios de asignación de responsabilidad del Reglamento de Dublín no coinciden con las preferencias de los solicitantes, por tanto, como señala Garcés-Masareñas (2015) la asunción “no debería importar el país donde uno pide refugio” no es cierta pues la práctica ha demostrado que no por huir de donde vienen les es indiferente a donde van.

- Deficiencias en EURODAC

El Sistema Central Eurodac sólo permite el recuento de solicitudes y no de solicitantes, lo que hace imposible identificar un recuento exacto de personas que solicitan protección internacional y no contar con esta información de forma completa y fiable perjudica, como ha ocurrido, cualquier gestión sobre la materia.

Por otro lado, como se ha señalado previamente la Comisión Europea lo que intenta es reforzar férreamente el Sistema EURODAC, reforma que prevé ampliar la población objetivo de la base de datos, incluyendo en él a las personas procedentes de terceros Estados que no hayan solicitado protección internacional pero que residan de forma irregular en la UE; “mejorar” el sistema recogiendo imágenes faciales; simplificar el acceso a las fuerzas y cuerpos de seguridad y poder realizar comparaciones con todos los datos almacenados.

En relación al endurecimiento del uso de Eurodac, Solanes (2016) acota que esto no haría más que completar la perversa confusión entre la inmigración y el asilo, en detrimento del segundo, pues este mecanismo ya no se utilizaría solamente para conservar los datos relativos a las impresiones dactilares sino más bien sería una forma de supervisar los movimientos de los solicitantes de asilo. Como bien indica: *“Las medidas que se propone para evitar los denominados movimientos secundarios irregulares tienen un carácter sancionador”*.

- Costo Económico

Como se señaló anteriormente citando al estudio del Parlamento Europeo (2020), el coste estimado del trabajo relacionado con Dublín fue y es muy oneroso al mismo tiempo que en general carece de eficiencia, por lo tanto no es un instrumento rentable. Respecto a esto, Solanes (2016), agrega que tanto el mantenimiento de EURODAC, los procedimientos relacionados con las solicitudes de transferencias y los gastos asociados con la detención y retorno han supuesto un verdadero problema en la implementación del Sistema Dublín. En esa línea, de acuerdo con el estudio “The Cost of Non Europe in Asylum Policy” (EPRS, 2018), lo necesario para determinar el Estado miembro responsable (Reglamento de Dublín), junto con la falta de solidaridad entre los Entrados Miembros han conducido a:

- Gran número de solicitudes de transferencia rechazadas (costo de 186-236 millones de euros por año);
- Gran número de recursos contra las transferencias de Dublín (costo estimado de 74 a 87 millones de euros al año);
- Solicitudes de transferencia aceptadas que no se ejecutan (390 a 509 millones de euros al año);
- Transferencias sin efecto distributivo (16 millones de euros al año)

Como se ha podido observar hasta el momento, el SECA ha recorrido un tedioso camino lleno de iniciativas y esfuerzos vinculantes y no vinculantes para tratar de armonizar los estándares sobre asilo en la UE pero hasta la fecha, no ha logrado éxito y por el contrario, se han vulnerado los derechos humanos de quienes solicitaban protección internacional. Esta situación invita a la reflexión en que realmente la mal llamada “crisis” en Europa como se señala en CER (2016) es de liderazgo político y no de capacidad si se toma en consideración el número de Estados Miembros y de sus poblaciones, en comparación con el número de refugiados en toda la UE (La UE acogía a unos 2,6 millones de refugiados a finales de 2019, lo que equivale al 0,6% de la población de la UE. Comisión Europea, 2020).

Bajo esa misma lógica, Peña (2003) precisa que si bien resolver el tema de la inmigración (evidentemente tampoco la de asilo) no es tarea fácil, es poco aceptable que las soluciones se adopten de manera *ad hoc*, es decir, sólo para hacer frente a situaciones presentes; por el contrario, lo necesario es un debate y en este caso, una propuesta, que dé paso a una política integral sobre inmigración y asilo, la pregunta que invita a la reflexión y análisis es: ¿Se ha pretendido ello con la propuesta sobre el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo?.

2.6 NUEVO “PACTO SOBRE MIGRACIÓN Y ASILO”

Bajo la contextualización histórica, normativa y fáctica precedentemente presentada, se hacía evidente y necesario un cambio en la forma de gestionar el asilo en la UE, pues como se ha podido verificar existen severos fallos y falencias que hacen inviable una gestión eficaz del actual SECA.

En ese sentido, el 23 de setiembre de 2020 la Comisión Europea presentó un nuevo paquete de iniciativas legislativas y recomendaciones bajo el nombre “Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo”. Sobre este punto precisar que a diferencia del primer Pacto sobre Migración y Asilo, aprobado en 2008, el Nuevo Pacto no proviene como propuesta de los Estados Miembros, sino de la propia Comisión -aunque claramente es reflejo de la voluntad de los Estados Miembros que en todo caso, no es unánime- (Solanes, 2020). Por otro lado, si bien aún muchos instrumentos continúan en negociaciones, algunas de las reformas de asilo y retorno propuestas por la Comisión Europea en los años 2016 y 2018 también forman parte del Nuevo Pacto:

- 1) “Reglamento de la Agencia de Asilo de la UE”.
- 2) “La Directiva sobre las Condiciones de Acogida”.
- 3) “La Directiva de Calificación (Requisitos)”.
- 4) “El Marco de Reasentamiento”.
- 5) “La Directiva de Retorno”.

Por su parte, además de las recomendaciones y guía, en el Nuevo Pacto se proponen las siguientes iniciativas legislativas:

- 1) “Reglamento sobre gestión del asilo y la migración”.
- 2) “Reglamento por el que se establece un procedimiento común de protección internacional en la Unión”.
- 3) “Reglamento sobre la creación de “Eurodac”.
- 4) “Reglamento por el que se introduce un control de los nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n.o 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817”.
- 5) “Reglamento que aborde situaciones de crisis y fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo”.

En el siguiente cuadro podrá verse de forma más clara, qué instrumentos comunitarios propuestos en el año 2016/2018 se mantienen bajo el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo del 2020, así como en cuáles se ha propuesto su modificación y/o derogación:

Figura 1

Legislación comunitaria: Instrumento vigente, propuesta 2016/2018 y contenido del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, 2020.

Instrumentos Vigentes	Propuestas de la Comisión Europea 2016/2018	Propuestas de la Comisión Europea bajo el “Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo”, 2020
2014: “Reglamento de Dublín III”	2016: “Reglamento de Dublín IV”	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Derogar Sistema Dublín ➤ (Nuevo) Reglamento sobre Gestión del Asilo y la Migración
2013: “Directiva sobre Procedimiento de Asilo”	2016: “Reglamento sobre Procedimiento de Asilo”	<ul style="list-style-type: none"> ➤ (Nuevo) “Reglamento sobre Procedimiento de Asilo”

2013: “Directiva sobre Condiciones de Acogida”	2016: “Reforma de la Directiva sobre Condiciones de Acogida”	➤ Se mantiene la propuesta del 2016.
2011: “Directiva sobre Requisitos”	2016: “Reglamento sobre Requisitos”	➤ Se mantiene la propuesta del 2016.
2013: “Reglamento EURODAC”	2016: “Reforma del Reglamento EURODAC”	➤ (Nuevo) “Reglamento sobre la creación de EURODAC”.
2010: “Reglamento EASO”	(I) 2016 y (II) 2018: “Nueva Agencia de Asilo de la UE”	➤ Si bien se mantiene la propuesta (la del 2016 ha tenido mayor aceptación), se sigue discutiendo como reformularla.
	2018: Reglamento Marco Reasentamiento de la UE	➤ Se mantiene la propuesta del 2018.
2008: “Directiva de Retorno”	2018: Directiva de Retorno refundida	➤ Se mantiene la propuesta del 2018.
2001: “Protección Temporal”	2015: Mecanismo de Reubicación en caso de crisis (a propósito de lo ocurrido en Grecia y Malta) ³⁸	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Derogar Protección Temporal ➤ Retirar propuesta 2015 ➤ (Nuevo) “Reglamento situaciones de crisis y fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo”.
		➤ (Nuevo) “Reglamento de Control de los Nacionales de terceros países en las fronteras exteriores”

Elaboración: Propia.

Como se puede observar y como queda identificado en el Documento de trabajo que acompaña la propuesta (Comisión Europea, 2020), el Nuevo Pacto propone derogar la Directiva de Protección Temporal (Directiva del Consejo

³⁸ Este instrumento no forma parte del conjunto normativo propuesto en los años 2016 y 2018 pero sirve de referente como antecedente del “Reglamento situaciones de crisis y fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo”.

2001/55/CE) puesto que en la propuesta de Reglamento sobre Gestión de Asilo se incluyen normas sobre la no reubicación en situaciones de crisis. Asimismo, el Reglamento de Dublín pues, como se conoce, las negociaciones sobre el paquete legislativo precedente al Nuevo Pacto quedaron en un punto muerto debido a que principalmente los Estados Miembros no concordaban en la reforma de dicho Reglamento.

Por tanto, la Comisión Europea ha propuesto cambiar totalmente la aplicación del Reglamento de Dublín, señalando que el mismo asignaba la responsabilidad de examinar una solicitud de protección internacional a un Estado miembro específico y no garantizaba la distribución equitativa de responsabilidades. Como se explicó en el apartado sobre el Reglamento de Dublín, esto se refiere al mecanismo por el cual el primer Estado por el que la persona ingresaba era el responsable y como la práctica ha demostrado esos países principalmente por su posición geográfica eran Grecia, España, Italia y Malta creando hasta la fecha mucha tensión entre los Estados Miembros. Adicionalmente, la Comisión ha puntualizado que el hecho que los solicitantes, pasibles de un traslado, prolonguen a propósito el plazo (mediante su fuga) para lograr que el Estado en el que se encuentren pase a ser el responsable de sus casos, también ha socavado la eficacia del sistema Dublín. Como se puede cristalizar, el destino del Reglamento de Dublín dentro de poco o mucho tiempo, va a ser su derogación. En ese sentido, la Comisión propone lo que denomina “un nuevo mecanismo de solidaridad”.

Como punto de partida, habría que comprender la utilización del término “solidaridad” en el Nuevo Pacto, pues la misma no debe ser entendida -bajo ningún punto de vista- en relación a una mayor solidaridad con los solicitantes de protección internacional o migrantes a través del establecimiento de procedimientos más humanitarios, no, la solidaridad ha sido acuñada para la gestión ente los Estados miembros respondiendo a la inquietante y perenne labor de unir fuerzas para justamente controlar más férreamente las fronteras, establecer procedimientos acelerados, brindar especial atención y fuerza al patrocinio de retorno y reubicación y entre otras cuestiones, para establecer un sistema que bajo esa lógica establezca una nueva fase previa de evaluación de entrada (pre-entry screening).

Por tanto, se puede vislumbrar que el objetivo de este Nuevo Pacto es en todo momento: la seguridad, y, consecuentemente el endurecimiento de las medidas relativas a la migración y al asilo. Ese camino, como se ha podido observar, ha sido el transitado durante todo el desarrollo histórico jurídico del SECA³⁹ sin resultados positivos ni para los migrantes y personas que solicitan protección internacional ni tampoco para la propia gestión de los Estados Miembros; sin embargo, es justo en este escenario en el que se los puede apreciar nuevamente. A continuación, se desarrollará el enfoque del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, destacándose los aspectos más importantes y el camino que ha trazado la Comisión Europea sobre el extremo correspondiente a los solicitantes de asilo. De esa forma, se podrá vislumbrar concretamente las “novedades” que trae el instrumento a su vez que se examina si las mismas guardan coherencia con el respeto de los derechos humanos.

2.6.1 La importancia del retorno y el establecimiento de un “nuevo mecanismo de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades”

La importancia del retorno. Según la posición oficial de la Comisión Europea, lo que ha “motivado” este enfoque es que la constante disminución en toda la UE de las llegadas irregulares no ha sido consecuente con una disminución del número de solicitudes de asilo, sino todo lo contrario, el segundo ha ido incrementándose. Dicha discrepancia se encuentra en múltiples solicitudes de asilo presentadas dentro del mismo u otro Estado miembro de la UE a través de los movimientos no autorizados; es decir, en solicitudes presentadas por personas que llegaron legalmente a la UE y por otro lado, en las solicitudes de quienes llegan de forma irregular “sin ser aprehendidos en las fronteras exteriores” (Comisión Europea, 2020).

³⁹ “(...) Ya a finales de los noventa en ocasión del Consejo de Tampere, la externalización del control migratorio ha ido concretándose durante la primera década de este siglo, para afirmarse como el enfoque principal de las políticas migratorias. La lógica de fondo es sencilla: subcontratar la gestión y el control de los flujos a países de origen y de tránsito. El Plan de acción de La Valletta (2015), el Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África (2015), el Acuerdo sobre refugiados firmado con Turquía (2016) y el Marco de Asociación con Terceros Países (2016) responden a dicha lógica” (CIDOB, 2020).

Del resultado de la calificación de tales solicitudes se ha obtenido un elevado porcentaje de denegatorias (Aprox. 70% en el año 2019); por lo que, en el Documento de Trabajo del Nuevo Pacto ha quedado relevado que no solamente los Estados miembros deben tramitar las solicitudes de asilo, sino que al contar con un elevado número de denegatorias el paso siguiente es encargarse de las devoluciones, lo que en la práctica es un verdadero problema pues en la UE mayoritariamente ambos aspectos, la determinación del asilo y el procedimiento de devolución, se ven en tribunales y actos distintos lo que desencadena que sólo alrededor de un tercio de los solicitantes rechazados sean en efecto devueltos a sus países de origen.

Para tal efecto parecería como si los últimos cinco años se hubiera estado pensando en una propuesta como la que se acaba de producir pues se empleó especial atención en lograr acuerdos y arreglos de admisión con más de 20 principales terceros países de origen y se mantienen negociaciones formales con otros más para lograr lo mismo. En esa línea, una propuesta relevante de mención en el Nuevo Pacto es que la emisión de las decisiones sobre respuestas negativas de concesión del estatuto de refugiado y las decisiones de retorno formen parte del mismo acto; es decir, que el mismo tribunal observe y resuelva ambos temas que anteriormente y en la mayoría de los Estados Miembros, eran vistos por diferentes instancias contribuyendo así, a una sobrecarga administrativa y claramente a dilataciones de tiempo. En ese sentido *“para aquellos cuyas solicitudes han sido rechazadas en el procedimiento fronterizo de asilo, se aplicaría inmediatamente un procedimiento fronterizo de retorno de la UE”* (Comisión Europea, 2020).

Si bien esta medida aparentemente contribuiría a un incremento en la eficacia del procedimiento que consecuentemente reduciría la carga administrativa (tiempo, personal, recursos, etc.), lo importante sería dejar establecido que el fin de tal disposición para nada es denegar a todo el que se pueda y acto seguido, retornarlo; es decir, que no sea un aliciente para que se pierda el sentido y naturaleza de protección que acarrea el asilo y que no se caiga en la confusión, no inocente, en el tratamiento de migrante y refugiado, en el que a partir de ahora se perjudique a diestra y siniestra al segundo. Para ello, se debe recordar las obligaciones internacionales de velar por los

derechos que ya tiene el que solicita asilo con el solo acto de solicitarlo (*non-refoulement*). Además, se debe velar muy detenidamente que el debido proceso en todo este acto “simplificado” se vea resguardado; a saber, que la calidad en la calificación de estas solicitudes no se vea, bajo ningún punto de vista, mellada.

Establecimiento de un “Nuevo mecanismo de solidaridad y reparto de responsabilidades”. Como se ha señalado previamente, el Nuevo Pacto propone derogar el Reglamento de Dublín y reemplazar el enfoque por uno que reparta equitativamente las responsabilidades en materia de asilo de los Estados miembros; sin embargo, en ese cometido no se ha pensado de forma homogénea encontrando mecanismos que obliguen a los Estados Miembros a cumplir con sus obligaciones internacionales, sino que se han propuesto iniciativas con las que los Estados Miembros que no quieran recibir o acoger a los inmigrantes o solicitantes de protección internacional, contribuyan económica y/o diplomáticamente para que entonces los mismos sean retornados (a sus países de origen) o reubicados (de un Estado miembro a otro), dependiendo del caso. Para este cometido, se ha establecido una clave de distribución basada en el 50% del PBI y 50% de la población del Estado miembro, pero nada se ha mencionado sobre la clase de incentivos que tendrán los Estados para que en efecto pongan en práctica estas medidas.

Adicionalmente, tal “apoyo” por parte de un Estado miembro a otro podría consistir en la asistencia a través de la mejora de la infraestructura brindando recursos financieros o de otro tipo para hacer cumplir mejor los retornos. Como medida más imperativa para el cumplimiento de este “apoyo solidario” se tiene el establecimiento del plazo de 8 meses tras los cuales si las personas no han sido retornadas, serían trasladadas al territorio del Estado patrocinador para finalizar el procedimiento de retorno desde allí. Otra medida que puede adoptar el Estado patrocinador es asumir compromisos con los países de origen o tránsito fuera de la UE y/o financiándolos directamente para gestionar la situación de asilo y migración desde esos países. Así es, se está tratando de no llamarlo por su nombre, pero se trata de medidas acordes a la

externalización de fronteras⁴⁰, se sigue manteniendo lo que indicaba Caloz-Tschopp (2011) con respecto a que se les confía el papel de “zona tapón” a países localizados en África del Norte o Europa del Este para retener a las personas que quieren acceder al espacio Schengen. Aquí cabe recordar el acuerdo entre la UE y Turquía, tan criticado por diversos organismos internacionales por violar gravemente los derechos humanos. Frente a ello, Garcés (2020) reafirma que estos cuatro años tras dicho acuerdo ponen de manifiesto que las políticas de contención (dentro y fuera de la UE) no funcionan y que cualquier política migratoria que pretenda ser efectiva debe tomar en consideración las vidas que quedan en los márgenes.

2.6.2 Establecimiento de un sistema de evaluación previa de entrada y procedimiento fronterizo.

Establecimiento de un sistema de evaluación previo de entrada (pre-entry screening). Ette (2017) apunta que las políticas europeas sobre refugiados y migración durante mucho tiempo han estado dominadas por una obsesión por los aspectos de seguridad y control, y nunca más pertinente recordar que ello sigue siendo así pues la importancia de iniciar el análisis con la Propuesta de Reglamento de Control^{41,42}, es porque de ella se desprenderá

⁴⁰ Como bien se señala en el Diccionario sobre Asilo de CEAR (s.f.): “La externalización de fronteras es un fenómeno que se caracteriza por una arquitectura de políticas complementarias entre sí que tienen como objetivo desplazar la gestión de las fronteras exteriores europeas hacia el Sur, evitando la llegada de personas refugiadas e inmigrantes, buscando así, frenar la inmigración irregular a través de la subcontratación del control migratorio a terceros países, creando una zona de freno previa y adquiriendo presencia en lugares estratégicos, ya sea por cuestiones de geopolítica o por intereses económicos. Se detallan además algunas de esas políticas: a) Imposición de visados (...) b) Militarización de fronteras y reforzamiento de la Agencia Europea de Fronteras Exteriores (FRONTEX) c) Firma de acuerdos de readmisión; d) Centros de detención en terceros países e) Impermeabilización de las fronteras europeas (muros y vallas, dispositivos de control, obstáculos a la petición del asilo, etc.) y f) Privatización del control migratorio mediante la imposición a las empresas de transporte de obligaciones de control de documentación de los y las pasajeras, con multas ante su incumplimiento”.

⁴¹ En particular, el control debe consistir en un chequeo médico (por ejemplo y especialmente, para identificar casos de la COVID-19) y una evaluación de la vulnerabilidad preliminares, un control de la identidad respecto a la información que figura en las bases de datos europeas, el registro de los datos biométricos y un control de seguridad mediante una consulta a las bases de datos nacionales y de la Unión para verificar que la persona no constituye una amenaza para la seguridad interior.

⁴² “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817”

una herramienta uniforme para, dentro de otros supuestos, dirigir a los nacionales de terceros países que se presenten en los pasos fronterizos sin cumplir las condiciones de entrada y que soliciten protección internacional hacia: un procedimiento de asilo habitual, acelerado o fronterizo de asilo y de ser el caso, a la reubicación en otro Estado miembro⁴³⁴⁴.

En este procedimiento de control lo que puede relevarse es que en el inciso c) del art. 13 (formulario de entrevista) se indica que a la persona que solicita protección internacional se le deberá preguntar el motivo de la llegada o entrada no autorizada y, si procede, de la estancia o residencia ilegal, incluida información sobre si la persona solicitó protección internacional. Como se puede observar, esta no es una entrevista sobre protección internacional detallada o completa, se entiende que tampoco pretenda serlo pues debe sólo actuar como un filtro pero a simple vista alarma por la generalidad de lo que se intenta recabar. En este considerando, es preciso subrayar la importancia de que no se establezcan este tipo de cuestiones sino se cuenta con un personal altamente cualificado como para determinar la naturaleza de un caso de asilo que pueda, en efecto, ser encausado posteriormente a un procedimiento adecuado⁴⁵.

Finalmente, precisar que durante la fase de control⁴⁶, no se autoriza a las personas a ingresar a territorio del Estado miembro (sobre este punto se volverá a continuación) y que tanto la Directiva de Acogida como la de Retorno,

⁴³ *“Asimismo, esta propuesta contempla a los nacionales de terceros países que entren en el territorio de los Estados miembros sin autorización y que sean interceptados dentro de sus territorios, quienes al no cumplir las condiciones de entrada y estancia deben ser sometidos a procedimientos de retorno de conformidad con la Directiva sobre retorno, salvo que soliciten protección internacional. En este último caso, su solicitud debe ser examinada o se les debe conceder una autorización o derecho de estancia en el Estado miembro afectado”.*

⁴⁴ *“El control puede ir seguido de una reubicación si un Estado miembro contribuye a la solidaridad de forma voluntaria o los solicitantes de protección internacional no están sujetos al procedimiento fronterizo, o, en virtud del mecanismo de gestión de situaciones de crisis”.*

⁴⁵ Por ejemplo hay casos que requieren especial capacitación para ser atendidos, como el de algunas personas LGTBI que *“en el tránsito sufren igualmente continuos abusos, tanto a nivel legal como social, viéndose forzadas a pasar y a permanecer en países donde las personas LGBTI están perseguidas. En muchas ocasiones, una vez llegan a países seguros ocultan su preferencia sexual o identidad de género en un esfuerzo por evitar daños, lo que dificulta su identificación y su acceso a procedimientos de asilo o asistencia específica”* (CEAR-Euskadi, 2012). Asimismo, las víctimas de trata, quienes incluso siguen acompañadas de sus captores.

⁴⁶ (que dura como máximo 5 días cuando se realice en la frontera exterior o 3, cuando se realice dentro del territorio)

se aplican una vez finaliza este procedimiento, el mismo en el que se deberá registrar la solicitud de asilo.

Establecimiento de un procedimiento fronterizo. Sobre los procedimientos acelerados de asilo ACNUR (2010) anota que en algunos Estados éstos se llevan a cabo de manera que no se asegura el respeto de las garantías fundamentales, obteniéndose como resultado que se le niegue al solicitante de asilo la oportunidad efectiva de presentar su solicitud. Sin embargo, esta tendencia se sigue encontrando presente en el Nuevo pacto, el mismo que propone un Nuevo Reglamento sobre Procedimiento de Asilo que se basa en la Propuesta de Reglamento del 2016 pero la modifica en varios extremos para intentar armonizarla con los demás actos legislativos propuestos en el Nuevo Pacto. De conformidad con esta propuesta, los Estados miembros pueden realizar procedimientos fronterizos cuando:

- 1) El solicitante plantea un riesgo para la seguridad nacional o el orden público.
- 2) El solicitante ha engañado a las autoridades presentando información o documentos falsos o reteniendo información o documentos pertinentes con respecto a su identidad o nacionalidad que podrían haber tenido un efecto negativo en la resolución.
- 3) El solicitante procede de un tercer país para el que la proporción de resoluciones positivas de asilo en el número total de resoluciones de asilo es inferior al 20 %.

La novedad aquí es el establecimiento del apartado 3) pues la idea que subyace a este supuesto es aplicar el procedimiento fronterizo a solicitantes de protección internacional procedentes de países considerados “seguros” o de un “tercer país seguro”⁴⁷.

En primer lugar, recordar que el procedimiento fronterizo puede tardar hasta un máximo de 12 semanas (Recordemos que el de control un máximo de 5 días). La pregunta que subyace a esta premisa es ¿Dónde esperarán la

⁴⁷ *Los menores no acompañados y las familias con niños menores de doce años solo podrán ser objeto de un procedimiento fronterizo por motivos relacionados con la seguridad nacional o el orden público, a saber, cuando el menor no acompañado o, en el caso de las familias, cualquier miembro de la familia, se considere un peligro para la seguridad nacional o el orden público del Estado miembro, o haya sido expulsado con carácter ejecutivo por motivos graves de seguridad pública o de orden público con arreglo al Derecho nacional.*

respuesta?⁴⁸. En la propuesta se indica que *“se permite acomodar a los solicitantes sujetos al procedimiento fronterizo no solo en lugares de las fronteras exteriores o zonas de tránsito, sino también en las proximidades de esos lugares”* y que a fin de evitar que se produzcan demasiados y excesivamente prolongados traslados de solicitantes, los Estados miembros deben tratar de establecer *“las instalaciones necesarias”* en los lugares en que se espera recibir la mayor cantidad de solicitudes que entran en el ámbito de aplicación del procedimiento fronterizo. Sobre el particular, en el presente trabajo se han observado sentencias del TEDH en el que se han condenado las condiciones deplorables que vulneran derechos humanos en los centros de acogida e internamiento ¿Cuál será la diferencia con este tipo de establecimientos?. Sobre este punto sólo se precisa que se prestará apoyo financiero para *“infraestructuras para el control: creación y uso/mejora de las instalaciones existentes en los pasos fronterizos, centros de recepción, etc.”*, pero no se ahonda en los estándares mínimos que deberán contar dichos establecimientos y que no devengan por supuesto en violaciones a los derechos humanos que luego alcancen o superen el umbral del art. 3 del CEDH.

Por ejemplo, Solanes (2016) apunta que la necesidad del origen de los *“Centros de Internamiento de Extranjeros”* (CIE) en España, se intentó justificar apuntando al carácter preventivo y cautelar de la medida en aras de concretar otros procesos legalmente previstos, como la expulsión. Esta excusa no se encuentra muy lejana de lo que vendría a producirse tras la fase de control con la intención de crear centros de retención, pues el resultado del mismo también podría devenir en un retorno. Por otro lado, la autora resalta que los CIE se han caracterizado por una marcada ausencia de garantías de derechos que deja un amplio campo de actuación a la discrecionalidad, cuando no arbitrariedad, de los poderes públicos. Y lo mismo puede apreciarse en la forma de regular los centros de la citada propuesta, pues como se ha establecido previamente, sólo se sostiene la necesidad de establecer las *“instalaciones necesarias”* pero no se ahonda en el asunto puramente legal y humanitario que revisten las

⁴⁸ En la fase de control las personas tampoco estaban autorizadas a ingresar al territorio del Estado miembro.

condiciones en las que las mismas deben edificarse y gestionarse. Sobre este punto adicionalmente Izquierda Unida (2020) afirma que el cierre temporal de los CIE por motivo de la pandemia de la COVID-19 demostró que estos centros en efecto se pueden cerrar, medida que más bien, debería permanecer así.

En segundo lugar, con respecto a aplicar este procedimiento a una persona que ha engañado a las autoridades presentando información o documentos falsos o reteniendo información o documentos pertinentes con respecto a su identidad, cabe delimitar finamente que aun concurriendo estas causales, a propósito del principio de no devolución y del debido proceso, no puede ser rechazada en la frontera o expulsada sin un análisis adecuado e individualizado de su solicitud de asilo; es decir, que un solicitante de protección internacional por haber presentado documentación falsa, que puede responder a la naturaleza y forma de cómo escapó de su país de origen, no puede ser “sancionado” con un procedimiento más restrictivo, sino que los estándares en estos casos y en cualquier otro de solicitud de asilo, siempre deben salvaguardar las garantías y estándares establecidos en la Convención de Ginebra.

En tercer lugar, es importantísimo que la elaboración de ese listado de “país seguro” o tercer “país seguro” se desarrolle de forma técnica y en base a documentos fiables pues del examen que se realice a estos considerandos dependerá que un solicitante pueda verse en todo caso pre juzgado injustificadamente. Como señala Soler (2020) el establecimiento de una lista atemporal y despersonalizada de países de origen seguros puede colisionar con la jurisprudencia del TEDH pues este tribunal en su vasta jurisprudencia ha establecido la necesidad de realizar un examen completo de las circunstancias imperantes tanto del Estado que corresponda como las de la persona, antes de proceder a su expulsión. Como se vio en el apartado de derechos humanos del presente trabajo, en el caso “M.S.S contra Bélgica y Grecia” justamente el TEDH se pronunció condenando a Bélgica por haber traslado a un solicitante de protección internacional a Grecia, cuando en éste segundo país sus condiciones de vida y detención fueron y eran contrarias al art. 3 del CEDH. En otras palabras, el TEDH vela porque los Estados no sólo se centren en el estudio de la solicitud de asilo sino también en los riesgos a los que se le

puede exponer a la persona por trasladarlo a otro país, para lo cual, dentro de otras cuestiones, deberá tomarse en consideración informes sobre derechos humanos “dignos de crédito”. Aun así, ese examen se encuentra muy cargado de subjetividad y de un gran componente político, por lo tanto, no debería ser una causal para inadmitir a un solicitante.

Ahora, el procedimiento fronterizo no sólo está creado para tramitar las solicitudes de asilo, sino también las de retorno⁴⁹⁵⁰. El procedimiento fronterizo de retorno no puede exceder de 12 semanas contados a partir de la denegación de permanecer, dictaminado por un órgano jurisdiccional.

Las mismas causales del pronunciamiento de fondo en el procedimiento fronterizo (que principalmente ve admisibilidad) son las del procedimiento acelerado, las cuales deniegan “rápidamente” las solicitudes manifiestamente abusivas o infundadas. Al respecto, precisar que cuando un solicitante es sometido a un procedimiento acelerado, la implicancia no se reduce sólo al acortamiento de los plazos del procedimiento de determinación, sino que sus efectos van más allá. Es el caso, por ejemplo, del acceso al mercado laboral, pues estas personas⁵¹ se encuentran completamente excluidas.

En el estudio “Asylum procedures at the border” (EPRS, 2020), se presenta un análisis detallado sobre el art. 43 de la Directiva sobre Procedimiento de Asilo en el que se regulan los “procedimientos fronterizos”, en el que se parte por precisar que si bien la Directiva refundida establecía que antes del 20 de julio de 2017 se presentaría un informe de implementación, hasta la fecha la Comisión Europea no lo ha publicado⁵². Sobre este punto

⁴⁹ Por último, en los casos en que, desde el principio, sea improbable que la readmisión de esas personas, en caso de denegación de su solicitud de asilo, tenga éxito, los Estados miembros pueden decidir no aplicar el procedimiento fronterizo de asilo, sino utilizar el procedimiento normal de asilo.

⁵⁰ El nuevo art. 41 bis introduce un procedimiento fronterizo para llevar a cabo el retorno, que sustituye al procedimiento fronterizo de retorno incluido en la propuesta de 2018 de refundición de la Directiva sobre retorno.

⁵¹ Por haber ocultados hechos, aquellas que presentaron declaraciones, información o documentación falsa, aquella que presentaron la solicitud con el único fin de retrasar el retorno, las que provengan de países seguros, y aquellas que por motivos graves sean considerado un peligro para seguridad nacional u orden público.

⁵² Art 50. “A más tardar el 20 de julio de 2017, la Comisión informará al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la presente Directiva en los Estados miembros y propondrá, en su caso, las modificaciones necesarias (...)” (Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo

cabe tener presente que todo tipo de proyecto para tener indicios de éxito, debe brindarle la misma importancia a la fase previa como a la posterior, pues sin medir los resultados o impacto de lo que se pretende establecer es inviable cristalizar con precisión los puntos en contra, que si no son atendidos a tiempo, devienen en el fracaso de todo el proyecto en sí: y es lo que justamente ha ocurrido con el SECA.

Por otro lado, dicha investigación cuenta con especial relevancia pues del estudio de 7 Estados miembros⁵³, se llegó a la conclusión que se están vulnerado una serie de derechos fundamentales. A continuación, el detalle a partir de sus conclusiones:

Figura 2

Derechos fundamentales afectados por el procedimiento fronterizo

	Derecho fundamental vulnerado	Instrumento Vulnerado
	La prohibición de la tortura y tratos o penas inhumanos o degradantes	Art. 4 de la Carta UE.
El uso sistemático y extendido de la detención (de facto).	El derecho a la libertad y seguridad	Art. 6 de la Carta UE.
La dificultad para acceder al territorio y al procedimiento de asilo, así como el uso de la ficción de la no entrada en el contexto de los procedimientos fronterizos, en determinadas circunstancias socavan el derecho de asilo.	El derecho de asilo Protección en caso de deportación, expulsión o extradición. El derecho a un recurso efectivo	Art. 18 de la Carta UE. Art. 19 de la Carta UE. Art. 47 de la Carta UE.
Solicitantes vulnerables, incluidos menores no	Los derechos del niño	Art. 24 de la Carta UE.

y Del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, refundición).

⁵³ Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Italia, Portugal y España.

acompañados, continúan sujetos a procedimientos fronterizos y detenidos.		
El corto tiempo y límites para interponer y resolver recursos, la falta de efecto suspensivo de recursos en determinados países, así como el difícil acceso a una asistencia jurídica de calidad.	El derecho a un recurso efectivo	Art. 47 de la Carta UE.
	Libertad de circulación y prohibición de expulsiones colectivas	(Artículos 2 y 4 del Protocolo nº 4 del CEDH).

Fuente: EPRS (2020). «Asylum procedures at the border: European Implementation Assessment». Brussels, European Union, 2020. Elaboración: propia.

Finalmente, entre una gran gama de conclusiones se ratifica que en lo que se refiere a la equidad de los procedimientos fronterizos, se trata de encontrar el equilibrio adecuado entre la rapidez del trámite en frontera, la medida de detención impuesta y la complejidad de la solicitud de asilo por un lado y las garantías procesales ofrecidas al solicitante de asilo por otra parte. Por tanto, se recomienda restringir la aplicación de los procedimientos fronterizos a casos que son menos complejos de hecho y de derecho. Sobre el particular, añadir que la causal “país seguro” o “tercer país seguro” no puede encuadrar en este considerando, puesto que es muy peligroso hacer este examen sin connotar subjetividades poco probables de forma fehaciente. Es todo caso, las tasas de reconocimiento bajo que se utilizarían deberían servir como un referente pero como una causal determinante.

En este recorrido conviene, por otro lado, mencionar lo concerniente al internamiento, cuyas causales se encuentran contempladas en la Directiva sobre Acogida vigente (2013)⁵⁴ que en su propuesta de reforma del año 2016

⁵⁴ “a) Para determinar o verificar su identidad o nacionalidad b) Para determinar los elementos en que se basa la solicitud de protección internacional que no podrían obtenerse sin el internamiento, en particular cuando exista riesgo de fuga del solicitante c) Para decidir, en el marco de un procedimiento, sobre el derecho del solicitante a entrar en el territorio d) Cuando la persona internada esté sometida a un procedimiento de retorno con arreglo a la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, (...), para preparar el retorno o la ejecución del proceso de expulsión, y el Estado miembro pueda

también se mantuvieron y sólo se agregó una causal más⁵⁵ y esta iniciativa tal cual está configurada se mantiene en el Nuevo Pacto. Sobre este particular, conviene traer a colación el resultado de un estudio de la Directiva de retorno vigente, que se analizó precedentemente, "The Return Directive 2008/115/EC European Implementation Assessment" (EPRS, 2020), pues la cuarta medida clave del instrumento en la que se encontró lagunas y deficiencias, fue justamente la detención. Sobre ella, dentro de otras cuestiones, se relevó los siguientes resultados:

- Aunque la detención se basa, en la práctica, en una evaluación individual, es fácil justificar la detención debido a una amplia base jurídica.
- En la mayoría de los países, la detención es ordenada por las autoridades administrativas y revisada de oficio por autoridades judiciales.
- En varios países, la detención de niños no acompañados está prohibida, pero pueden ser detenidos debido a una evaluación de edad inexacta.
- Es imposible evaluar el impacto de la detención en la tasa de retorno porque hay poca información desagregada y se dispone de datos comparables.

Asimismo, en el estudio se informa que los Estados tienen listas largas y, a veces, no exhaustivas de criterios para establecer un riesgo de fuga, algunos de los cuales están relacionados con la propensión de una persona a huir del proceso de retorno sólo por la falta de documentos de identidad. Por lo tanto, a pesar que todos los Estados ofrecen alternativas a la detención en su legislación, en la práctica, estas medidas se aplican excepcionalmente debido a la amplia comprensión del riesgo de fuga.

demostrar sobre la base de criterios objetivos, que, en particular, el interesado ya ha tenido la oportunidad de acceder al procedimiento de asilo, por lo que hay motivos razonables para pensar que únicamente presenta la solicitud de protección internacional para retrasar o frustrar la ejecución de la decisión de retorno; e) Cuando así lo exija la protección de la seguridad nacional y el orden público. "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 (texto refundido)".

⁵⁵ "Cuando se haya asignado un lugar de residencia específico a un solicitante, pero este no haya cumplido esta obligación, debe existir un riesgo de fuga demostrado para que se proceda a su internamiento. En todos los casos, debe ponerse especial cuidado en garantizar que la duración del internamiento sea proporcionada y que este termine tan pronto como se haya cumplido la obligación o ya no existan motivos para presumir que no la cumplirá. El solicitante debe haber sido informado de la obligación en cuestión y de las consecuencias de su incumplimiento". ("Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional - texto refundido").

2.6.3 Creación de un mecanismo que aborde situaciones de crisis o de fuerza mayor y el “partenariado de talento”

Creación de un mecanismo que aborde situaciones de crisis o de fuerza mayor. El “Reglamento de Dublín III” no contemplaba cómo hacer frente a situaciones de presión migratoria, siendo por tanto esta propuesta una novedad en la materia. Ahora, para evitar la discrecionalidad importante partir de lo que se entiende por “crisis” bajo el Nuevo Pacto:

(...) Las situaciones excepcionales de afluencia masiva de nacionales de terceros países o apátridas que llegan de forma irregular a un Estado miembro o desembarcan en su territorio a raíz de operaciones de búsqueda y salvamento, de tal naturaleza y magnitud, en proporción a la población y al PIB del Estado miembro afectado, que hacen que el sistema de retorno, acogida o asilo del Estado miembro deje de ser funcional, o el riesgo inminente de que se produzcan tales situaciones excepcionales de afluencia masiva. Dichas situaciones quedan cubiertas por la propuesta solo si se demuestra que tendrían graves consecuencias para el funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo o el Marco Común.

En definitiva, lo que se pretende con este Reglamento es permitir que los Estados miembros puedan realizar excepciones autorizadas al Reglamento sobre Procedimientos de Asilo y a la Directiva de Retorno refundida. Este enfoque se justifica por las nuevas y distintas particularidades que ha acarreado la situación de la COVID-19 y el camino recorrido tras la crisis del año 2015. En ese sentido, se retoma la lógica del reparto “solidario”, siendo que si se necesitara retornar a una persona y el Estado patrocinador no lo ha logrado en el plazo de 4 meses (y no de 8) deberá trasladarla a su territorio para continuar el procedimiento de retorno desde allí. Por otro lado, se amplían plazos en aproximadamente 8 semanas en temas como el registro, el plazo de reubicación o de asumir el patrocinio. Sin embargo, tampoco se establece ningún tipo de incentivo para que en efecto los Estados ejecuten este tipo de medidas.

Otro punto resaltante sobre esta propuesta es que por primera vez se regula, aunque en el marco de una situación de crisis y/o fuerza mayor, lo concerniente a los desembarcos tras las operaciones de búsqueda y

salvamento. Sobre este particular, es interesante la propuesta de Izquierda Unida (2020) en el extremo de establecer un protocolo común de desembarco que termine con la improvisación y declare todos los puertos de la UE como seguros y que frente al incumplimiento se puedan imponer sanciones o vetos al acceso a fondos de la UE. Sobre esta postura, añadir que en efecto, si no se establecen incentivos o sanciones para el cumplimiento o incumplimiento de estas medidas, las mismas no terminarán ejecutándose (como lo sucedido con la Protección Temporal).

Por otro lado, el ámbito de aplicación del procedimiento fronterizo en casos de crisis se amplía: *“a los nacionales de terceros países y apátridas cuya tasa de reconocimiento en primera instancia a escala de la UE sea del 75 % o menos”*, como ya se analizó anteriormente esto hace referencia a que se aplique un procedimiento fronterizo a aquellas personas que se considere provienen de un “país seguro” o “tercer país seguro” elevando muchísimo el umbral (del 20 al 75%). Sobre el particular, destacar que si bien la Gran Sala del TEDH en una sentencia cuestionable pues retrocedió en cuanto a reconocer la existencia de la vulneración del art. 4 del Protocolo núm. 4 a la CEDH, es decir, de una expulsión colectiva, cabe rescatar que aun así, en la misma enfatizó que: *“los problemas con la gestión de los flujos migratorios o con la recepción de solicitantes de asilo no pueden justificar el recurso de prácticas que no sean compatibles con la Convención o sus Protocolos”* (STEDH. Caso Khlaifia y otros contra Italia, 15 de diciembre de 2016).

Esto es, especialmente importante a la hora de pretender establecer actos legislativos en situaciones de crisis y fuerza mayor, porque se ha visto, que ni el TEDH avala que en situaciones especialmente complejas a nivel de gestión de los Estados, los estándares de derechos humanos se vean socavados. Por otro lado, tomar en consideración que en términos de eficiencia, el mecanismo de un procedimiento acelerado en circunstancias de crisis puede verse afectado aún más en el caso de una gran afluencia de solicitantes tal como se indica en el estudio *“Asylum procedures at the border”* (EPRS, 2020), esto aunado al sometimiento de dichos solicitantes de asilo a la privación de su libertad en instalaciones de detención fronterizas inadecuadas y

al sufrimiento ocasionado además, por su acceso muy limitado a la información y representación legal.

Finalmente, indicar que el Nuevo Pacto propone derogar la Directiva de Protección Temporal (Directiva del Consejo 2001/55/CE): *“Dado que esta propuesta y la propuesta de Reglamento sobre gestión de asilo y una migración incluyen normas específicas para no reubicación en situaciones de crisis”* (Comisión Europea, 2020). Más precisamente, la Comisión indica que también podría concederse inmediatamente protección equivalente a la protección subsidiaria a un grupo indefinido de personas, que en particular se enfrentan a un riesgo excepcional de violencia como resultado de conflictos armados en sus países de origen. Sobre este punto, las dudas de que en realidad se lleven a cabo se elevan pues como se analizó precedentemente, la protección temporal nunca llegó a ejecutarse, cuál sería la distinción de la voluntad política en este caso. De lo que se trata es de aplicar la Convención de Ginebra en el extremo del reconocimiento del estatuto de refugiado *prima facie* y ello se encuentra previa y claramente establecido en el citado instrumento.

Partenariado de talento. Un punto que extraña en el Nuevo Pacto, tomando en cuenta las características de los flujos que mayoritariamente llegan a la UE es la inserción de un nuevo supuesto bajo el cual un Estado miembro debe ser el responsable de examinar la solicitud de una persona por el hecho de que ésta posea un título académico⁵⁶ o cualquier otra cualificación en dicho Estado. Como se señala en la propuesta de Reglamento sobre Gestión de Asilo y la Migración: *“Una parte esencial de este planteamiento consiste en fomentar las vías legales de acceso a la UE a fin de atraer talentos para el mercado de trabajo de la Unión y proporcionar protección a aquellos que lo necesiten (...).”* Sin embargo, este tipo de flujos no guardan relación con la migración estándar que llega a UE.

⁵⁶ *“Dicho diploma o cualificación debe representar, como mínimo, una educación secundaria equivalente al nivel 2 de la Clasificación Internacional Uniforme de Educación, gestionada por un establecimiento educativo o institución de educación superior definida en la Directiva (UE) 2016/801 del Parlamento Europeo y del Consejo de conformidad con la legislación nacional o la práctica administrativa de los Estados miembros”.* “Propuesta de Reglamento Del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión del asilo y la migración y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo y la propuesta de Reglamento (UE) XXX/XXX [Fondo de Asilo y Migración]”.

Como bien apunta Solanes (2020), lo que se solicitaba desde distintas organizaciones de derechos humanos y la sociedad civil era la posibilidad de crear y gestionar vías legales y seguras para los solicitantes de protección internacional; sin embargo, se ha pensado más que todo en una migración cualificada.

Al respecto, Cuartero, (2016) señala que el enfoque económico y político adoptado por la UE en materia migratoria puede tener un impacto negativo en la positivación de los derechos en la figura del inmigrante -agregado, y asilado- siendo esto lo que justamente ha ocurrido en la práctica por parte de diferentes Estados miembros y ahora también se ve reflejado en la propuesta del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo.

Este contrasentido puede ser visualizado en la *“Recomendación de la Comisión sobre vías legales para la protección en la UE: promoción del reasentamiento, la admisión humanitaria y otras vías complementarias”* (2020), incluida en el mismo paquete que conforma el Nuevo Pacto propuesto el 23 de setiembre de 2020, pues en él expresamente se sostiene:

Se estima que menos del tres por ciento de los refugiados en todo el mundo tienen acceso a mayor educación. Incluso cuando tienen las habilidades y los conocimientos necesarios, a menudo carecen de la información y los medios económicos para postularse a pregrado o posgrado en programas de la Unión. Los Estados miembros deberían considerar mejorar el acceso a universidades para jóvenes que necesitan protección internacional y, por lo tanto, sea más fácil para ellos ser admitidos en su territorio como estudiantes(...)

La pregunta que subyace a esto es ¿Cómo es posible por un lado reconocer que la gran mayoría de refugiados no tiene acceso a mayor educación y por otro, dentro del discurso de gestionar el asilo y la migración, sólo brindarle facilidades a quien sí tiene una cualificación en un Estado miembro?. La respuesta salta a la vista.

3. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

1. El punto de partida se debe centrar en la distinción jurídica⁵⁷ entre inmigrante y refugiado y en no seguir socavando el contenido de derecho de las mismas. La raíz del fracaso a la hora de analizar y dar respuesta a los desafíos migratorios en su sentido más amplio como bien apunta De Lucas (2016), es que en el derecho de migración la regla suele convertirse en excepción, contraviniéndose los principios básicos de un Estado de Derecho, negándose así, la propia condición de inmigrante y; consecuentemente, que es lo que ha venido produciéndose, el estatuto de refugiado; es decir, que la confusión de las figuras aunado al detrimento del contenido de las mismas desemboca en un círculo vicioso de vulneración de derechos humanos.

2. Es mandatorio que se logre consensuar definitiva y permanentemente que la protección de refugiados es una responsabilidad y obligación compartida entre todos los Estados Miembros de la UE. No sólo de algunos. En ese alcance, el Nuevo Pacto falla, porque en vez de haber propuesto actos legislativos conducentes a que todos los Estados Miembros cumplan con las obligaciones internacionales contenidas en la Convención de Ginebra, lo que se ha presentado es una carta abierta para no hacerlo mientras se le financie y/o apoye a otro Estado miembro, como ocurre en el caso de los patrocinios de reubicación y retorno. Esto es peligroso pues no se está efectivamente gestionando el SECA tomando en consideración la armonización para conseguir una solidaridad fuerte entre los Estados miembros que como apunta Solanes (2016), debería realizarse bajo la premisa de que el asilo es realmente un derecho y no un objeto de la política de turno.

3. A lo largo del presente trabajo se ha prestado especial énfasis en que la gestión del SECA se enmarque bajo la óptica y el resguardo pleno de los

⁵⁷ Por fines académicos conviene precisar que desde un punto de vista eminentemente jurídico refugiado y migrante son dos conceptos distintos, por cuanto el primero ha sido creado por la Convención de Ginebra de 1951 y el segundo no. Desde un punto de vista sociológico, el refugiado es un tipo de migrante. Siendo la categoría que se prefiera utilizar, el presente trabajo lo que pretende relevar es que el contenido de derecho del estatuto de refugiado, bajo ningún punto de vista, debe verse mellado.

derechos humanos, pero es importante también recordar los principios de orden constitucional europeo que desde siempre debieron salvaguardar los Estados Miembros a la hora de tratar los asuntos sobre migración y asilo; es decir, el Estado de Derecho, la democracia y los derechos fundamentales. No se pueden dejar de lado estos principios para el futuro de la construcción europea (Tardis, 2019). Así, ésta debe comenzar por respetar su propio derecho (De Lucas, 2020), por ejemplo: el TFUE y el CEDH con sus protocolos adicionales 4(1963) y 7(1984) que remiten a la vinculatoriedad del Convenio de Ginebra. Es un cuerpo jurídico que debe respetarse de forma indisoluble, tal como se explicó precedentemente en cuanto a la convergencia entre asilo y derechos humanos. Por tanto, una correcta gestión de la migración y el asilo debe realizarse bajo el convencimiento europeo del respeto de estos valores así como de su protección (derechos humanos, democracia y libertad), como principios de toda convivencia (Lluch, 2001).

4. El cierre y la externalización de fronteras aunados a las excesivas formas de control y limitación del ingreso de las personas a la UE no debe ser el principal objetivo de ningún acto en materia de migraciones y asilo. Centrarse en esta dimensión sólo propiciará que la UE continúe cometiendo los mismos errores desde su creación. Como subraya Delgado (2013), la tensión entre soberanía estatal y el derecho a la libre circulación se releva cuando los Estados se desesperan por controlar un fenómeno que pertenece a un destino inexorable pues como está demostrado, las políticas contra la inmigración han probado ser incapaces de detener el flujo humano. En ese sentido, encontrar un punto de equilibrio entre ese instinto de seguridad y soberanía nacional frente a la necesidad de protección y salvaguarda de derechos humanos, es un imperativo que debe amparar todo el recorrido gestor en materia de migración y asilo.

5. Si bien como anota González Vega (2017) el *ius emigrandi* (derecho ampliamente reconocido a emigrar) no se corresponde con el *ius inmigrandi* (derecho a inmigrar, es decir, de ingresar a un Estado), lo cierto es que en el segundo aspecto sí que podrían verse limitaciones a esa soberanía estatal de decidir a qué extranjero se debe dejar ingresar en su territorio pues ello se

encuentra contemplado en la Convención de Ginebra, no tratándose de imperativamente reconocerle el estatuto de refugiado –que no es el planteamiento del trabajo- sino de permitirle solicitarlo, permitirle llegar al territorio del país bajo el cual quiere solicitar protección y una vez ahí, examinar bajo la óptica de un debido proceso si la solicitud es fundada o no, y aún en el caso que no se encuentren las causales para reconocerse el refugio, observar si su devolución no vulnera, igualmente, el art. 3 del CEDH. En ese sentido, se debe entender que dicha soberanía no debe cristalizarse como una forma de legislar desde una perspectiva nacional y discrecional, máxime cuando tal accionar ya ha sido aclarado por el TJUE, que a propósito de la interpretación del apartado 3.2 del “Reglamento Dublín II”⁵⁸, en síntesis dispuso que las facultades discrecionales que podrían tener los Estados miembros contenidos en los actos legislativos de la UE debían ser ejercidos respetando el Derecho de la Unión⁵⁹ como Estados miembros que son (STJUE de 21 de diciembre de 2011, C-411/10 y C-493/10, § 64-69).

6. Es imperativo retomar la posibilidad de presentar las solicitudes de protección internacional desde los Consulados y Embajadas. Para que todo el marco jurídico del SECA se ponga en práctica la persona necesitada de protección internacional debe encontrarse en suelo europeo como explícitamente se establece tanto en la Directivas sobre Procedimiento de Asilo y de Acogida, ambas vigentes (Bollo, 2019). Ello sólo conduce a que las personas necesitadas de protección internacional sigan arriesgando sus vidas

⁵⁸ “No obstante lo dispuesto en el apartado 1, cualquier Estado miembro podrá examinar una solicitud de asilo que le sea presentada por un nacional de un tercer país, aun cuando este examen no le incumba en virtud de los criterios establecidos en el presente Reglamento. En tal caso, dicho Estado miembro se convertirá en el Estado miembro responsable en el sentido del presente Reglamento y asumirá las obligaciones vinculadas a esta responsabilidad. Informará de ello, en su caso, al Estado miembro anteriormente responsable, al que lleve a cabo un procedimiento de determinación del Estado miembro responsable o al que haya sido requerido para hacerse cargo del solicitante o readmitirlo”. “Reglamento (CE) No 343/2003 del Consejo de 18 de febrero de 2003 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país (No vigente)”.

⁵⁹ En el sentido del art. 51.1 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE: “Artículo 53. Nivel de protección. Ninguna de las disposiciones de la presente Carta podrá interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación, por el Derecho de la Unión, el Derecho internacional y los convenios internacionales de los que son parte la Unión, la Comunidad o los Estados miembros, y en particular el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, así como por las constituciones de los Estados miembros”.

ya por cuenta propia o a través de traficantes de personas en aras de cruzar las fronteras, pues la UE no establece vías seguras, ordenadas y regulares para llegar a sus destinos. Esta es una realidad que no se toma en cuenta y es una de las principales razones por las cuales el SECA, de la forma que viene siendo gestionada, incurre en tantas vulneraciones a los derechos humanos. Esta propuesta acarrea un marco jurídico y político a tomar en cuenta al momento de ejecutarse y debe ser labor de los Estados crearla y gestionarla de manera que por un lado se respete su soberanía y por otro se resguarden los derechos humanos de las personas necesitadas de protección internacional.

7. Es preciso medir los impactos de las acciones y actos legislativos que se adoptan. Como se explicó precedentemente y por citar un ejemplo, en un estudio sobre el art. 43 de la Directiva sobre Procedimiento de Asilo en el que se regulan los procedimientos fronterizos, se resaltaba que si bien la norma establecía que antes del 20 de julio de 2017 se presentaría un informe de implementación, lo cierto es que hasta la fecha la Comisión Europea no lo había publicado.

De igual forma, del análisis de las conclusiones de un estudio⁶⁰ sobre el impacto que tuvieron las cuatro sentencias iniciales⁶¹ del TJUE en los Estados miembros, Solanes y Encarnación (2014) entre otras cuestiones, señalan: que ninguna de las sentencias generó enmiendas legislativas, que muy pocas autoridades nacionales publicaron directrices de interpretación o similares frente a las sentencias y que los cambios de política como resultado de las mismas fueron escasos y modestos. Frente a ello, indican que puede que el impacto tan limitado pueda ser el resultado, dentro de otros considerandos, a que no ha habido ningún mecanismo centralizado de supervisión de impacto de la UE que evalúe cómo los nuevos instrumentos legislativos en materia de asilo o las sentencias del TJUE se traducen en legislación o prácticas nacionales.

Por citar un último ejemplo, tampoco se ha realizado ningún seguimiento ni evaluación de los procedimientos fronterizos y estos se han producido de facto en muchos Estados miembros aplicándose de una forma heterogénea y

⁶⁰ GYULAI, G., *The Luxemburg Court: Conductor for a Disharmonious Orchestra?* 2 de mayo de 2012.

⁶¹ El asunto Elgafaji, Abdulla, Bolbol y los asuntos B y D (Solanes y Encarnación, 2014).

violándose derechos humanos. Por lo tanto, en esta conclusión cabe detenerse pues para que todo tipo de proyecto -y sobre todo si involucra personas- pueda salir adelante, es importante brindarle la misma importancia a su fase previa como a su fase posterior (seguimiento), debido a que el no medir los resultados o impactos de lo que se ha implementado/legislado vuelve inviable confirmar si se ha logrado el objetivo trazado y, tampoco permite identificar -a tiempo al menos-, las causas, y por ende no atenderlas deviene en el fracaso de toda la planificación: y es lo que justamente ha ocurrido con el SECA.

8. El cierre o reestructuración completa de los Centros de Internamiento de Extranjeros es algo completamente apremiante. La oportunidad que tuvieron los Estados miembros de dotarlos de mecanismos que respeten unos mínimos estándares de respeto a la vida y dignidad humana han sido muchísimos. La demanda constante de los mismos solicitantes de protección internacional debió ser suficiente, pero no, en adición a ello diversos organismos de derechos humanos y hasta los tribunales europeos han relevado esta terrible situación y aun así, la violación sistemática de derechos humanos en esos lugares continúa. Es claro que el tratamiento entre los Estados miembros ha diferido desde la creación del SECA, pero no por eso los Estados no infractores pueden, adrede, ignorar la actuación de los que sí lo son. Debería ser suficiente con que tan sólo un Estado sea infractor (y evidentemente es más de uno), para que toda la UE como verdadero bloque encuentre los mecanismos necesarios e inmediatos para revertir esa situación. Ello verdaderamente sería ejecutar un mecanismo de solidaridad –sin necesidad de estar detrás de una persona para retornarla-. Esta solidaridad debería ser una máxima que no sólo debería acotarse o entenderse entre los Estados miembros, sino también para con los seres humanos que lamentablemente dependen del accionar gubernamental y/o comunitario para por fin dejar de sufrir.

9. El TEDH bien estableció que aun cuando sea más compleja la gestión del asilo, los derechos fundamentales no deben verse mellados. Sería bueno recordar esto al momento de gestionar lo referente a las solicitudes de protección internacional bajo la presente situación de pandemia por la COVID-19, debido a que la realidad muestra que ello no ha sido así aun cuando los

solicitantes de protección internacional –y los migrantes- son grupos especialmente vulnerables. Sobre el particular, mediante el estudio “In the Name of COVID-19: An Assessment of the Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU” (LIBE, 2020), se confirma esta afirmación y se reporta que la situación de los refugiados y las personas que buscan protección internacional es particularmente preocupante a la luz de todas las restricciones de viaje existentes, a la prioridad que han tenido las expulsiones y los rechazo de entrada e incluso a la misma suspensión de acceso a solicitar protección internacional, violándose el derecho fundamental a buscar asilo y la obligación absoluta de los Estados miembros de prevenir las expulsiones que violan el principio de no devolución.

10. Como se ha abordado precedentemente, el establecimiento de procedimientos fronterizos y/o acelerados bajo la consideración de que un solicitante de protección internacional procede de un “país seguro” o “tercer país seguro” debería eliminarse. Es poco realista tener listas estandarizadas sobre esos considerandos entre todos los Estados miembros y que respondan a criterios fácticos y comprobables para aseverar la “seguridad” del país en cuestión. En su defecto, debe mantenerse el estudio pormenorizado a través de una buena y completa entrevista del solicitante en el que se cristalice su situación particular y el contexto que le tocó vivir. Por ejemplo, hay muchos casos de países que vulneran el art. 3 del CEDH (prohibición de la tortura). En el 2019, Hungría fue encontrado responsable justamente por devolver a un solicitante de protección internacional a Serbia debido a que consideró que este país era seguro sin haber realizado un examen exhaustivo que lo demuestre (STEDH Caso Ilias y Ahmed vs. Hungría, 21 de noviembre de 2019). El establecimiento de este tipo de medidas solo conducirán a la violación de derechos humanos y al incremento evidente de este tipo de sentencias. Al mismo tiempo, el establecimiento de plazos tan reducidos tanto para el procedimiento fronterizo como para el acelerado, alarman a sobremanera y no deberían ser alicientes para que bajo esa “rápida respuesta” no se respete un estándar mínimo de garantías procesales y de derechos humanos.

11. Para intentar tener una política de protección internacional diferente en la UE, se debe partir reconociendo que una política de asilo que no vulnere los derechos humanos y en concreto, que se encuentre acorde con la Convención de Ginebra, necesita una respuesta conjunta; eso involucra a todos los Estados miembros de la UE y consecuentemente, se requiere que los mismos abandonen esa perenne intención “nacionalista” de gestionar el tema. La evidencia habla por sí sola y un Estado miembro sin apoyo de la UE, cuando el tema engloba a toda la UE, está condenada a graves crisis. Es momento de que todos los Estados miembros confíen en que la UE cuenta con los recursos necesarios⁶² para gestionar conjuntamente un SECA que en efecto trate a los solicitantes de protección internacional (y migrantes) como lo que son: personas.

⁶² “En 2019, el presupuesto de ayuda humanitaria de la UE (1 600 millones de euros) asistió a millones de personas en todo el mundo. La mayor parte se destinó a los refugiados y a los desplazados internos como consecuencia de los conflictos de Siria y Yemen. Más del 10 % del presupuesto se destinó a «crisis olvidadas», como la situación de los refugiados regionales en Burundi, el conflicto en Ucrania y los problemas humanitarios en Colombia. La UE asignó un 10 % de su presupuesto de ayuda humanitaria a prestar una educación segura y de calidad a los niños en situaciones de emergencia. También fue uno de los principales donantes en la respuesta al ébola” (Comisión Europea, 2020).

4. SUGERENCIAS PARA FUTURAS PUBLICACIONES

Se sugiere brindar seguimiento a las propuestas de reforma, dado que éstas aún no han sido aprobadas, por lo tanto, sería conveniente que una vez lo hayan sido, se realice nuevamente un análisis desde un enfoque de derechos humanos debido a que al intermediar negociaciones políticas, las propuestas no necesariamente quedarán igualmente planteadas. Asimismo, y tras evaluar con el enfoque señalado las reformas aprobadas, se sugiere: 1) Continuar haciéndole seguimiento puesto ya ha quedado claro que aunque la norma (aprobada) señale algo, la práctica muchas veces difiere de ella 2) Valorar el impacto de las medidas de implementación que se propongan o de la ausencia de las mismas 3) Analizar el grado de cumplimiento por parte de los Estados más reacios a esta propuesta, entre ellos muy especialmente el grupo de Visegrado 4) Estudiar si la propuesta impacta en algunas legislaciones nacionales (por ejemplo la de Grecia) para mejorar sus mecanismos de acogida 5) Comparar el funcionamiento del principio de solidaridad anterior con el que se propone como alternativa (cuando se articule) para poner en evidencia sus amenazas y oportunidades 6) Trabajar sobre el impacto que puede tener el fortalecimiento de la externalización de fronteras del Pacto, especialmente, en lo que se refiere al respeto de los derechos de los potenciales solicitantes de asilo.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACNUR. (1979). *“Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado”*. Ginebra: ACNUR.
- ACNUR. (1990) *“Conclusiones sobre la Protección Internacional de los Refugiados, Aprobadas por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR”*. Ginebra, 1990, pp. 11, 21, 61, 84, 97 y 134. Conclusión N° 22 (1981), parte B, párrafo 2 (b), (e), y (f), y parte A, párrafo 1. Conclusión N° 50 (1988), ítem (b).
- ACNUR. (1992). *“Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados”*.
- ACNUR. (2001). *“El principio de no-devolución”*. Mesa Redonda de expertos en Cambridge 9-10 julio de 2001.
- ACNUR. (2007). *“Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967”*.
- ACNUR (2007). *“Flujos Migratorios Mixtos y Protección Internacional de Refugiados”*. Washington D.C., 13 de febrero de 2007. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2007/4785.pdf>
- ACNUR. (2010). *“Seis pasos hacia la convergencia, calidad y reparto de responsabilidades: Recomendaciones del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) a Bélgica para su Presidencia de turno de la Unión Europea”*. Julio – Diciembre 2020. Recuperado de: <https://www.refworld.org/es/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=4c496aaa2&skip=0&query=sistema%20europeo%20com%C3%BAn%20de%20asilo>
- ACNUR. (2011). *“Manual de Reasentamiento del ACNUR”*, pp. 9, 15.

- ACNUR. (2012). *“El Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el desplazamiento forzoso”*. Protección internacional de Refugiados en el Sur de Sudamérica, Ediciones de la UNLa, pp. 43-63.
- ACNUR (2013). *“Nota sobre el mandato del Alto Comisionado para los Refugiados y su oficina”*. Recuperado de: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=52f0fe9b4>
- ACNUR. (2016). *“Directrices Sobre Protección Internacional No. 12: Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con situaciones de conflicto armado y violencia bajo el artículo 1A(2) de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y las definiciones regionales de refugiado”*.
- ACNUR – Comité Español. (2018). *“¿Qué es el Convenio de Dublín?”*. Recuperado de: https://eacnur.org/blog/convenio-de-dublin-que-es-tc_alt45664n_o_pstn_o_pst/
- ACNUR. (2019). *“Venezuela: Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos”*. Actualización I, 21 de mayo 2019.
- ACNUR. (2020). *“Niños Refugiados y Migrantes en Europa Acompañados, No Acompañados y Separados” - Resumen de Tendencias de enero a diciembre de 2019*.
- ACNUR. (2020). *“En este viaje, a nadie le importa si vives o mueres”*. Recuperado de: <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/rutas-peligrosas-africa-refugiados>
- ACNUR. (2020). *“Tendencias Globales – Desplazamiento forzado en 2019”*.
- ACNUR (2020). *“Declaración de Cartagena de 1984”*. Recuperado de: <https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>
- ALLAIN, J. (2001). *“The jus cogens Nature of non-refoulement”*. International Journal of Refugee Law 13(4), pp. 533-558.

- AMADO, A. (2006). *“Evolución del derecho internacional de los derechos humanos”*. Revista Internauta de Práctica Jurídica. Agosto-Diciembre 2006.
- BARTOLINO, M. (2018). *“L’Unione Europea in materia di immigrazione asilo e refugio. Una strategia di accoglienza per rispondere alla esigenze dettate dai conflitti del XXI secolo”*. Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Valencia. Recuperado de: https://trobes.uv.es/discovery/fulldisplay?docid=alma991009437919206258&context=L&vid=34CVA_UV:VU1&lang=ca&search_scope=roderic_profile&adaptor=Local%20Search%20Engine&tab=roderic&query=any,contains,asilo&offset=0
- BOLLO, M. (2019). *“Fronteras exteriores, inmigración y refugio. La frustrante búsqueda de formas legales de acceso a Europa en el Derecho de la Unión: el incierto futuro del Visado Humanitario Europeo y del Marco Europeo de Reasentamiento”*. Cuadernos Europeos de Deusto. Universidad de Deusto, p.221.
- CALOZ-TSCHOPP, M.C. (2011). *“Résister dans le travail et dans la migration»*. Paris et Lausanne: L’Harmattan et Unil, 5 vol.
- CEAR-EUSKADI. (2012). *“Externalización de Fronteras: Control Migratorio y Derecho de Asilo Documento Marco de Incidencia Política”*, p.12.
- CEAR. (2017). *“Hacia dónde va el nuevo Sistema Europeo Común de Asilo: Retos, amenazas y propuestas”*, Madrid, p. 24.
- CEAR. (2019). *“Reforma Sistema Europeo Común de Asilo (SECA): Actualización enero 2019”*, pp. 9-10.
- CEAR. (2020). *“Protección Internacional y Vías Legales y Seguras en Países de Tránsito: Líbano, Jordania y Turquía: documento de conclusiones y propuestas”*, p.3.
- CEAR. (s.f). *“Diccionario de Asilo”*. Recuperado de: <https://diccionario.cear-euskadi.org/externalizacion-de-fronteras/>

- CER (Centro de Estudios sobre Refugiados). (2016). “Destino: Europa”. Revista Migraciones Forzadas, No. 51, p. 4.
- CHACÓN, C. (2020). “La Política Migratoria Europea: entre la seguridad y la humanidad”. Documento Opinión. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 90/2020, p. 6.
- CIDOB. (2020). “El nuevo pacto sobre migración y asilo: un futuro ya pasado”. Recuperado de: https://www.cidob.org/es/articulos/anuario_internacional_cidob/2020/el_nuevo_pacto_sobre_migracion_y_asilo_un_futuro_ya_pasado
- CICR. (2004). “Directrices Generales Inter-Agenciales sobre niñas y niños no acompañados y separados”, p.10
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2019). “Política de migración: el Consejo acuerda una posición parcial de negociación relativa a la Directiva sobre el Retorno”. 7 de junio de 2019.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2019). “El Consejo de la Unión Europea”. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/#>
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2020). “Reforma de las normas de la UE en materia de asilo”. Última actualización: 16 de junio de 2020.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2020). “Política de migración de la UE”. Última actualización: 20 de octubre de 2020.
- COMISIÓN EUROPEA. (s.f.). “Sistema Europeo Común de Asilo”. Recuperado de: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en
- COMISIÓN EUROPEA (s.f.). “Cómo se toman las decisiones”. Recuperado de: https://ec.europa.eu/info/strategy/decision-making-process/how-decisions-are-made_es

COMISIÓN EUROPEA (s.f). *“La Europa sin fronteras: El espacio Schengen”*.

Recuperado de: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_es.pdf

COMISIÓN EUROPEA. (2016). *“Study on the Temporary Protection Directive - Final report [Estudio sobre la Directiva de protección temporal - Informe final]”*. Recuperado de: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/asylum/temporary-protection/docs/final_report_evaluation_tpd_en.pdf

Recuperado de: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/asylum/temporary-protection/docs/final_report_evaluation_tpd_en.pdf

COMISION EUROPEA. (2020). *“La UE en 2019: Informe General sobre la actividad de la Unión Europea”*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2020, p. 102-103, 117. Recuperado de: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/66c4ad7e-6281-11ea-b735-01aa75ed71a1/language-es>

COMISION EUROPEA. (2020). *“Nuevo pacto sobre migración y asilo: preguntas y respuestas”*. 23 de setiembre de 2020. Recuperado de: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1707#contains

COMISIÓN EUROPEA. (2020). *“Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo”*. Bruselas, 23.9.2020. COM (2020) 609 final.

CUARTERO, M. (2019). *“Inmigración: retos para el derecho en el siglo XXI”*. (1) p. 121.

DE LUCAS, J. (2020). *“No, esta no es la UE que queremos”*. El País. Recuperado de: https://elpais.com/elpais/2020/03/04/opinion/1583331431_258812.html

DE LUCAS, J. (2016). *“Sobre el proceso de vaciamiento del derecho de asilo por parte de los Estados de la UE”*. Ars Iuris Salmanticensis: AIS: Revista

europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de Derecho, Ciencia Política y Criminología, vol. 4, nº. 1: 21-27.

DE LUCAS, J. (2016). *“Refugiados e inmigrantes: Por un cambio en las políticas migratorias y de asilo”*. Pasajes, (50), 92-113.

DELGADO, P. (2013). *“Apátridas, refugiados y migrantes. El derecho a la libre circulación”*. Fondo de Cultura Económica, p.88.

DICCIONARIO DE ACCIÓN HUMANITARIA Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO (2000). Editores: Icaria y Hegoa. Recuperado de: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/157>

EASO. (2014). *Ficha técnica sobre el EASO*. Recuperado de: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0213822ESC.pdf>

EUROPOL. (2011). *“Panorama De EUROPOL: Informe general sobre las actividades de Europol”*, p. 7.

ETTE, A. (2017). *«Stocktaking the Europeanisation of Refugee and Migration Policies. In Migration and Refugee Policies in Germany: New European Limits of Control?»*. Opladen; Berlin; Toronto: Verlag Barbara Budrich. (pp. 29-54).

EUR-LEX. (2015). *“El reglamento en la Unión Europea”*. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI14522>

EUR-LEX. (2015). *“Las decisiones de la Unión Europea”*. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0036>

EUR-LEX. (2018). *“Directivas de la Unión Europea”*. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI14527>

EUR-LEX. (s.f.). *“Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea – Síntesis”*. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0026>

EPRS. (2020). *«Asylum procedures at the border: European Implementation Assessment»*. Brussels, European Union, 2020. DOI: 10.2861/297815

- EPRS. (2020). « *The Return Directive 2008/115/EC European Implementation Assessment* ». Brussels, European Union, 2020. DOI: 10.2861/28487
- EPRS. (2018). « *The Cost of Non-Europe in Asylum Policy* ». Brussels, European Union, 2018. DOI: 10.2861/760528
- EUROSTAT. (2019). « *Unemployment Statistics Explained* ».
- EUROSTAT. (2020). « Estadísticas de asilo ». Recuperado de: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics/es
- FRANCO, L. y SANTISTEBAN, J. (2011). « *La contribución del proceso de Cartagena al desarrollo del derecho internacional de Refugiados en América Latina* ». La protección internacional de refugiados en las Américas. ACNUR. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8340.pdf>
- GARCÉS, B. (2015). « *Por qué Dublín no funciona* ». Notes Internacionals CIDOB (135).
- GARCÉS, B. (2020). « *Cuatro Años del Acuerdo UE-Turquía* ». CIDOB. Recuperado de: https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion_cidob/mi-graciones/cuatro_anos_del_acuerdo_ue_turquia
- GONZÁLEZ ENRÍQUEZ C. (2015). « *La crisis de los refugiados y la respuesta europea* ». Real Instituto El Cano. ARI 67/2015. 18 de noviembre de 2015, p. 6.
- GONZÁLEZ VEGA J. (2017). « *Mitos y mistificaciones: la Unión Europea y la Protección Internacional* ». Revista de Derecho Comunitario Europeo, n° 56, 2017, pp. 62-63.

- GREEN, L. (1961). « *The Right of Asylum In International Law* ». University of Malaya Law Review, 3(2), pp. 223-242.
- IZQUIERDA UNIDA. (2020). «*Una política de migración y asilo digna para Europa*», pp. 13, 31.
- INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. (1950) «*L'asile en droit international public [à l'exclusion de l'asile neutre]*» Bath.
- KEELY, C. (2001). «*The International Refugee Regime(s): The End of the Cold War Matters*». The International Migration Review, 35(1), 303-314.
- LIBE. (2020). «*In the Name of COVID-19: An Assessment of the Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU*». Recuperado de: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659506/IPOL_STU\(2020\)659506_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659506/IPOL_STU(2020)659506_EN.pdf)
- LLUCH, T. (2001). «*Hacia una política común de asilo para la Unión Europea*». Revista CIDOB D'Afers Internacionals, (53), 141-146. Retrieved August 8, 2020. Recuperado de: www.jstor.org/stable/40585860
- LULLE A. Y KING. R. (2015). «*Research on Migration: Facing Realities and Maximising Opportunities*». Luxembourg. European Commission, 2015, p. 13.
- MACHADO, L. (2013). «*Aproximaciones sobre el surgimiento y evolución histórica del estatuto de los refugiados*». La Habana: CEMI. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/cemi-uh/20131017013000/3landy.pdf>
- MARIÑO, F. (2008). «*La Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados*». Open Journal Systems. Vol. 1 Núm. 1 (2008).
- MARTÍNEZ MONGE, F. (2012). «*El asilo como fundamento de la protección de los refugiados*». En LETTIERI, MARTIN (Ed.), Protección Internacional de

Refugiados en el Sur de Sudamérica (25-26). Buenos Aires, Argentina: Ediciones de la UNLa.

MARTÍNEZ ALARCÓN, M. (2018). *“La Política Europea de Protección Internacional: Sistema Europeo Común de Asilo”*. Editorial Aranzadi. (1), p. 146.

MENSAJE. (2018). *“Europa: Los movimientos secundarios, la consecuencia necesaria de un sistema defectuoso”*. Revista. Recuperado de: <https://www.mensaje.cl/europa-los-movimientos-secundarios-la-consecuencia-necesaria-de-un-sistema-defectuoso/>

MOUZOURAKIS. (2017). *«M. Refugee Rights Subsiding? Europe’s Two-Tier Protection Regime and Its Effect»*. AIDA, 2017, p.10.

MUÑOZ, A. (2006). *«La Política Común Europea del Derecho de Asilo»*. Tirant Lo Blanch, p. 49-51.

NACIONES UNIDAS. (s.f.). *“Fundamento de las Normas Internacionales de Derechos Humanos”*. Recuperado de: <https://www.un.org/es/sections/universal-declaration/foundation-international-human-rights-law/index.html>

ONU. (2020): *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Situación de los Tratados*. Recuperado de: https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_en

ORDOÑEZ. (2016). *“La crisis de las personas refugiadas y su impacto sobre la crisis de los refugiados y su amparo judicial en la Unión Europea”*, p. 45.

ONU: *Asamblea General, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 28 Julio 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137*. Disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/47160e532.html>

ONU (2020): *“Protocolo Sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967”*. New York. Recuperado de:

https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-5&chapter=5&clang=_en

OUA (s.f): “*Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los Refugiados en África de 1969*”.

Recuperado: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50ac934b2>

PARLAMENTO EUROPEO. (2020). “*La política de asilo*”. Ficha técnica sobre la Unión Europea. Recuperado de: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_4.2.2.pdf

PARLAMENTO EUROPEO. (2020). “*Dublin Regulation on International Protection Applications*”. Recuperado de: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642813/EPRS_STU\(2020\)642813_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642813/EPRS_STU(2020)642813_EN.pdf)

PARLAMENTO EUROPEO (2020). “*El Tribunal de Justicia de la Unión Europea*”. Ficha técnica sobre la Unión Europea. Recuperado de: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/26/el-tribunal-de-justicia-de-la-union-europea>

PARLAMENTO EUROPEO (s.f.). “*Diputados, órganos y actividades*”. Recuperado de: <https://www.europarl.europa.eu/portal/es>

PEREZ, S. (2003). “*El Estatuto de “Refugiado” en la Convención de Ginebra de 1951*”. Universidad de la Rioja. DOI: <https://doi.org/10.18172/redur.3840>

PETERS, M., & BESLEY, T. (2017). “*The refugee crisis and the right to political asylum*. *Geopolitics, History, and International Relations*”, 9(1), 7-16. DOI: 10.2307/26806059

PEÑA, S. (Coord.) “*Inmigrantes: una aproximación jurídica a sus derechos*”. Editorial Germania, (2) p. 16.

PORRAS J. (2020). “*Migraciones y Asilo en la Unión Europea*”. Editorial Aranzadi, p. 147-148.

- ROMANO, A. (2018). *“Los Programas de Reasentamiento de Refugiados en la UE: Tendencias Actuales y Repercusiones en España”*. Anuario CIDOB de la Inmigración 2018, p. 269.
- SÁNCHEZ Z. (2016). *“El derecho de asilo en la Unión Europea: en aras de un complejo equilibrio”*. Ratio Legis Ediciones, pp. 25-27, 91-138.
- SERRANO, L. (2018). *“El desarrollo normativo de la UE en materia de refugiados”*. Universidad de Navarra. Asuntos Globales Estudios Estratégicos. Recuperado de: https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle1?p_p_id=33&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=2&p_r_p_564233524_tag=sistema+europeo+com%C3%BAAn+de+asilo
- SOLANES, A. (2020). *“La Crisis de los Refugiados: ¿Cómo dar estabilidad a una Europa en movimiento?”*. Seminarios de Investigación García Pelayo. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- SOLANES, A. (2020). *“Devoluciones en caliente: una opinión disidente frente al TEDH en el caso N. D y NT c. España”*. XDS por Derechos. Departamento de alianzas, incidencia e internacional, 12, pp. 7-11.
- SOLANES, A. (2017). *“El Asilo en la Unión Europea Insolidaria: ¿Cómo repensar el sistema común?”*. Libro de actas del I Congreso Internacional de Derechos Humanos: Los Derechos de los Refugiados y las Responsabilidades de Europa. Valencia. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/322594206_El_asilo_en_la_Union_Europea_insolidaria_como_pensar_el_sistema_comun
- SOLANES, A. (2016). *“Entre Schengen y Dublín: Reivindicar el asilo como un derecho en la Unión Europea”*. Documentación Social, pp. 149-164. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/312916619_ENTRE_SCHENGEN_Y_DUBLIN_REIVINDICAR_EL_ASILO_COMO_UN_DERECHO_EN_LA_UNION_EUROPEA

- SOLANES, A. (2016). *Un Análisis Crítico de los Centros de Internamiento de Extranjeros en España: Normativa, realidad y alternativas*. Revista Telemática de Filosofía del Derecho, nº 19, 2016, pp. 37-76. Recuperado de: <https://core.ac.uk/download/pdf/84748455.pdf>
- SOLANES, A. (2014). “*Derechos Humanos y Asilo: Sobre las deficiencias del seca y la regulación jurídica española*”. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/298305579_DERECHOS_HUMANOS_Y_ASILO_SOBRE_LAS_DEFICIENCIAS_DEL_SECA_Y_LA_REGULACION_JURIDICA_ESPANOLA_HUMAN_RIGHTS_AND_ASYLUM_ABOUT_DEFICIENCIES_OF_THE_CEAS_AND_THE_SPANISH_LEGAL_REGULATION
- SOLANES, A. y ENCARNACIÓN, L. (2014). “*Políticas migratorias, Asilo y Derechos Humanos: Un cruce de perspectivas entre la Unión Europea y España*”. Tirant Lo Blanch, pp. 217-220.
- SOLER, C. (2020). “*¿La noción de «país seguro» es segura?: Un análisis a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*”. Revista de Derecho Comunitario Europeo, pp. 559-600.
- TARDIS, M. (2015). «*Le Droit D’Asile: Histoire D’un Échec Européen*». Études de l’Ifri, 2015, p. 3.
- TARDIS, M. (2019). «*L’UE est-elle prête pour les prochaines défis migratoires*». Politique Étrangère. 3. 2019, p. 112.
- THE REFUGEE LAW READER. (2015). “*Compilación de derecho de las personas refugiadas*”. 3. Recuperado de: <http://www.refugeelawreader.org/images/spanishsyllabus/Syllabusfinalweb.pdf>
- THE NANSEN INICIATIVE. (2015). “*The Nansen Initiative Global Consultation*». Recuperado de: <https://www.nanseninitiative.org/global-consultations/>

TJUE (2017). *Comunicado de prensa n.º. 24/17 sobre la sentencia en el asunto C-638/16 PPU X y X / État belge*. 7 de marzo de 2017. Recuperado de: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-03/cp170024es.pdf>

TRINDADE, A. (1997). *Derecho Internacional de los Refugiados y Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Aproximaciones y convergencias*. Estudios Internacionales, 30(119/120), 321-349. Retrieved August 1, 2020, from www.jstor.org/stable/41391583

TRUJILLO, R. (2003). *“La Unión Europea y el Derecho de Asilo”*. Dykinson S.L, Madrid. p, 219.

UNION EUROPEA. (2019). *“Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex)”*. Recuperado de: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_es#:~:text=Funci%C3%B3n%3A%20Frontex%20ayuda%20a%20los,los%20pa%C3%ADses%20de%20la%20UE.

UNION EUROPEA. (s.f). *“Consejo Europeo”*. Recuperado de: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-council_es

UNIÓN INTERPARLAMENTARIA. (2001). *“Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados”*. Guía práctica para parlamentarios número 2 – 2001. Recuperado de: <https://www.refworld.org/pdfid/42a021ef4.pdf>

UNRWA (s.f.). *¿Cuál es la diferencia entre ACNUR y UNRWA?*. Recuperado de: <https://unrwa.es/preguntas-frecuentes/diferencia-acnur-unrwa/>

WORLD ECONOMIC FORUM. (2020). *“The World Risks Report 2020”*. (15). Recuperado de: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf

LEGISLACIÓN COMUNITARIA VIGENTE SOBRE PROTECCION INTERNACIONAL:

DIRECTIVA 2001/55/CE DEL CONSEJO de 20 de julio de 2001 relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. Diario Oficial de la Unión Europea L nº 212/12, de 7 de agosto de 2001. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=ES>

DIRECTIVA 2008/115/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. Diario Oficial de la Unión Europea L nº 348/98, de 24 de diciembre de 2008. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&from=ES>

DIRECTIVA 2011/95/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 13 de diciembre de 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición). Diario Oficial de la Unión Europea L nº 337/9, de 20 de diciembre de 2011. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=ES>

DIRECTIVA 2013/32/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición). Diario Oficial de la Unión Europea L nº 180/60, de 29 de junio de 2013. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=ES>

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 (texto refundido). Diario Oficial de la Unión Europea L nº 180/96, de 29 de junio de 2013. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=ES>

REGLAMENTO (UE) No 439/2010 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 19 de mayo de 2010 por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo. Diario Oficial de la Unión Europea L nº 132/11, de 29 de mayo de 2010. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0439&from=ES>

REGLAMENTO (UE) No 603/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 26 de junio de 2013 relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) no 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) no 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (refundición). Diario Oficial de la Unión Europea L nº 180/1, de 29 de junio de 2013. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0603&from=ES>

REGLAMENTO (UE) No 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 (Texto refundido).

Diario Oficial de la Unión Europea L n° 180/31, de 29 de junio de 2013.
Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=ES>

REGLAMENTO (UE) 2019/1896 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 13 de noviembre de 2019 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.o 1052/2013 y (UE) 2016/1624. Diario Oficial de la Unión Europea L n° 295/1, 14 de noviembre de 2019. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1896&from=EN>

PROPUESTAS DE REFORMA 2015, 2016, 2018:

COMISION EUROPEA (2015). *“Propuesta de DECISIÓN DEL CONSEJO relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia”.* Bruselas, 27.5.2015. COM (2015) 286 final. 2015/0125 (NLE). Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7a15efe3-053d-11e5-8817-01aa75ed71a1.0012.01/DOC_1&format=PDF

COMISION EUROPEA (2016). *“Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE”.* Bruselas, 13 de julio de 2016. COM (2016) 467 final 2016/0224 (COD). Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2c404d27-4a96-11e6-9c64-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF

COMISION EUROPEA (2016). *“Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE”.* Bruselas, 13 de julio de 2016. COM (2016) 467 final 2016/0224 (COD). Recuperado de: [https://eur-](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2c404d27-4a96-11e6-9c64-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF)

lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2c404d27-4a96-11e6-9c64-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF

COMISION EUROPEA (2016). “*Propuesta de DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido)*”. Bruselas, 13 de julio de 2016. COM (2016) 465 final. 2016/0222 (COD). Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0465&from=SK>

COMISION EUROPEA (2016). “*Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el 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 y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración*”. Bruselas, 13 de julio de 2016. COM (2016) 466 final 2016/0223 (COD). Recuperado de: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-466-ES-F1-1.PDF>

COMISION EUROPEA (2016). “*Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del [Reglamento (UE) n.º 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida] y de la identificación de un nacional de un tercer país o un apátrida en situación ilegal, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la*

ley (refundición)” . Bruselas, 4 de mayo de 2016. COM(2016) 272 final 2016/0132 (COD). Recuperado de: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-272-ES-F1-1.PDF>

COMISION EUROPEA (2016). “*Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010*”. Bruselas, 4.5.2016. COM(2016) 271 final. 2016/0131 (COD). Recuperado de: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-271-ES-F1-1.PDF>

COMISION EUROPEA (2016). “*Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se establece un Marco de Reasentamiento de la Unión y se modifica el Reglamento (UE) n.º 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo*”. Bruselas, 13 de julio de 2016. COM (2016) 468 final. 2016/0225 (COD). Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0468&from=SV>

COMISION EUROPEA (2018). “*Propuesta de DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (refundición)*”. Bruselas, 12.9.2018. COM (2018) 634 final. 2018/0329 (COD). Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:829fbece-b661-11e8-99ee-01aa75ed71a1.0005.02/DOC_1&format=PDF

INSTRUMENTOS JURIDICOS SOBRE EL NUEVO PACTO SOBRE MIGRACIÓN Y ASILO:

COMISIÓN EUROPEA (2020). « *Commission Staff Working Document accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109 and the proposed regulation (EU)XXX/XXX [Asylum and Migration Fund] SWD/2020/207 final* ». Brussels, 23.9.2020. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1601291023467&uri=SWD%3A2020%3A207%3AFIN>

COMISION EUROPEA (2020). “*Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión del asilo y la migración y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo y la propuesta de Reglamento (UE) XXX/XXX [Fondo de Asilo y Migración]*”. Bruselas, 23.9.2020. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2a12bbba-ff62-11ea-b31a-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF

COMISIÓN EUROPEA (2020). “*Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817*”. Bruselas, 23.9.2020. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0e922ce2-ff62-11ea-b31a-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF

COMISION EUROPEA (2020). “*Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE*”. Bruselas, 23.9.2020. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0611&from=EN>

COMISION EUROPEA (2020). “*Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación del sistema*

«Eurodac» para la comparación de datos biométricos para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) XXX/XXX [Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración] y del Reglamento (UE) XXX/XXX [Reglamento sobre el Marco de Reasentamiento], para la identificación de un nacional de un tercer país o un apátrida en situación irregular, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/818”. Bruselas, 23.9.2020. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:267d38e8-ff62-11ea-b31a-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF

COMISION EUROPEA (2020). “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo”. Bruselas, 23.9.2020. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0613&from=EN>

COMISION EUROPEA (2020). “Recomendación de la Comisión sobre vías legales para la protección en la UE: promoción del reasentamiento, la admisión humanitaria y otras vías complementarias”. Bruselas, 23 de setiembre de 2020. Recuperado de: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission_recommendation_on_legal_pathways_to_protection_in_the_eu_promoting_resettlement_humanitarian_admission_and_other_complementary_pathways.pdf

SENTENCIAS DEL TEDH Y DEL TJUE

STEDH. (2006). *Affaire Bader et Kanbor c. Suède*. Sección 2da, 8 de febrero de 2006. Recuperado de: <http://hudoc.echr.coe.int/spa?i=001-70842>

STEDH (2011). *Caso M.S.S. c. Bélgica y Grecia*. 21 de enero de 2011. Recuperado de: <https://hudoc.echr.coe.int/spa#%7B%22languageisocode%22:%5B%22SPA%22%5D,%22appno%22:%5B%2230696/09%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-139046%22%5D%7D>

STEDH (2012). *Case of Othman (Abu Qatada) v. The United Kingdom*. Sección 4ta, 9 de mayo de 2012. Recuperado de: <http://hudoc.echr.coe.int/spa?i=001-108629>

STEDH (2015). *Caso Tarakhel c. Suiza*. 4 de noviembre de 2014. Recuperado de: <https://hudoc.echr.coe.int/spa#%7B%22fulltext%22:%5B%22TARAKHEL%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-148070%22%5D%7D>

STEDH (2016). *Case of Khlaifia and Others v. Italy*. 15 de diciembre de 2016. Recuperado de: <https://hudoc.echr.coe.int/spa#%7B%22fulltext%22:%5B%22Khlaifia%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-170054%22%5D%7D>

STEDH. (2019). *Caso Ilias y Ahmed vs. Hungría*. 21 de noviembre de 2019. Recuperado de: <https://hudoc.echr.coe.int/spa#%7B%22fulltext%22:%5B%22%5C%20CASE%20OF%20OILIAS%20AND%20AHMED%20v.%20HUNGARY%5C%22%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-198760%22%5D%7D>

STJUE. (1964). C-6/64. 15 de julio de 1964. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61964CJ0006&from=ES>

STJUE (1974). C-4/73. 14 de mayo de 1974. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61973CJ0004&from=ES>

STJUE. (2011). C-411/10 y C-493/10. 21 de diciembre de 2011. Recuperado de: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=117187&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=14918669>

STJUE (2013). C-199/12 a C-201/12. 7 de noviembre de 2013. Recuperado de: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=144215&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=13813231>