

VNIVERSITAT Đ VALÈNCIA

 **Facultat de Dret**

 **EIE** Máster en Estudios  
Internacionales y  
Europeos

# **TRABAJO FIN DE MÁSTER EN ESTUDIOS INTERNACIONALES Y EUROPEOS**

**TÍTULO:**

**Los retos de la política de inmigración y asilo de la Unión  
Europea: Del Convenio de Dublín de 1990 al Nuevo Pacto  
sobre Migración y Asilo de 2020**

**ALUMNO: JAVIER MARTÍNEZ CARLOS**

**TUTORA: ÁNGELES SOLANES CORELLA**

**DEPARTAMENTO DE LA TUTORA: FILOSOFÍA DEL DERECHO Y POLÍTICA**

**VALENCIA, MAYO 2021**



## **Abstract**

Este trabajo se centrará en identificar y analizar los principales retos de la política de inmigración y asilo de la Unión Europea, desde el Convenio de Dublín de 1990 hasta el reciente Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo presentado en 2020. Tras un estudio de la evolución de dicha política con especial incidencia tras su comunitarización con el Tratado de Ámsterdam en 1999, podremos observar en qué punto se encontraba dicha política antes de que estallara la crisis de 2015.

Después, se estudiará el impacto de la emergencia humanitaria acontecida en 2015 en Europa, la respuesta de las instituciones europeas y los Estados Miembros, así como las reformas planteadas en 2016 y 2018. A continuación, se examinarán tanto el Nuevo Pacto sobre Migración Asilo de 2020 como el Plan de Acción sobre Integración e Inclusión 2021-2027, enfatizando el impacto de la pandemia del Covid-19 en la elaboración de ambos. Para finalizar, destacando los retos de la política migratoria y de asilo europea, para tratar de plantear algunas alternativas plenamente respetuosas con los derechos humanos de migrantes y refugiados.

**Palabras clave:** inmigración, asilo, integración, principio de no-devolución, crisis migratoria, derechos humanos.



# **ÍNDICE**

Listado de abreviaturas.....	6
1. Introducción .....	9
1.1 Objetivo principal de la investigación.....	12
1.2 Objetivos específicos.....	12
1.3 Justificación.....	13
1.4 Metodología .....	14
2. Antecedentes .....	15
2.1 Convenio de Dublín de 1990.....	16
2.2 Tratado de Ámsterdam de 1997 y Programa de Tampere de 1999 .....	20
2.3 Reglamento de Dublín II de 2003 .....	25
2.4 Programa de la Haya de 2005 y Tratado de Lisboa de 2009.....	28
2.5 El Programa de Estocolmo y el Reglamento Dublín III de 2013 .....	32
2.6 Programas europeos de integración anteriores a la Crisis de 2015 .....	34
2.6.1 Programa Común para la Integración (2005-2010).....	34
2.6.2 Agenda Europea para la Integración (2011-2015) .....	36
3. El impacto de la Crisis Migratoria de 2015 y la respuesta comunitaria.....	38
3.1 La Crisis Migratoria de 2015 .....	38
3.1.1 Principales causas.....	38
3.1.2 Desarrollo de la Crisis de 2015 .....	43
3.2 Las reformas de 2016 y 2018 .....	49
3.3 Plan para la Integración de 2016: el enfoque holístico .....	52

4. El Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de 2020 .....	54
4.1 Instrumentos legislativos.....	56
4.2 Instrumentos no legislativos.....	59
4.3 Orientaciones.....	63
4.4 Elementos del Pacto por desarrollar.....	64
5. Plan de Acción sobre Integración e Inclusión 2021-2027.....	67
5.1 Educación y formación inclusiva .....	69
5.2 Integración en el mercado de trabajo .....	72
5.3 Promoción en el acceso a los servicios de salud .....	75
5.4 Integración en materia de vivienda adecuada y asequible.....	77
6. Conclusiones .....	81
7. Bibliografía .....	86
Anexo legal .....	94
Anexo jurisprudencial .....	98

## **Listado de abreviaturas**

**AEI:** Agenda Europea para la Integración (2011-2015)

**CE:** Comisión Europea

**CDFUE:** Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

**Dublín I:** Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo en los Estados miembros de las Comunidades Europeas – Convenio de Dublín, 19 de agosto de 1997.

**Dublín II:** Reglamento (CE) n ° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003

**Dublín III:** Reglamento (UE) n ° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013

**EASO:** Oficina Europea de Apoyo al Asilo

**FRA:** Agencia Europea de los Derechos Fundamentales

**FRONTEX:** Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas

**JAI:** Consejo de Ministros de Justicia e Interior

**MENA:** Menor Extranjero no Acompañado

**OLAF:** Oficina Europea de Lucha contra el Fraude

**OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

**PAI:** Plan de Acción para la Integración (2016-2020)

**PCI:** Programa Común para la Integración (2004-2010)

**PAII:** Plan de Acción sobre Integración e Inclusión (2021-2027)

**SECA:** Servicio Europeo Común de Asilo

**TA:** Tratado de Ámsterdam

**TEDH:** Tribunal Europeo de Derechos Humanos

**TFUE:** Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

**TJUE:** Tribunal de Justicia de la Unión Europea

**TL:** Tratado de Lisboa

**TUE:** Tratado de la Unión Europea

**UE:** Unión Europea





## 1. Introducción

Las migraciones han sido históricamente uno de los movimientos catalizadores de la historia de la humanidad. Las migraciones de millones de europeos al continente americano a finales de siglo XIX, la expulsión de los judíos de numerosos países para que finalmente acabaran recalando en la actual Israel o la diáspora que llevó a millones de chinos a lo largo del siglo XX a abandonar su país y poblar tanto países vecinos de Asia como otros del resto del planeta, son solo algunos ejemplos de las migraciones más importantes jamás ocurridas. El mundo actual sería muy diferente si no hubieran acontecido los movimientos migratorios en los cinco continentes a lo largo de cientos de años. Por ello, parece lógico pensar que una de las principales competencias de todo Estado sea precisamente la política migratoria, de fronteras e integración de los migrantes que llegan a su país.

Y es que, la Unión Europea nació como respuesta a la mayor guerra de la historia de la humanidad, la Segunda Guerra Mundial, que, a su vez, precisamente, tuvo como consecuencia uno de los mayores movimientos migratorios nunca acontecidos hasta la fecha. Fue tan grave la situación vivida entonces, que la comunidad internacional respondió con el establecimiento de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de Refugiados de 1951, que precisamente pretendía dar cobertura a todas aquellas personas perseguidas por motivos de raza, religión, opiniones políticas o cualquier otra índole, fruto de dicho conflicto. Esta Convención fue actualizada en 1967, fecha en la que se universalizó para así dar protección a los solicitantes de asilo de todo el mundo.

Más adelante, en los años ochenta y durante la construcción europea, los Estados Miembros de la UE trataron de dotarse de una política común en materia de asilo pero que sin embargo no fue adoptada de manera inmediata, sino que lo fue fruto de una evolución. Como consecuencia de las reticencias de los Estados Miembros, la política de inmigración y asilo se fue construyendo lenta y progresivamente con el paso de los años, hasta que todo cambió en el verano de 2015. Ese año, en medio de la crisis económica de 2008, y fruto de diversos factores que analizaremos, los países europeos vieron como la llegada de migrantes y solicitantes de asilo se disparó como nunca lo había hecho antes.

Como resultado, la actuación de los Países Miembros distó mucho de ser coordinada y en los siguientes años se propusieron varias reformas a dicha política de

migración y asilo, con el objetivo de corregir todas las fallas que la crisis de 2015 había puesto sobre la mesa. Las dos más recientes fueron presentadas en 2020, y que, bajo el paraguas del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, tratan de completar dicha política con el objetivo de evitar otra crisis como la de 2015. El presente trabajo de fin de máster pretende identificar y analizar cuáles son los principales retos de la política de inmigración y asilo de la Unión Europea, examinando desde sus orígenes en el Convenio de Dublín de 1990 hasta la adopción del citado Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo en septiembre de 2020, así como plantear algunas alternativas que sean más garantistas con los derechos humanos, tanto de refugiados como de migrantes.

En primer lugar, se procederá a un examen pormenorizado de la evolución de la política de migración y asilo de la UE desde el Convenio de Dublín de 1990 hasta la Crisis Migratoria de 2015. La estructura de este primer apartado tiene dos bloques: por un lado, la evolución propiamente dicha de la política de inmigración y asilo europea. Y por otro, el desarrollo de los dos primeros planes plurianuales en materia de integración desarrollados por la UE a comienzos del siglo XXI.

Como señalaremos, la política migratoria de la UE tiene sus orígenes en los años 80 como consecuencia de la libre circulación de personas, pero fue el Convenio de Dublín de 1990 cuando se adoptó la primera norma legal vinculante en este ámbito. Más adelante, el Tratado de Ámsterdam en 1999 comunitarizó esta política, y fue el Programa de Tampere de ese mismo año donde se establecieron sus principales bases. En los años siguientes se fue ahondando en las competencias de la UE de inmigración y asilo, con la reforma del Convenio de Dublín que pasó a llamarse Dublín II en 2003, el Programa de la Haya de 2004 o el Tratado de Lisboa de 2009. Posteriormente, se adoptaron tanto el Programa de Estocolmo como Dublín III en 2013, que continuaron desarrollando dicha política. Finalmente, en este apartado examinaremos los dos primeros planes plurianuales desarrollados por la UE en materia de integración migratoria: el Programa Común para la Integración (2005-2010) y la Agenda Europea para la Integración (2011-2015). De esta manera, observando en qué punto se encontraba la política migratoria y de asilo europea justo antes de la crisis de 2015.

En segundo lugar, se examinará el impacto de la mayor crisis humanitaria vivida en Europa desde el final de la Segunda Guerra Mundial: la Crisis Migratoria de 2015. Para ello, primero trataremos de explicar cuáles fueron las causas que motivaron dicho

escenario, junto con su desarrollo y los efectos más importantes que se pudieron ver a partir del verano de 2015. Segundo, trataremos de observar la respuesta tanto de las instituciones europeas como de los Estados Miembros a esta, incluyendo las reformas planteadas en los años 2016 y 2018. Y tercero, profundizaremos en la importancia del Plan para la Integración de 2016, que fue presentado por la Comisión Europea justo después de dicha crítica situación. Todo ello, con la intención de evaluar la importancia del mayor shock que ha tenido la política migratoria y de asilo europea en toda su historia.

En tercer lugar, se analizará la propuesta más reciente de reforma en esta materia: el Nuevo Pacto Sobre Migración y Asilo, que fue presentado por la Comisión Europea en septiembre de 2020. Este Pacto responde tanto a la crisis migratoria como al bloqueo de la mayoría de las reformas presentadas entre 2016 y 2018, que fueron rechazadas en el Consejo por varios países. En consecuencia, en este apartado procederemos a profundizar en dicho Pacto, tratando de valorarlo críticamente e intentar dilucidar que supone para el conjunto de la construcción de la política migratoria y de asilo europea. Esto incluirá un análisis tanto de los instrumentos legislativos como los no legislativos, con elementos como un nuevo mecanismo de solidaridad o la Nueva Directiva de ayuda.

En cuarto lugar, se abordará la otra gran propuesta de la Comisión Europea en materia migratoria y de asilo de aquí a los próximos años: Plan de Acción sobre Integración e Inclusión 2021-2027. Dado que, entre los elementos propuestos en el Pacto de 2020 se recogía la presentación de un nuevo plan plurianual en materia de integración que sustituyera al de 2016. Por ello, la CE presentó su nueva propuesta, que como veremos también ha sido fuertemente condicionada por la pandemia del Covid-19 y los efectos que ha tenido en toda la sociedad, pero en especial en los migrantes y refugiados. Por lo que, diseminaremos los principales ámbitos sectoriales del Plan, el enfoque integrador que propone, y, sobre todo, qué nuevas políticas públicas en materia de integración para migrantes y refugiados que viven en la UE.

Por todo esto, en las conclusiones de nuestro trabajo trataremos de responder tanto al objetivo principal del mismo, como a sus objetivos específicos. Esto es, juzgar críticamente la evolución de la política migratoria y de asilo desde 1990 hasta la actualidad, con especial énfasis en la crisis ocurrida en 2015. Asimismo, valorar las dos principales propuestas presentadas en 2020 en aras de construir una auténtica política migratoria y de asilo a nivel europeo que sea indudablemente garantista con los derechos

humanos. Todo ello con el objetivo de identificar los principales retos de la política de inmigración y asilo en la UE, para ver efectivamente en qué dirección avanzará (o debería avanzar) la integración europea en este ámbito, y tratar de proponer algunas alternativas plenamente respetuosas con los derechos de migrantes y refugiados.

En definitiva, como decíamos al comienzo de nuestro trabajo, las migraciones internacionales han moldeado durante cientos de años el desarrollo no solo de Europa sino del mundo, y en el futuro lo harán más todavía. Está en manos de los Estados europeos, y por extensión de sus ciudadanos, decidir en qué dirección será. Es decir, si finalmente optan por orientar una política plenamente respetuosa con los derechos humanos de migrantes y refugiados y de esta forma, poder construir sociedades cohesionadas en las que la integración sea su pieza angular para todos sus integrantes.

### **1.1 Objetivo principal de la investigación**

El objetivo principal de nuestra investigación es identificar y analizar los principales retos de la política migratoria y de asilo de la Unión Europea, para de esta manera tratar de plantear alternativas más respetuosas con los derechos humanos de migrantes y refugiados, garantizando su plena integración.

### **1.2 Objetivos específicos**

Además, se han contemplado los siguientes objetivos específicos:

- Examinar la evolución de la política de inmigración y asilo de la UE desde 1990 hasta 2015, observando los principales hitos en la construcción de ésta, especialmente a partir de su comunitarización con el Tratado de Ámsterdam en 1999.
- Estudiar el papel de los dos primeros planes plurianuales en materia de integración presentados por la Comisión Europea antes de la crisis migratoria.
- Analizar el impacto de la Crisis Migratoria de 2015, así como de la respuesta de las instituciones europeas y los Estados Miembros ante la misma, subrayando las propuestas presentadas en los años siguientes.

- Evaluar el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de 2020, destacando tanto sus instrumentos legislativos como no legislativos, pero también aquellos elementos del Pacto que están todavía por desarrollar.
- Considerar las soluciones planteadas en el Plan de Acción sobre Integración e Inclusión 2021-2027, enfatizando el papel que ha jugado la pandemia del Covid-19 tanto en las políticas públicas propugnadas como en su impacto.
- Extraer las principales conclusiones y futuras líneas de investigación en esta cuestión.

### **1.3 Justificación**

La mayor motivación que me ha llevado a escoger este tema es que considero que el desafío migratorio es uno de los principales retos a los que se enfrenta la UE en la actualidad y lo será aún más en el futuro. Ya que, considero que el proyecto europeo es probablemente el mayor espacio de libertad, igualdad, democracia y bienestar que jamás ha existido en el mundo, y que éste, aun residirá de mayor importancia en las próximas décadas con la profundización de la Globalización. Por ello, el hecho de que la UE todavía no tenga una auténtica política común de inmigración y asilo pone en peligro a millones de personas que cada año tratan de llegar al continente, europeo, y revela cómo (a pesar de los logros) la integración europea no ha llegado a todos los ámbitos.

Por esta razón, creo que un trabajo de investigación que analizará y tratará de identificar cuáles son los principales retos que tiene dicha política (todavía sin completar), así como de plantear algunas propuestas, puede resultar de un enorme interés. La crisis de 2015 no solo puso de relieve la descoordinación existente entre los Estados Miembros a la hora de afrontar una situación crítica, sino que también, sentó un precedente muy peligroso en materia migratoria y de asilo. Como de Lucas denuncia<sup>1</sup> supuso el naufragio de los valores y principios sobre los que la propia Europa se asienta, que son la libertad, igualdad, y en definitiva la garantía de los derechos humanos. A pesar de ello, tengo el genuino y firme convencimiento de que existen alternativas posibles a lo sucedido hasta el momento, si el escenario actual se afronta de manera decidida y responsable tanto por las instituciones europeas como por los Países Europeos.

---

<sup>1</sup> Javier de Lucas “Mediterráneo, el naufragio de Europa” Tirant Humanidades, 2ª Edición, 2015, pág. 30

## 1.4 Metodología

Para llevar a cabo esta investigación, el primer paso que se ha realizado ha sido realizar una amplia búsqueda bibliográfica de la principal normativa europea sobre la construcción de la política migratoria de asilo. Esto incluye, tanto el derecho originario, es decir los tratados de la Unión y sus consiguientes reformas, como en el derecho derivado, que incluye Reglamentos, Directivas, y demás instrumentos legislativos. También, se ha estudiado los principales artículos especializados, papers y manuales en páginas académicas como Google Scholar, Dialnet y Tirant Online que hayan analizado dicha normativa. Por otro lado, se ha elaborado una extensa búsqueda bibliográfica de los principales indicadores y estadísticas que reflejan la gravedad de la crisis migratoria de 2015, y las reformas planteadas posteriormente. Asimismo, se ha procedido a observar las propuestas presentadas por la CE, junto con la doctrina más relevante analizándola, así como la opinión de las ONG y otros actores implicados sobre la misma.

Además, debido a la enorme cantidad de doctrina en esta disciplina, nos hemos visto obligados a seleccionar solo aquella que hemos considerado más relevante para el propósito nuestra investigación. De la misma forma, también hemos desarrollado una profunda exploración de la jurisprudencia más acuciante en la configuración de todo lo analizado en nuestro trabajo. Y, al igual que con lo sucedido con la doctrina, dada la profusión de la jurisprudencia, se ha seleccionado aquella que hemos considerado más significativa para el desarrollo de nuestro estudio, sacrificando parte de esta, igualmente importante.

Para concluir, en el último apartado, hemos indagado en las principales estadísticas que muestran el impacto del Covid-19 en las condiciones de vida de los migrantes y refugiados, para poder seleccionar aquellas más notables, y que tienen una mayor relación con la integración de éstos, y, por tanto, en la elaboración de las políticas públicas por parte de las instituciones y países europeos.

## **2. Antecedentes**

Este primer apartado tiene por objeto el análisis de la evolución de la política de migración y asilo en la Unión Europea desde el Convenio de Dublín de 1990 hasta la Crisis Migratoria de 2015. Como veremos, la política en migratoria en la UE tiene sus raíces en los años 80 fruto de la libre circulación de personas, pero fue en dicho Convenio, el cual entró en vigor en septiembre de 1997 cuando fue adoptado más de doce países comunitarios, donde se establecieron los primeros mecanismos de una política de asilo a nivel europeo. Sin embargo, no fue hasta el Tratado de Ámsterdam de 1997 (TA) que fundó las bases para lo que se estableció posteriormente en el Programa de Tampere 1999 por primera vez como la política común de migración y asilo, aunque todavía de forma incipiente.

Más adelante, en 2003, se reformó el Convenio de Dublín que pasó a llamarse Dublín II el cual se dotó de mayores competencias y alcance; mientras que el Programa de la Haya de 2004 presentado por la Comisión Europea (CE) en 2004, supuso el primer programa plurianual de la Comisión en materia migratoria para establecer la línea de la UE en este ámbito. Posteriormente, tras el fracaso del proyecto de Constitución Europea, fue con el Tratado de Lisboa de 2009 la última vez que se renovó el derecho originario en esta disciplina. Y al que poco después, sucedió el Programa de Estocolmo de 2010 y el Reglamento Dublín III, que reformaba el anterior de 2003. Este nuevo reglamento que entró en vigor en 2014, justo antes de la crisis migratoria, actualizó las normas y objetivos anteriores y entre otros elementos que analizaremos posteriormente, introdujo un mecanismo de alerta temprana, preparación y gestión de crisis, y una serie de medidas con el objetivo de mejorar los derechos de los solicitantes de asilo.

Asimismo, en este primer apartado finalizaremos analizando los dos primeros programas de integración plurianuales desarrollados por la UE en materia de inmigración, el Programa Común para la Integración (2005-2010) y la Agenda Europea para la Integración (2011-2015), que se aprobó justo el año del estallido de la Crisis Migratoria ocurrida en el Mar Mediterráneo; analizando sus puntos fuertes y débiles, su distinto grado de aplicabilidad, diferencias por Estados miembros etc. Para concluir, observando en qué punto se encontraba la política de migración y asilo en la UE, justo antes de la implosión de la Crisis Migratoria de 2015.



## 2.1 Convenio de Dublín de 1990

En primer lugar, el primer elemento tangible de la política común de asilo e inmigración de la UE fue el Convenio de Dublín de 1990 o Dublín I, y como decíamos, sus orígenes se encuentran en los años 80 con el establecimiento de la libre circulación de personas. De esta forma, Dublín I fue la primera pieza que pusieron los Estados miembros de la UE en la construcción de su política de inmigración y asilo, más concretamente en lo relacionado con el asilo, que hasta entonces solo se habían establecido normas jurídicas vinculantes a nivel global. Dado que, tras el final de la Segunda Guerra Mundial se realizaron dos tratados internacionales en materia de asilo y refugio, los cuales habían sido ratificados por los Estados miembros de la UE, entonces de las Comunidades Europeas. El primero de ellos, la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951<sup>2</sup>, para dar cobertura a todos los refugiados y asilados que poseían esta condición fruto de la Segunda Guerra Mundial, y el segundo, el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados<sup>3</sup>, que universalizaba el estatus de los refugiados en todo el mundo (ya que la Convención tenía como límite geográfico Europa y como límite temporal 1951).

Posteriormente, en los años 80 y fruto de la integración europea, los Estados Miembros realizaron importantes negociaciones con el objetivo de establecer un mercado común, que, dentro de sus cuatro libertades, se incluía la libre circulación de personas. De modo que se planteó especialmente la necesidad de abolir las fronteras a nivel interno y de establecer una barrera a nivel externo común, por lo que apareció por primera vez un interés de los Estados miembros de armonizar sus reglas de inmigración y asilo. Concretamente, en 1985 la CE presentó su Libro Blanco<sup>4</sup> en el que se detallaba su propuesta de las cuatro libertades, y en la relativa a la libre circulación de personas, se contemplaba que se otorgara a los nacionales de terceros Estados la facultad de circular libremente por los Estados miembros, una vez ingresaran en uno de ellos. Es más, dentro de su Libro Blanco de 1985, la Comisión propuso establecer una coordinación efectiva

---

<sup>2</sup> Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951

<sup>3</sup> Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 31 de enero de 1967

<sup>4</sup> Comisión Europea, Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council, Milán, 28-29 de junio de 1985, COM (85) 310 final, 14.06.1985m párrafos 24-27.

relativa a las reglas de la institución de asilo<sup>5</sup> que fue apoyada por el Parlamento Europeo<sup>6</sup>.

Sin embargo, varios Estados miembros como Reino Unido veían recelosos estas intenciones de la Comisión, ya que consideraban que otorgar esta facultad a los nacionales de terceros países, así como la armonización de las reglas de asilo ponía en jaque su propia soberanía nacional e integridad territorial<sup>7</sup>. Por lo que, como consecuencia de las resistencias de varios Estados miembros, los primeros acuerdos en materia de libre circulación de personas y criterios de entrada de extranjeros se hicieron de manera intergubernamental entre los Estados miembros y no a nivel comunitario, siendo el más importante previo a 1990, el Acuerdo de Schengen de 1985<sup>8</sup>. Este convenio que fue firmado inicialmente por cinco países<sup>9</sup>, contenía medidas que se debían tomar en el corto plazo como la armonización de visas y criterios de entradas de nacionales de extranjeros<sup>10</sup>, y como vemos fue realizado en paralelo a las Comunidades Europeas. No obstante, el Acta Única Europea firmada en 1986 establecía como objetivo el establecimiento del mercado único europeo tal y como estaba concebido en el Libro Blanco de 1985, y ponía como límite el 31 de diciembre de 1992.

Para ello, se creó el Grupo Ad Hoc en Materia de Inmigración, encargado de avanzar en la integración de estas políticas. A éste, se sumaron los avances que se dieron en el Consejo Europeo de Rodas, que estableció el Grupo de Coordinadores para la Libre Circulación de Personas o *Grupo de Rodas*, cuyos objetivos tenían establecer la tan ansiada libre circulación de personas. Las conclusiones del Grupo de Rodas fueron presentadas en Madrid en 1989, en el informe conocido como *Palma Document*, en el cual se reiteraba una vez más el objetivo de externalización de las normas en materia de controles y la adopción de tomar “medidas compensatorias” para fortalecer estos controles. Esto se debía, como expone Zaoiti<sup>11</sup>, a que varios Estados miembros consideraban la inmigración como un riesgo, lo que finalmente hizo naufragar estas

---

<sup>5</sup> Comisión Europea, Completing the (...) 14.06.1985, párrafo 55.

<sup>6</sup> Parlamento Europeo, Resolución de 12 de marzo de 1987 en el derecho a solicitar asilo (1987), párrafo M.

<sup>7</sup> Comisión Europea, Completing the (...) 14.06.1985 párrafo 29

<sup>8</sup> Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes.

<sup>9</sup> Francia, Alemania, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo.

<sup>10</sup> Convenio de aplicación del Acuerdo de (...) 1985, art. 15

<sup>11</sup> Zaoiti, Ruben. *Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of European Frontiers*. Chicago: The University of Chicago Press, 2011, pág. 120.

aspiraciones, y que no se pudieran adoptar a nivel comunitario, lo que no sucedería hasta el TA en 1997.

Como consecuencia, los países miembros de Schengen continuaron su acción en paralelo a las Comunidades Europeas, estableciendo en el Convenio de Aplicación de Schengen en 1990<sup>12</sup>, que se realizó a la par que el Convenio de Dublín de 1990 o Dublín I. Y es que, el Convenio de Aplicación incluía medidas para determinar la responsabilidad de cada Estado de examinar las solicitudes de asilo que le llegaran, lo que fue replicado en Dublín I. Puesto que, con Dublín I se adoptó por primera vez una normativa vinculante a nivel comunitario (no en paralelo como los Acuerdos Schengen) en el que se estaban concibiendo las bases de una política común de asilo.

De esta manera, como explica Hurwitz<sup>13</sup>, Dublín I, que no entraría en vigor hasta el 1 de septiembre de 1997 al ser ratificado por doce Estados miembros<sup>14</sup>, estableció un único sistema para determinar qué Estado miembro era el responsable de examinar las solicitudes de asilo que llegaban a uno de los Estados miembros, y remplazaba el Capítulo VII del Convenio de Aplicación de Schengen de 1990. Igualmente, Dublín I recogía algunas de las aspiraciones que se habían recogido anteriormente en el Acuerdo de Implementación o en las propuestas del Grupo Ad Hoc en Materia de Inmigración, de modo que se centraba fundamentalmente en la relación entre libre circulación de personas y el control de fronteras y la seguridad<sup>15</sup>. Pero, era más restrictivo que Schengen, puesto que se limitaba al establecimiento de un sistema único para determinar qué Estado era competente de examinar y dar respuesta a las solicitudes de asilo que llegaran<sup>16</sup>, no así de derribar todos los controles interiores entre Estados miembros, lo que *sí* hacía Schengen. Además, junto con Dublín I, el Tratado de Maastricht de 1992, estableció en su Tercer Pilar (relativo a la Cooperación Policial y Judicial) una cooperación en materia de

---

<sup>12</sup> Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado el 19 de junio de 1990.

<sup>13</sup> Hurwitz, Agnès “The 1990 Dublin Convention: A comprehensive Assessment” International Journal of Refugee Law, Volume 11, Issue 4, 20 de octubre de 1999, págs. 644, <https://doi.org/10.1093/ijrl/11.4.646>

<sup>14</sup> Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas, Convenio de Dublín, 19 de agosto de 1997. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819(01)&from=EN)

Los doce Estados miembros fueron: Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, España y Reino Unido.

<sup>15</sup> Hurwitz, Agnès “The collective responsibility of states to protect refugees. New York: Oxford University Press, 2009, pág. 35.

<sup>16</sup> Hurwitz, Agnès, “The 1990 Dublin (...) 20 de octubre de 1999, pág. 648.

inmigración y asilo entre los Estados Miembros y la Unión, no así una cesión de competencias, por lo que, de acuerdo con lo convenido en Maastricht, limitaba la materia de inmigración y asilo a una política intergubernamental, no supranacional<sup>17</sup>.

Por lo que, Dublín I establecía un doble sistema<sup>18</sup>: por un lado, impedía la solicitud de asilo en varios Estados miembros a la vez o de manera consecutiva, estableciendo los criterios que regían a que Estado miembro se debía dirigir la solicitud de asilo, y, en segundo lugar, trataba de acabar con los “refugiados en órbita<sup>19</sup>”, es decir que los refugiados se encontraran circulando de Estado en Estado sin que ninguno tomara la responsabilidad de examinar su solicitud, de modo que obligaba de esta manera al Estado miembro que recibiera la solicitud de asilo a examinarla al completo. De la misma forma, Dublín I trató de acabar con el llamado “asylum shopping”, es decir evitar que los solicitantes de asilo circularan por toda la Unión con el objetivo de escoger el país con políticas más generosas. De modo que, trataba de establecer un único sistema que, con base en criterios objetivos, permitiera designar un único Estado miembro responsable de la solicitud de asilo, que se encargara de su procesamiento y de ofrecer protección a las personas que efectivamente fuera necesaria establecer su condición como refugiados.

Por el contrario, Dublín I no homogeneizaba ni uniformizaba los sistemas de asilo entre los distintos Estados miembros, ya que suponía que todos ellos lo hacían de forma garantista e igual, ni tampoco distribuía equitativamente los refugiados entre todos los países de la Unión, lo que ha sido enormemente por algunos autores como Garcés-Mascareñas<sup>20</sup>. Además, establecía que los solicitantes de asilo solo tienen *una* oportunidad de solicitar asilo en la UE, y de ser rechazada, es reconocida por todos los Estados miembros, y que los solicitantes de asilo podían ser transferidos al Estado miembro que se les hubiera asignado para examinar su solicitud, lo que dice mucho de lo incipiente que era la política común de asilo en Dublín I. Como veremos posteriormente,

---

<sup>17</sup> Kaunert, Christian y Sarah Léonard. « The European Union asylum policy after the Treaty of Lisbon and the Stokolhm Programme: Towards supranational governance in a common area of protection?» Refugee Survey Quarterly, Volume 31, Issue 4, 10 de diciembre de 2012, pág. 3

<sup>18</sup> Hurwitz, Agnès, “The 1990 Dublin (...) 20 de octubre de 1999, pág. 649.

<sup>19</sup> “Refugiado al que, aunque no es devuelto a un país donde pueda sufrir persecución, se le niega el asilo o no puede encontrar un Estado que desee examinar su solicitud, y es enviado de un país a otro en una constante búsqueda de asilo.” European Migration Network, “Glosario 2.0 sobre Inmigración y Asilo”, 2º edición, enero de 2012, pág. 176. Disponible en: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/docs/emn-glossary-es-version.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/emn-glossary-es-version.pdf)

<sup>20</sup> Garcés-Mascareñas, Blanca. “Por qué Dublín no funciona” Notes Internacionals CIDOB, Barcelona Centre for International Affairs, noviembre de 2015, págs. 1-2.

en Dublín II y III se trató de establecer la unidad familiar como primer criterio, aunque con resultados dispares<sup>21</sup>. Además, como veremos a continuación, no sería hasta el TA, en el que por primera vez se estableció la política de asilo e inmigración, como competencia compartida entre los Estados miembros y la UE.

## 2.2 Tratado de Ámsterdam de 1997 y Programa de Tampere de 1999

En segundo lugar, tras la adopción de Dublín I en 1990, pero que entró en vigor en 1997, los Estados Miembros decidieron, el siguiente paso decisivo en la construcción de la política de inmigración y asilo fue el Tratado de Ámsterdam de 1997 (TA), que contemplaba por primera vez en derecho primario, como uno de sus objetivos, la armonización de la política de asilo e inmigración de forma supranacional<sup>22</sup>. De modo que, se abandonaba la idea de Maastricht de que la política de inmigración y asilo, en tanto que pertenecía al Tercer Pilar, era competencia exclusiva de los Estados miembros y de carácter intergubernamental, ya que, con el TA, se establecía que era una competencia compartida entre los Estados miembros y la Unión, de modo que a partir de dicho tratado pasó a tener un carácter supranacional.

Por lo que el TA fue fruto de la *comunitarización* de las políticas de inmigración y asilo, tal y como la denomina Hurwitz<sup>23</sup>. Pese a las reticencias del pasado de los Estados Miembros de ceder soberanía en el ámbito de la inmigración y asilo, con el TA se sentaron las bases para una integración europea en esta materia, de ahí que se incluyera en derecho originario. A pesar de ello, esto tuvo algunas restricciones, puesto que, durante los primeros cinco años, los Estados miembros mantendrían mucho poder por que las decisiones en este ámbito se tomarían *sólo* por el Consejo<sup>24</sup>, y no por el procedimiento de codecisión (es decir tomadas conjuntamente por el Consejo y el PE) y además debían adoptarse por unanimidad, lo que denota los importantes recelos de los Estados Miembros en ceder competencias en lo que a inmigración y asilo se refiere.

Así pues, en lo relativo al sistema de asilo en la UE, el TA incluyó el art. 73 K) contemplaba<sup>25</sup> toda una serie de medidas que la UE debía tomar en un plazo máximo de

---

<sup>21</sup> Garcés-Mascreñas, Blanca. “Por qué Dublin (...) noviembre de 2015, pág.2

<sup>22</sup> Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, 10 de noviembre de 1997.

<sup>23</sup> Hurwitz, Agnès “The collective responsibility (...)”, pág. 36.

<sup>24</sup> Pajares, Miguel. “La política europea de inmigración” Cuadernos Relaciones Laborales, Vol. 20, Núm. 1, (2002), pág. 149

<sup>25</sup> Tratado de Ámsterdam por el (...) 10 de noviembre de 1997, artículo 73k).

cinco años, entre las que estaban algunas no contempladas por Dublín I, como pueden ser medidas en materia de asilo e inmigración. De entre las cuales destacan: unas normas mínimas para la concesión del estatuto de refugiado, normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo, normas mínimas para conceder la protección temporal a personas desplazadas a terceros países, y una disposición que establecía un “fomento del esfuerzo equitativo entre los Estados miembros en materia de acogida de refugiados<sup>26</sup>”.

También en materia de inmigración se incluyeron toda una serie de medidas como: medidas en política de inmigración de nacionales de terceros países, como el establecimiento de criterios comunes de entrada y residencia, así como de los visados de larga duración y permisos de residencia, incluidos aquellos destinados a la reagrupación familiar. En consecuencia, como podemos observar el TA fue el primer tratado que trató de establecer unas condiciones mínimas de las condiciones de asilo que otorgaban los Estados miembros de la UE, y no solo unos criterios para establecer qué Estado se hacía responsable de la solicitud de asilo como había hecho Dublín I.

Sin embargo, autores como De Lucas<sup>27</sup> criticaron el hecho de que el propio tratado diera un plazo de hasta cinco años, para que se concretaran estas políticas y entrarán en vigor, lo que demostraba el escaso compromiso de algunos Estados miembros de establecer una auténtica política común y de asilo. Además, hubo tres Estados Miembros (Reino Unido, Irlanda y Dinamarca) que decidieron desmarcarse de la *comunitarización* en materia de inmigración y asilo que había establecido el TA, por ello, firmaron sendos protocolos, para no incluirse en dichas disposiciones, todo ello supuso diversas críticas<sup>28</sup> por su imposibilidad de aplicarse a la totalidad de la UE.

Por lo que, a nuestro juicio, las novedades introducidas por el TA fueron las raíces para el impulso en la construcción de la política común de migración y asilo que supuso el Programa de Tampere de 1999. Tanto por ser la primera vez que se contemplaba esta política como compartida entre los Estados Miembros y la UE, como por recoger toda una serie de disposiciones que más adelante se concretarían y desarrollarían en el Programa de Tampere, Dublín II o el Programa de la Haya entre otros, pero con éxitos

---

<sup>26</sup> Tratado de Ámsterdam por el (...) 10 de noviembre de 1997, artículo 73k)2) b)

<sup>27</sup> De Lucas, Javier. “Sobre las políticas de inmigración en la Unión Europea un año después del 11 de septiembre de 2001. Inmigración, derechos y ciudadanía.” *Cuadernos Electronicos de Filosofía del Derecho*. Núm. 6-2002, pag. 5

<sup>28</sup> Hurwitz, Agnès “The collective responsibility (...)”, pág. 42

desiguales debido a las diferencias entre los Estados Miembros, como veremos más adelante en nuestra investigación.

Llegados a este punto, consideremos lo que supuso el Programa de Tampere de 1999, donde a juicio de algunos autores<sup>29</sup>, los Estados miembros marcaron un punto de inflexión en la construcción de la política común de inmigración y asilo. Y es que, como examina Solanes, en el Consejo Europeo celebrado en Tampere en 1999 se fijó un “programa para la consecución de un sistema común europeo de asilo, y la adopción de un procedimiento y estatuto uniforme para todos los Estados Miembros de la UE<sup>30</sup>”. Ello, se materializó con la creación del Servicio Europeo Común de Asilo (SECA), con el fin de armonizar los distintos sistemas de los Estados Miembros, que como hemos mencionado anteriormente, Dublín I preconizaba que todos ellos eran iguales, y que había quedado demostrado que no era así.

Ahora bien, la creación del SECA en 1999 no fue un proceso inmediato, sino dividido en varias etapas, en las que los Estados Miembros decidieron tomar acciones en aras de la construcción de una política común de inmigración y asilo, siendo la primera de ellas de 1999 hasta 2004. Así pues, la primera consecuencia de Tampere fue la petición que hicieron los Estados Miembros a la CE de presentar en los próximos meses la normativa europea de inmigración y asilo en virtud de las nuevas competencias adquiridas por la UE a raíz del TA<sup>31</sup>. Por ello, la Comisión presentó la primera propuesta de directiva en diciembre del 1999, que regulaba el derecho de reagrupación familiar, y que englobaba tanto a refugiados como inmigrantes de terceros países. Mientras que en noviembre del 2000 presentó dos documentos políticos en forma de Comunicaciones, que, aunque no son legalmente vinculantes *per se*, muestran la estrategia política de la Comisión en este ámbito, que se materializaría en forma de directivas y reglamentos. Además, el 7 de diciembre del 2000, se proclamó la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, que contenía el derecho al asilo<sup>32</sup>. Asimismo, se presentaron cuatro nuevas propuestas de directivas: la propuesta de directiva sobre derechos de los residentes de larga duración y la propuesta de directiva sobre admisión de trabajadores de terceros países, la propuesta

---

<sup>29</sup> Pajares, Miguel. “La política europea de (...)”, 2002, pág. 145

<sup>30</sup> Solanes, Ángeles. “Derechos humanos y asilo: sobre las deficiencias del SECA y la regulación jurídica española.” *Anuario de la Facultad de Derecho (Universidad de Alcalá) 2014-2015*, no. 7, p. 183

<sup>31</sup> Pajares, Miguel. “La política europea de (...)”, 2002, pág. 149-150

<sup>32</sup> Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, artículo 18.

de mecanismo de coordinación para regular los flujos de inmigración en todos los Estados de la UE, y las propuestas sobre entrada de estudiantes y personas no activas<sup>33</sup>.

Cabe destacar algunos aspectos concretos de las propuestas realizadas por la CE, en aras de la construcción de la política común de inmigración y asilo, materializada a través de la SECA, y cuyas dos por propuestas de directivas más importantes son las siguientes. La primera, la propuesta de *directiva sobre derechos de los residentes de larga duración, COM (2001) 127 de 13 de marzo de 2001*<sup>34</sup>, en la que se recogen dos medidas principales<sup>35</sup>, la primera de ellas la creación de un estatuto de residencia permanente que otorga al residente de larga duración un estatus jurídico distinto que el del residente temporal, con mayores derechos, estabilidad y seguridad, y la segunda, es la libertad de circulación para trabajar y establecerse en otro Estado miembro a los residentes que tengan el estatuto permanente. La segunda propuesta, la *directiva sobre las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta propia y por cuenta ajena*<sup>36</sup>, es trascendental puesto que trata de ser la norma que regule los mecanismos de entrada y acceso a la residencia a las personas de terceros países que soliciten trabajar en la UE, y establecer unos canales seguros y garantistas de entrada y salida.

No obstante, muchas de estas propuestas fueron retrasadas por lo menos hasta los años 2001-2002, porque a raíz de los Atentados del 11 de Septiembre en Nueva York, creció la desconfianza de varios Estados Miembros acerca de la integración en materia de inmigración, lo que dio paso a lo que de Lucas denomina como una cierta securitización de la política de inmigración y asilo<sup>37</sup>. Es más, recordemos que la competencia de adoptar la legislación propuesta la tenía exclusivamente el Consejo por unanimidad, lo que retrasaba aún más la adopción de buena parte de la normativa propuesta por la CE.

A pesar del impacto del 11-S y de las reticencias de algunos Estados Miembros, en los años posteriores a 1999-2000 vieron la luz varias normas comunitarias en aras de

---

<sup>33</sup> Pajares, Miguel. “La política europea de (...)”, 2002, pág. 151

<sup>34</sup> Propuesta de Directiva del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (presentada por la Comisión) Bruselas, 13.3.2001 COM (2001) 127 final 2001/0074 (CNS) (DOCE C240R fr 28.8.2001 p.0079-0087)

<sup>35</sup> Pajares, Miguel. “La política europea de (...)”, 2002, pág. 151

<sup>36</sup> Propuesta de Directiva del Consejo sobre las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta propia y por cuenta ajena, COM (2001) 386, presentada en julio de 2001.

<sup>37</sup> De Lucas, Javier. “Sobre las políticas de inmigración (...)” 2002, pág. 3



la construcción del SECA, de entre las cuales destacamos las siguientes<sup>38</sup>. Primero, la creación del sistema EURODAC, por medio del *Reglamento (CE) n° 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*. Este sistema permite a los Países Miembros de la UE identificar a los solicitantes de asilo y a las personas interceptadas en relación con el cruce irregular de una frontera exterior de la UE. Para ello, crea una base central informatizada con los datos dactiloscópicos de todas estas personas, junto con datos como su país de origen, sexo lugar y fecha de la solicitud de asilo entre otros datos. Segundo, el *Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003* o Dublín II<sup>39</sup>, que no nos detendremos a analizar ya que lo haremos exhaustivamente en el siguiente apartado de nuestra investigación. Y tercero, la *Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004*, que fue refundida en 2013, y por la cual se establecían unas normas mínimas a los requisitos para el reconocimiento del estatuto de los nacionales de terceros países y para refugiados, apátridas y otras personas que necesitaban otro tipo de protección internacional. Pero, también se aprobaron otras normas como la *Directiva 2001/55/CE*, sobre protección temporal en casos de afluencia masiva de personas desplazadas<sup>40</sup> o la creación de una agencia especializada en control de fronteras, Frontex mediante el *Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004*<sup>41</sup>.

A lo largo de este subapartado, hemos podido analizar el decisivo impacto que tuvo el TA, por contemplar por primera vez la *comunitarización* de la política de inmigración y asilo, a pesar de los límites impuestos y las reticencias de algunos Estados Miembros. Ello tuvo como consecuencia el ambicioso Programa de Tampere, que creó el SECA y sirvió de base para buena parte de la normativa europea en materia de inmigración y asilo en los años posteriores. Sin embargo, como veremos a continuación, la desigual aplicación por parte de los Estados miembros de la normativa comunitaria,

---

<sup>38</sup> Alarcón, Noemi. “El Sistema europeo común de asilo y su aplicación en España” *TSN Transatlantic Studies Network, Revista de Estudios Internacionales*, Vol. 2. N° 4, julio-diciembre de 2017, pág. 155

<sup>39</sup> 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

<sup>40</sup> 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

<sup>41</sup> Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea

junto con la excesiva *securitización* de algunos de ellos, frenó de manera considerable las aspiraciones en la paulatina construcción de la política común de inmigración y asilo.

### 2.3 Reglamento de Dublín II de 2003

En tercer lugar, en el presente subapartado vamos a estudiar la primera reforma de Dublín I, o el *Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003* que se conoció comúnmente como Dublín II. Y es que, como habíamos hecho referencia anteriormente, el impulso en la construcción de la política común de migración y asilo que supuso el TA, y posteriormente el Programa de Tampere se tradujo en la creación del SECA que sirvió de paraguas de muchas normas comunitarias que fueron aprobadas durante su primera etapa, hasta 2004. Entre ellas, destaca Dublín II, que suponía la reforma de Dublín I que, aunque se había aprobado en 1990, no había entrado en vigor hasta 1997. Desde su propia concepción Dublín I había recibido numerosas críticas, algunas por no abordar todos los problemas latentes en la política de inmigración y asilo, pero principalmente por presuponer una uniformidad en los sistemas de asilo de *todos* los Estados Miembros de la UE<sup>42</sup>, lo que hemos visto fue una prioridad del Programa Tampere, que contemplaba la tan ansiada reforma de Dublín I.

Como consecuencia, Dublín II trató de corregir algunas de las disfuncionalidades de Dublín I y completarla. Para ello, en Dublín II fue adoptada como *reglamento* y no como *directiva* de esta manera era directamente aplicable a los Estados miembros que no podían rebajar algunas de sus exigencias al trasponerla a sus propios ordenamientos, y permitía uniformizar su aplicación para hacer más eficiente el sistema en su conjunto<sup>43</sup>. Al mismo tiempo, como afirma Raitio<sup>44</sup>, Dublín II alteró los criterios, que había establecido Dublín I, respecto a que Estado Miembro era el responsable de responder a la solicitud de asilo que llegara a cualquier país de la Unión, objetivándolos y jerarquizándolos. Para ello, estableció que el principio de unidad familiar como el primer criterio respecto a que Estado Miembro era el responsable de examinar la solicitud de asilo, a diferencia de lo contenido en Dublín I. Asimismo, Dublín II contemplaba que en el caso de los menores extranjeros no acompañados (MENAS), sería responsable del

---

<sup>42</sup> Hurwitz, Agnès, “The 1990 Dublin (...) 20 de octubre de 1999, pág. 648.

<sup>43</sup> European Legal Network on Asylum “Summary Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe”, *European Council on Refugees and Exiles*, marzo de 2006, págs. 2-3

<sup>44</sup> Raitio, Juha. “A few remarks to evaluate the Dublin System and the Asylum Acquis” En: *The Future of asylum in the European Union: problems, proposals and human rights*, editado por Flora A.N.J. Goudappel y Helena S. Raulus (La Haya: Springer, 2011), pág. 114

examen de la solicitud el Estado miembro, aquel en el que se encontrará legalmente un miembro de su familia, siempre y cuando redundará en el interés superior del niño. Además, en el caso de los mayores de edad, si un miembro de la familia ya tuviera la condición de refugiado en un Estado miembro, o si su solicitud ya estuviera en marcha, será ese Estado el responsable de la solicitud de asilo, siempre que el interesado así lo desee. Por último, en el caso de las solicitudes de asilo presentadas por varios miembros de una familia en un mismo Estado miembro simultáneamente o en fechas cercanas podrán examinarse conjuntamente<sup>45</sup>.

Ahora bien, existen otros criterios para determinar qué Estado Miembro es el responsable y que están en línea con el principio de unidad familiar. Por ejemplo, si al solicitante de asilo ya se le ha expedido un visado o permiso de residencia, será responsable para la solicitud de asilo, el Estado que hubiera sido responsable de su visado y/o permiso de residencia<sup>46</sup>. También, en el caso de que un solicitante de asilo haya entrado de forma irregular en un Estado miembro de la UE, será responsable para tramitar su solicitud de asilo, el Estado Miembro por el que haya entrado en territorio comunitario, lo que fue duramente criticado, debido a los abusos que cometían varios Estados Miembros respecto de los solicitantes de asilo que entraban irregularmente en sus países, ya que detenían a algunos de ellos, negando su derecho a solicitar asilo<sup>47</sup>.

Por otro lado, Dublín II tuvo dos innovaciones sustanciales en cuanto a la regulación del régimen de inmigración y asilo: la cláusula de soberanía y la cláusula humanitaria. La primera de ellas, en su artículo 3.2 establecía que: “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 (...)” Esta disposición, como afirma Raitio<sup>48</sup>, permitía a los Estados Miembros la posibilidad de examinar una solicitud de asilo aunque no fueran responsables formalmente de acuerdo con lo establecido en los criterios establecidos en el Reglamento. Mientras, que la cláusula humanitaria recogida en el art. 15, facultaba a los Estados Miembros de reunificar a miembros de una misma familia de

---

<sup>45</sup> Artículo 14 del 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

<sup>46</sup> Artículo 9.2 del Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen (...)

<sup>47</sup> European Legal Network on Asylum “Summary Report on the (...)” pág. 17

<sup>48</sup> Raitio, Juha. “A few remarks to evaluate (...)” pág. 115

solicitantes de asilo, de acuerdo con razones humanitarias, en particular por motivos familiares o culturales.

Sin embargo, a pesar de los avances contenidos en Dublín II, este Reglamento no estuvo exento de críticas. Ya que, de acuerdo a organismos como ACNUR<sup>49</sup>, algunas de sus principales lagunas eran, por ejemplo, que los solicitantes de asilo no tenían derecho a un recurso con efecto suspensivo, ya que los solicitantes de asilo deben tener derecho a permanecer en el país donde han pedido el asilo, mientras recurren contra su traslado al Estado miembro a través del cual entraron en la UE. De la misma forma, Dublín II no especificaba que la detención debía ser el último recurso, ya que como hemos puesto de manifiesto anteriormente, varios Estados Miembros abusaban y detenían arbitrariamente a los solicitantes de asilo que llegan a sus fronteras. Por último, ACNUR también sostenía<sup>50</sup> que debería ser posible la suspensión de los traslados de la UE que tengan una mayor presión migratoria, lo que no refleja Dublín II, como Italia o Grecia, debido a las dificultades que tienen estos países de dar cabida a todos los solicitantes de asilo que gestionan.

En conclusión, Dublín II, aunque era necesario en tanto que era una reforma de Dublín I que se había elaborado con anterioridad al SECA, supuso avances en la determinación de unos criterios adecuados para los solicitantes de asilo, pero no los suficientes. Y es que, igual que Dublín I, Dublín II presuponía en exceso la uniformidad de los sistemas de asilo de los países miembros, que como se veía en casos como las detenciones arbitrarias, distaban mucho de ser iguales. Además, pese a contemplar la reunificación familiar como uno de sus principales criterios de determinación todavía lo hacía de forma tímida. Tras Dublín II, llegaría el Programa de la Haya, que supondría el mayor impulso a esta política tras lo establecido en Tampere. A pesar de ello, Dublín II pasaría a la historia como la primera regulación en este ámbito tras el TA y la comunitarización de la política de inmigración y asilo, que como vemos estaba todavía en construcción.

---

<sup>49</sup> ACNUR, “Asilo en Europa. Ahora está en tus manos - El Reglamento de Dublín” *Servicio de Publicaciones de ACNUR*, 2010, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2010/7364.pdf>

<sup>50</sup> ACNUR, “Asilo en Europa. (...)”, 2010 disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2010/7364.pdf>

## 2.4 Programa de la Haya de 2005 y Tratado de Lisboa de 2009

En cuarto lugar, en 2004, cinco años después de las Conclusiones de Tampere de 1999, los Estados Miembros decidieron mediante el Programa de la Haya de 2005, realizar lo que se conoce como la segunda fase del SECA que culminaría con el Tratado de Lisboa de 2009. Considerando que, como analizábamos en los anteriores subapartados, en la primera etapa del SECA se dio de plazo hasta 2004, para adoptar toda una serie de medidas en aras de construir una política de inmigración y asilo para el conjunto de la UE, por lo que era imperante una renovación una vez acabado dicho plazo.

Por ello, los días 4 y 5 de noviembre de 2004, el Consejo Europeo adoptó el llamado *Programa plurianual de la Haya*, que recogía diez prioridades destinadas a reforzar el espacio de libertad, seguridad y justicia durante los próximos cinco años<sup>51</sup>. Cabe recordar, que el contexto político que marcó dicho programa fue el de una creciente inseguridad y securitización de la política migratoria tanto por los Estados europeos como por el resto del mundo<sup>52</sup>, fruto de los Atentados del 11-S, o del 11 de Marzo de 2004 en España, a lo que hay que añadir la entrada de diez nuevos Estados Miembros en mayo de ese mismo año a la UE<sup>53</sup>. A pesar de ello, el Programa de la Haya a diferencia del de Tampere, contó una mayor colaboración en su elaboración con diversos actores como los parlamentos nacionales, el Comité Económico y Social o diversas ONGS en esta materia, por lo que fue calificado como más ambicioso tanto cuantitativamente como cualitativamente<sup>54</sup>.

Entre las distintas prioridades que se recogían en dicho programa, estaban incluidas el refuerzo de los derechos fundamentales y la ciudadanía, que llevó a la creación de la Agencia de Derechos Fundamentales o FRA en 2007<sup>55</sup>, la lucha contra el terrorismo y la elaboración de un concepto estratégico relativo a la delincuencia

---

<sup>51</sup> Comunicación de la Comisión, Programa de la Haya: diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia, COM (2005) 184 final de 10 de mayo de 2005. Cfr. El programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea (2005/C 53/01), Diario Oficial C 53 de 3 de marzo de 2006.

<sup>52</sup> Bonn, Marjorie. “El Programa de la Haya. Consolidación de la Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea”, *Publicaciones del Portal Iberoamericano en Ciencias Penales*, Instituto De Derecho Penal Europeo e Internacional, Universidad de Castilla la Mancha, 2006, pág. 2

<sup>53</sup> Estos fueron: Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Chequia, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Chipre y Malta.

<sup>54</sup> Clavera Arizti, Isabel María, “Controles en fronteras, asilo e inmigración”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 10, 1º Semestre de 2006, pág. 127.

<sup>55</sup> Reglamento (CE) no 168/2007 del Consejo que establece la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

organizada, fruto de la inseguridad que vivían los Estados Miembros. Pero, en lo relativo a la política de inmigración y asilo como recoge Solanes, destacan las siguientes<sup>56</sup>: primero, la definición de un enfoque equilibrado de la inmigración, en el que se concretaba la lucha contra la trata y la inmigración ilegal, especialmente para mujeres y niños, la definición de un plan de inmigración legal y que supuso la creación del Fondo para las Fronteras Exteriores<sup>57</sup>, del Fondo para la Integración<sup>58</sup> y del Fondo Europeo para el Retorno y del Fondo Europeo para los Refugiados<sup>59</sup>; segundo, la maximización de las repercusiones positivas de la inmigración, que se materializaría en el Programa Común para la Integración que analizaremos posteriormente en nuestra investigación; y tercero, el establecimiento de un procedimiento común en materia de asilo<sup>60</sup>.

Con respecto a lo último, el Libro Verde elaborado por la CE y presentado en 2007 trató de basar su estrategia en tres pilares: primero, la armonización de las normas de protección internacional, segundo, la cooperación práctica y tercero, la solidaridad en su conjunto de la UE<sup>61</sup>. Por ello se hizo indispensable la reforma tanto de Dublín II, que daría lugar a Dublín III como del Sistema Eurodac, que se haría posteriormente con la finalidad de armonizar de una vez por todas el sistema de asilo en el conjunto de la UE, con el añadido, de la reciente inclusión de diez nuevos países en el club comunitario. Además, se presentó el Pacto Europeo de Migración y Asilo de 2008<sup>62</sup>, que trató de centrar los esfuerzos de la UE de una vez por todas en la construcción de una auténtica política de asilo, relacionándola de manera directa con la inmigración<sup>63</sup>.

Por otra parte, en paralelo al Programa de la Haya, se produjo el Tratado de Lisboa de 2009, y es que durante los años que hemos ido analizando se produjo el intento fallido

---

<sup>56</sup> Solanes, Ángeles. “¿Integrando por ley?: de los contratos europeos de integración al compromiso de la Ley Autonómica Valenciana 15/2008” *Revista de derecho migratorio y extranjería*, Nº. 20, 2009, pág. 51.

<sup>57</sup> Decisión nº 574/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007, relativa al Fondo para las Fronteras Exteriores para el período 2007-2013 como parte del Programa general «Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios».

<sup>58</sup> Decisión del Consejo 2007/435/CE, de 25 de junio de 2007, por la que se establece el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para el período 2007-2013 como parte del programa general «Solidaridad y gestión de los flujos migratorios».

<sup>59</sup> Decisión nº 573/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de mayo de 2007 por la que se establece el Fondo Europeo para los Refugiados para el período 2008-2013 como parte del programa general «Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios» y por la que se deroga la Decisión 2004/904/CE del Consejo

<sup>60</sup> Libro Verde, de 6 de junio de 2007, sobre el futuro sistema europeo común de asilo [COM (2007) 301 final - no publicado en el Diario Oficial].

<sup>61</sup> COM (2008) 360 final, 4

<sup>62</sup> Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo de 24 de septiembre de 2008. Disponible en: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/08/st13/st13440.es08.pdf>

<sup>63</sup> Solanes, Ángeles. “Derechos humanos y asilo (...)” 2014-2015, no. 7, p. 185

de Constitución Europea<sup>64</sup>. Debido a su fracaso, la mayoría de su contenido tuvo que ser reconducido con la adopción del Tratado de Lisboa (TL), firmado en 2007 y que entró en vigor en diciembre de 2009, y que resultó en la adopción del Tratado de la Unión Europea (TUE), el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (CDFUE), y que ha supuesto la última reforma del derecho originario en cuanto a la integración europea se refiere<sup>65</sup>, incluido en lo relativo a inmigración y asilo.

Por lo cual, en lo referente a la política de inmigración y asilo, el TL trajo diversas innovaciones en línea con lo establecido en la segunda etapa del SECA<sup>66</sup>. En primer lugar, el art. 67 del TFUE, en línea con los anteriores tratados establece el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia que incluye necesariamente una política común de inmigración, asilo y control de fronteras, basada en la solidaridad entre los Estados miembros<sup>67</sup>.

De la misma forma, en su artículo 78 y 79 se desarrolla las principales medidas en el ámbito legislativo a tomar por la UE en materia de inmigración y asilo<sup>68</sup>. Todas ellas en línea con lo establecido en el Programa de la Haya, y en la segunda etapa del SECA. Igualmente, el art. 80 establece explícitamente “el principio de solidaridad y de reparto equitativo” entre los distintos Estados Miembros en materia de inmigración y asilo, incluyendo el aspecto financiero, en el que pide si fuera necesario, la adopción medidas concretas para la adopción dicho principio<sup>69</sup>. Además, el TFUE contempló por primera

---

<sup>64</sup> García-Valdecasas, Ignacio. “El rechazo al proyecto de Constitución Europea: un análisis retrospectivo” *Análisis del Real Instituto Elcano*, N.º 159-2005, 27 de diciembre de 2005

<sup>65</sup> Salvo por la reforma de 2011 que entró en vigor en 2012, referente al art. 136 del TFUE que creaba el Mecanismo Europeo de Estabilidad para la Eurozona.

<sup>66</sup> Parlamento Europeo, “La Política de Asilo”, *Fichas Temáticas sobre la Unión Europea*, diciembre de 2020, disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/151/asylum-policy>

<sup>67</sup> Art. 67 “2. Garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países. A efectos del presente título, los apátridas se asimilarán a los nacionales de terceros países.” Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>68</sup> Art. 78.2 (...) “a) un estatuto uniforme de asilo para nacionales de terceros países, válido en toda la Unión; b) un estatuto uniforme de protección subsidiaria para los nacionales de terceros países que, sin obtener el asilo europeo, necesiten protección internacional; c) un sistema común para la protección temporal de las personas desplazadas, en caso de afluencia masiva; d) procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo o de protección subsidiaria; e) criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de asilo o de protección subsidiaria; f) normas relativas a las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo o de protección subsidiaria; g) la asociación y la cooperación con terceros países para gestionar los flujos de personas que solicitan asilo o una protección subsidiaria o temporal”

<sup>69</sup> Art. 80 “Las políticas de la Unión mencionadas en el presente capítulo y su ejecución se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también

vez el método de codecisión en la adopción de las medidas, y un mayor control por parte del TJUE, en lo relativo al control judicial de dichas decisiones<sup>70</sup>. Particularmente, según lo establecido en el art. 72 del TFUE, se establece que todas las disposiciones del Título V del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, incluyendo la política migratoria y de asilo, se harán “sin perjuicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior.”<sup>71</sup>”, que como autores como Fernández Rozas<sup>72</sup> señalan se harán por primera vez con el control del TJUE en lo referido al orden público y seguridad interior.

Aunque resulta positivo que efectivamente con el TL se abandona la unanimidad en la toma de decisiones en esta materia, ello no significa que esta haya tenido un impulso mucho mayor del que tenía con anterioridad a la adopción de dicho tratado. Y es que, pese a que efectivamente se ha facilitado la toma de decisiones en esta materia al no requerir la voluntad de todos los Estados Miembros, muchos de ellos han decidido boicotear muchas de las medidas adoptadas por el Consejo recurriéndolas al TJUE. Como veremos en nuestro apartado acerca de la crisis migratoria, múltiples decisiones tomadas por el Consejo en materia migratoria han sido después recurridas por varios países europeos disconformes como Polonia o Chequia, sin respaldo del Tribunal<sup>73</sup>.

En conclusión, en el presente subapartado hemos podido evaluar la importancia que tuvo el Programa de la Haya como segunda etapa en la construcción del SECA, así como la importancia histórica del TL en la construcción de la política de inmigración y asilo. Muchas de las reformas tardarían años en realizarse, y aun contienen importantes deficiencias. Esto llevaría a la inevitable reforma de Dublín II que abordaremos en el siguiente subapartado, a pesar de ello fueron las primeras manifestaciones de la integración como concepto indisoluble de la política migratoria y de asilo.

---

*en el aspecto financiero. Cada vez que sea necesario, los actos de la Unión adoptados en virtud del presente capítulo contendrán medidas apropiadas para la aplicación de este principio.”*

<sup>70</sup>Parlamento Europeo, “La Política de Asilo (...)” Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/151/asylum-policy>

<sup>71</sup> “El presente título se entenderá sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior.” Art. 72, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>72</sup> Fernández Rozas, José Carlos “Control de fronteras, asilo e inmigración en la Unión Europea: un conflicto competencial no resuelto”, *Memorial para la Reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, t. I, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2016, pp. 333-378.

<sup>73</sup> Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea. Sentencia en los asuntos acumulados C-715/17 Comisión/Polonia, C-718/17 Comisión/Hungría y C-719/17 Comisión/República Checa. Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sentencia de 6 de septiembre de 2017, asuntos acumulados C-643/15 Comisión/Eslovaquia y C-47/15, Comisión/Hungría



## 2.5 El Programa de Estocolmo y el Reglamento Dublín III de 2013

En quinto lugar, en este subapartado analizaremos lo que supuso el Programa de Estocolmo en la política de migración y asilo, con especial referencia a la última reforma que ha tenido el Reglamento de Dublín o Dublín III, para concretar en qué punto se encontraba la construcción de esta materia antes del estallido de la Crisis Migratoria de 2015. Y es que, bajo la presidencia de Suecia del Consejo de la Unión Europea en 2010, tuvo lugar la adopción del Programa de Estocolmo<sup>74</sup>, como tercera etapa del SECA y nuevo impulso a la política de migración y asilo, la primera desde la aprobación del TL, y que ocupaba la cooperación durante el periodo 2010-2014.

Como ACNUR señalaba<sup>75</sup>, el Programa de Estocolmo brindaba a los Estados Miembros la oportunidad de construir un auténtico sistema de asilo común basado en la completa aplicación de la Convención de Ginebra de 1951<sup>76</sup>, y dicho Programa planteaba varias prioridades de entre las cuales destacan: “crear un espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos de Europa, garantizar la protección de los derechos fundamentales, empoderar a los ciudadanos europeos, reforzar la confianza en el espacio judicial europeo, garantizar la seguridad en Europa, poner la solidaridad y la responsabilidad en el centro de la respuesta de la migración, y contribuir a una Europa global<sup>77</sup>”.

Por ello, el Programa de Estocolmo ponía el acento en el principio de solidaridad que contemplaba el TFUE, y de ahí vinieron la mayoría de sus actuaciones, aunque con resultados dispares, muchos de ellos enunciados en el Plan de Acción lanzado por la Comisión en 2010<sup>78</sup>. Uno de los más relevantes, fue sin duda la creación de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) en 2010<sup>79</sup>, precisamente para coordinar la labor de asilo entre los Estados Miembros y uniformizar el sistema de asilo. Otras medidas

---

<sup>74</sup> Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano [Diario Oficial n° C 115 de 4/5/2010].

<sup>75</sup> ACNUR, “Diez años después de Tampere Recomendaciones del ACNUR a Suecia para su Presidencia de la Unión Europea (Julio a Diciembre de 2009).” Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7207.pdf>

<sup>76</sup> Programa de Estocolmo, 1.1

<sup>77</sup> Programa de Estocolmo, 1.1

<sup>78</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 20 de abril de 2010 – Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos – Plan de acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo [COM(2010) 171 final – no publicada en el Diario Oficial].

<sup>79</sup> Reglamento (UE) no439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo

incluyen la reforma del Reglamento Eurodac, la refundición de la Directiva sobre condiciones de acogida<sup>80</sup>, la Directiva sobre procedimientos de asilo<sup>81</sup>, y sobre todo las Orientaciones Estratégicas de la Programación Legislativa y Operativa sobre el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, presentadas en junio de 2014<sup>82</sup>.

De entre todas las medidas adoptadas esos años, destaca en 2013, la reforma de Dublín II, que dio paso a Dublín III<sup>83</sup> en un nuevo intento por parte de las instituciones europeas de establecer un sistema único e uniformizado de asilo para el conjunto de los países de la Unión es sin duda uno de los hechos más relevantes. Ya que fue la última reforma del Sistema Dublín hasta el estallido de la Crisis Migratoria en 2015, y hasta la actualidad, que, con la propuesta del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de 2020, muchos se propone la reforma de muchos de sus aspectos, como veremos más adelante en nuestra investigación.

En Dublín III se actualizaron los aspectos más importantes del anterior Reglamento, como pueden ser una mayor primacía del principio de reunificación familiar, la creación de un mecanismo de alerta rápida con capacidad para dar respuesta a la gestión de las crisis en materia de asilo, el establecimiento de una entrevista personal para todos solicitantes de asilo (que venía reclamando ACNUR desde hacía años<sup>84</sup>) etc. Sin embargo, otros aspectos como la posibilidad del art. 3.3 de enviar al solicitante de asilo a un tercer país seguro, causaron enormes críticas por parte de la doctrina, debido a los repetidos intentos de varios Estados Miembros de abusar esta figura, en clara violación del *principio de non-refoulement*, que como veremos más adelante se puso todavía más en jaque con la respuesta de la UE a la crisis migratoria y el acuerdo con Turquía.

Por lo que, para muchos autores pese a la ambición de algunas de las propuestas del Programa de Estocolmo, Dublín III seguía sin completar la SECA asegurando una

---

<sup>80</sup> 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)

<sup>81</sup> 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)

<sup>82</sup> Consejo Europeo “Conclusions – 26/27 June 2014” Disponible en: [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/143478.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/143478.pdf)

<sup>83</sup> 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

<sup>84</sup> ACNUR, “Asilo en Europa. (...)”, 2010 disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2010/7364.pdf>

auténtica política de migración y asilo<sup>85</sup>. Ya que, Dublín III ni distribuía los solicitantes de asilo equitativamente, causando que los países fronterizos absorban gran parte de estos, ni tampoco era eficiente, por no repartir los criterios de responsabilidad, ni asegurar los derechos de *todos* los solicitantes de asilo, debido a que seguía siendo incapaz de uniformizar un sistema, en el que todavía existen enormes diferencias entre países.

## **2.6 Programas europeos de integración anteriores a la Crisis de 2015**

A continuación, en el presente subapartado analizaremos los dos programas europeos de integración de inmigrantes y refugiados anteriores a la Crisis de 2015. Al ser tan amplia la política de inmigración y asilo, la integración no fue uno de los primeros elementos en aparecer entre las preocupaciones de los países miembros. Por lo que no fue hasta el Programa de la Haya de 2005 cuando se contempló la integración como uno de los principales ejes en este ámbito. Es por ello, que los dos primeros programas de integración que se hicieron con anterioridad a 2015 y que serán examinados en este subapartado son los siguientes: el Programa Común para la Integración<sup>86</sup> (2005-2010) y la Agenda Europea para la Integración<sup>87</sup> (2011-2015).

### **2.6.1 Programa Común para la Integración (2005-2010)**

El primero de ellos, el Programa Común para la Integración (PCI), tuvo una duración de 2005-2010, y como decíamos, fue fruto del Programa de la Haya de 2005. Cabe resaltar, como apunta Solanes<sup>88</sup>, que una de las prioridades del Programa de la Haya y por ende era “maximizar las repercusiones positivas de la inmigración” y en él, la CE animaba a los Estados Miembros situar la integración social de los inmigrantes como una de sus prioridades de la acción política. Por esta razón, en noviembre de 2004 el Consejo de Ministros de Justicia e Interior (JAI) adoptó unos Principios Básicos Comunes que fueran la base del nuevo plan de integración. Finalmente, la propia CE presentó en septiembre de 2005, el PCI fruto de ese intento de las instituciones europeas de construir

---

<sup>85</sup> Garcés-Mascreñas, Blanca. “Por qué Dublín”, págs. 3-4.

<sup>86</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Programa Común para la Integración - Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea.

<sup>87</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social, y al Comité de las Regiones «Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países» {SEC (2011) 957 final}

<sup>88</sup> Solanes, Angeles. “¿Integrando por ley?: de los (...)” pág. 51.

una política de inmigración y asilo que tuviera la integración como uno de sus principales ejes.

El PCI define la integración como “un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los países europeos”<sup>89</sup>, en la que proclama que toda integración implica el respeto de los valores básicos de la UE. A la hora de establecer medidas, el PCI las divide entre las que se deben tomar a escala europea, y aquellas que corresponden en el ámbito nacional, dejando a un lado todo tipo de enfoque holístico, que llegaría después.

Además, uno de sus apartados es el referente al mercado de trabajo, pero las acciones a llevar a cabo a nivel europeo apenas son tres, “realizar un seguimiento del impacto de los programas nacionales (...), animar a los Estados Miembros a desarrollar las políticas de integración (...), y supervisar la aplicación de Directivas relativas a la discriminación en el empleo (...)”<sup>90</sup>. Por lo que podemos observar, como los esfuerzos de la UE en aras de una mayor integración siguen siendo muy precarios, dejando casi todo bajo la dirección de los Estados Miembros. Por el contrario, sí que hay aspectos positivos como las medidas específicas para favorecer al aprendizaje de la lengua o el equilibrio entre los derechos de los inmigrantes en particular en lo relativo a la educación, la seguridad y los servicios públicos y sociales, pero sin que haya una monitorización por parte de la UE en estos ámbitos.

Por último, el PCI es el primer plan de integración de inmigrantes a nivel europeo y es ahí donde reside su mayor importancia. Por primera vez las instituciones europeas, fruto del Programa de la Haya, decidieron situar la integración como un eje más en la política migratoria y de asilo. Por ello, el PCI, como primer gran plan de integración, trató de dirigir sus medidas tanto a la UE como a los Estados Miembros, pero de forma claramente diferenciada, y sin un mecanismo de monitorización específica para el conjunto del Pacto, lo que veremos que cambiara con el siguiente plan, presentado en 2011 y que analizaremos a continuación.

---

<sup>89</sup> «Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países» {SEC (2011) 957 final}, pág. 3

<sup>90</sup> Solanes, Ángeles. “¿Integrando por ley?: de los (...)” pág. 54.

## 2.6.2 Agenda Europea para la Integración (2011-2015)

El segundo plan europeo plurianual en materia de integración fue la llamada “Agenda Europea para la Integración de Nacionales de Terceros Países<sup>91</sup>” (AEI), presentada en 2011 por un periodo hasta 2015, justo el año que estalló la Crisis Migratoria en Europa. La AEI nace fruto del Programa de Estocolmo y del nuevo impulso a la política migratoria y de asilo que contemplaba dicha iniciativa. Asimismo, gracias a la nueva disposición introducida en el art. 79.4 del TFUE, la UE adquiriría nuevas competencias compartidas relativas a la promoción de la integración de los nacionales de terceros países, por lo que esto permitía una mayor acción concertada por parte de la UE en colaboración con los países miembros<sup>92</sup>, pero sin que la UE tuviera competencias de armonización en esta materia.

La AEI centra su acción en tres ámbitos que considera claves: “la integración mediante participación, una mayor intervención en el ámbito local, y la participación de los países de origen”, puesto que una de las principales críticas a los programas de integración era la falta de concreción en la participación de los inmigrantes en la vida pública, especialmente en lo relativo a la participación política<sup>93</sup>. También, la AEI contempló por primera vez la colaboración en la integración con los países de origen, lo que no había hecho el PCI. Y, por último, la AEI establecía un seguimiento de los resultados de *todo* el plan, y para ello el JAI creó unos indicadores en cuatro ámbitos de importancia para la integración: empleo, enseñanza, inclusión social y ciudadanía activa<sup>94</sup>.

Para finalizar, tanto el PCI como la AEI al ser los dos primeros programas de integración a nivel europeo supusieron un avance muy significativo en la construcción de política de inmigración y asilo, aunque, pese a la monitorización completa introducida con la AEI, la falta de un enfoque holístico en este ámbito dejaba buena parte de las

---

<sup>91</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países» /\* COM/2011/0455 final \*/

<sup>92</sup> Agenda Europea para la Integración de los (...) pág. 2

<sup>93</sup> De Lucas, Javier. “La inmigración, como res política.” en *Movimientos de personas e ideas y multiculturalidad*, editado por José Chamizo de la Rubia et. al (Bilbao: Fórum Deusto, 2004) págs. 220-221

<sup>94</sup> Conclusiones del JAI de 3 y 4 de junio de 2010, documento del Consejo 9248/10. Eurostat Methodologies and Working Papers, Indicators of Immigrant Integration A Pilot Study, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication?p\\_product\\_code=KS-SF11-030](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF11-030)

decisiones en manos de los países miembros, generando notables diferencias entre ellos, sin que la UE tuviera competencias de armonización en esta área.

En conclusión, a lo largo de todo este apartado hemos podido analizar la evolución de la política de migración y asilo de la UE desde sus orígenes en los años 80 y que se materializaron con Dublín I en 1990, hasta el Programa de Estocolmo y Dublín III en 2013, los principales hechos acaecidos justo antes de la Crisis Migratoria de 2015. Hemos observado como surgió fruto de la libre circulación de personas, pero que la comunitarización no tuvo lugar hasta el TL de 1997 y cuyos efectos no se vieron hasta las Conclusiones del Consejo de Tampere, que fueron el primer gran impulso en este ámbito con el establecimiento del SECA.

Como consecuencia, en los años siguientes tuvieron lugar las distintas etapas de construcción del SECA en el que se vio como la uniformización de las condiciones de asilo y el principio de reunificación familiar debían ser los principales aspectos por elaborar. Sin embargo, las reticencias de los países miembros en compartir sus competencias junto con los temores (infundados) a la inmigración vieron como la mayoría de normativa se hiciera en forma de directiva, propiciando las ya mencionadas importantes diferencias entre Estados Miembros.

En cuanto a lo relativo a los programas de integración, no fue hasta 2005 cuando se realizó el primero, el PCI, poniendo el acento en aspectos como el mercado de trabajo, la no-discriminación y los beneficios de la inmigración para *todos*. No sería hasta la AEI en 2011 ya bajo el Programa de Estocolmo cuando se tuvo en cuenta una monitorización de los resultados de la integración adoptada por los Países Miembros, pero en el que todavía se tomaba a la UE y a los Países Miembros como compartimentos estancos en materia de integración, por lo que el enfoque holístico todavía tardaría en llegar, mucho menos la armonización de políticas de integración.

En definitiva, la construcción de la política de inmigración y asilo de la UE desde 1990 hasta 2015 aunque sus orígenes están en la libre circulación de personas y la determinación de la responsabilidad de los Países Miembros, con el TA y la comunitarización por fin se asumió como competencia compartida y pudo tener lugar la construcción del SECA. No obstante, las reticencias de los países miembros, las diferencias entre la aplicación del régimen de asilo entre ellos, junto con la falta de ambición de los planes de integración, supuso que en 2015 la política de migración y asilo

todavía estuviera a merced de los Estados Miembros generando un sistema ineficaz, descoordinado e insatisfactorio en su conjunto, solo faltaba una gran crisis que lo pusiera a prueba.

### **3. El impacto de la Crisis Migratoria de 2015 y la respuesta comunitaria**

Este segundo apartado de nuestro trabajo tiene por objeto el impacto de la mayor crisis humanitaria que ha sufrido Europa desde la vivida con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, que no es otra que la Crisis Migratoria de 2015. Para ello, analizaremos en primer lugar las causas que tiene dicha crisis, así como el desarrollo de esta, cuyos principales efectos pudimos presenciar a partir del verano de 2015. En segundo lugar, examinaremos cual fue la respuesta de las instituciones europeas a la misma, poniendo especial énfasis en las reformas de la política de migración y asilo de la UE de 2016 y 2018. En tercer y último lugar, examinaremos con detalle el Plan de Integración de 2016, que fue el que la UE presentó justo después de que se desarrollaba esta crítica situación. De esta manera, podremos analizar el mayor shock que ha tenido la política migratoria y de asilo en toda la historia de la UE, para valorar tanto su significado e implicaciones, así como la respuesta de las instituciones europeas al mismo.

#### **3.1 La Crisis Migratoria de 2015**

Este primer subapartado tiene por objeto analizar la importancia de la Crisis Migratoria de 2015, y por qué no tiene comparación con cualquier otra similar. Ya que, la emergencia vivida aquel año fue un punto de inflexión en la política migratoria europea, tanto por la gravedad de esta, como por la (falta de) respuesta de los Países Miembros a la misma. Hasta el momento, las divergencias entre los Países Miembros se habían venido sucediendo, pero la crisis de 2015 acabó por mostrarlas todas, especialmente por la negativa de varios países de adoptar una postura común ante esta crítica situación. Para ello, en este subapartado consideraremos tanto las profundas causas que motivaron la crisis de 2015, como el desarrollo de la crisis propiamente dicha, que se precipitó especialmente en el verano de aquel año.

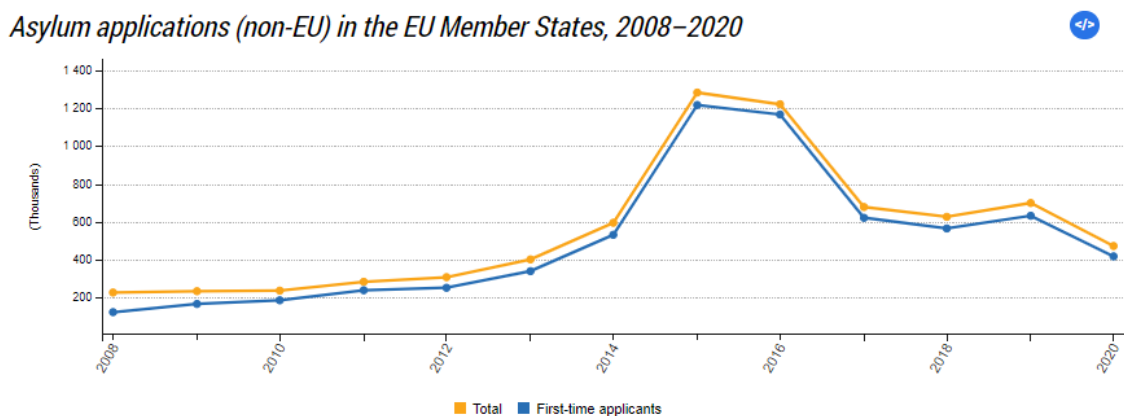
##### **3.1.1 Principales causas**

En primer lugar, como decíamos, en 2015 se produjo la mayor crisis migratoria y humanitaria que ha vivido Europa desde el final de la Segunda Guerra Mundial en 1945,

con los movimientos migratorios que aquello supuso. Como argumenta González Enríquez<sup>95</sup>, la UE ya había vivido otros movimientos repentinos migratorios en el pasado como la sucedida a raíz del colapso de la Unión Soviética en 1989, o tras las Guerras de Yugoslavia a mediados de los años 90 cuando recibió a cientos de miles de solicitantes de asilo de los países eslavos. Pero en ese momento, el grueso de las políticas de gestión del asilo y la migración seguía estando en los Países Miembros, mientras que en 2015 la SECA se encontraba en un proceso de construcción más avanzado, que como veremos, se puso a prueba.

Como reflejan datos de Eurostat (ver gráfica 1), en 2015 tanto el número de llegadas de migrantes como de solicitantes de asilo se disparó.

### Gráfica 1<sup>96</sup>



Aunque podemos observar que la cifra ya venía incrementándose paulatinamente, especialmente a partir de 2014, fue en 2015 cuando se incrementó en casi 700.000 personas hasta llegar a las 1.282.700 personas solicitantes de asilo, lo que supuso una subida sin precedentes. Es más, en 2016, aunque bajó ligeramente, la cifra de solicitantes de asilo se mantuvo por encima de 1.200.000 personas, lo que indica la magnitud de las cifras de las que estamos hablando. De ahí que autores como de Lucas<sup>97</sup>, hablen de la crisis migratoria como uno de los mayores desafíos que ha vivido el seno de la UE desde su fundación. Es por ello, que creemos necesario analizar cuáles son los factores que han causado este aumento tan pronunciado en las solicitudes de asilo, y principalmente porque

<sup>95</sup> González Enríquez, Carmen “La crisis de los refugiados y la respuesta europea” *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)* 18 de noviembre de 2015, págs. 1-2

<sup>96</sup> Eurostat, “Asylum Statistics” *Statistics Explained*, 16 de marzo de 2021. Disponible en : [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics)

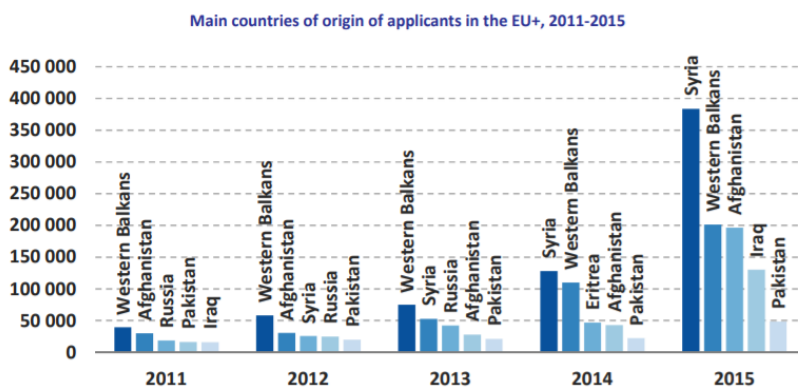
<sup>97</sup> De Lucas, Javier, “Un Waterloo, jurídico y político. La UE ante refugiados e inmigrantes” *Razón y fe: Revista hispanoamericana de cultura*, Tomo 272, N.º 1405, 2015, pág. 357.



todo estalló en el año 2015. De acuerdo con la mayoría de los analistas<sup>98</sup>, las principales causas que produjeron este incremento fueron tres: sociopolíticas, demográficas y económicas y medioambientales<sup>99</sup>.

Respecto de las causas sociopolíticas, consideramos que estas fueron las más importantes para todo el proceso que se desarrolló a partir de 2015. Y es que, recordemos que el estatus de refugiado se solicita por una persona cuando está siendo perseguida por los motivos estipulados tanto en la Convención de Ginebra como por el art. 11 de la Directiva 2011/95<sup>100</sup>, entre los que destacan razones como la persecución por “raza, etnia, opiniones políticas etc.” De modo que, buena parte de las personas solicitantes de asilo venían de países donde sus vidas corrían riesgo precisamente por este tipo de razones. Fundamentalmente, los solicitantes de asilo venían de tres: Siria, Irak y Afganistán (ver Gráfica 2).

**Gráfica 2**<sup>101</sup>



Esto se debe a los conflictos bélicos que azotaban, y siguen azotando, a estos tres países tanto en 2015 como a lo largo de los años siguientes. Y es que, por un lado, la Guerra Civil Siria (2011- ¿?) que estalló fruto de las protestas de los sirios frente a Bashar al Assad, gobernante autoritario del país, junto con a la Guerra contra el Estado Islámico

<sup>98</sup> Oroza, Rebeca y Lamberto Fraga. “La crisis migratoria en el Mediterráneo: la responsabilidad de Europa” *Mundi Migratios*, Vol 3, N° 1, pág. 109

<sup>99</sup> Parlamento Europeo, “Explorar las causas de la migración: ¿Por qué migran las personas?”, 03 de noviembre de 2020. Consultado el 31 de marzo de 2021 en: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/world/20200624STO81906/explorar-las-causas-de-la-migracion-por-que-migran-las-personas>

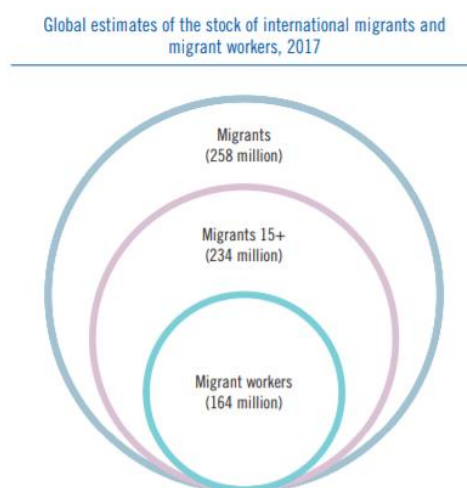
<sup>100</sup> Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida

<sup>101</sup> European Asylum Support Office. “Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2015” pág.11 Disponible en: [https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EN\\_%20Annual%20Report%202015\\_1.pdf](https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EN_%20Annual%20Report%202015_1.pdf)

que azotó Irak a partir de junio de 2014, sumado a la Guerra de Afganistán, que lleva sucediéndose desde 2003 (y parece que finalizará en septiembre de 2021), causaron una situación límite para la población de estos tres países, y por extensión para la de toda la región. De modo que, la inestabilidad sociopolítica de Oriente Medio, y en concreto de estos tres países, tuvo como consecuencia la migración de millones de personas hacia Europa tanto como refugiados como migrantes, en especial en su dramática subida a partir de 2015.

En cuanto a las causas económicas, debemos señalar que las migraciones normalmente suceden cuando las personas que deciden migrar de sus países de origen lo hacen debido a la situación de pobreza que viven. Ya que, estos movimientos de población se deben a la búsqueda de oportunidades de empleo y bienestar que los migrantes buscan en sus países de destino, en este caso serían los países pertenecientes a la UE. Por ello, la Crisis Migratoria de 2015 no fue una excepción, puesto que como refleja los datos de la Organización Internacional del Trabajo (ILO) <sup>102</sup> en 2017 del total de 258 millones de migrantes en todo el mundo, más de 164 millones eran trabajadores migrantes, lo que denota las causas económicas que motivaron su migración (ver Gráfica 3).

**Gráfica 3**<sup>103</sup>



Mientras que las causas medioambientales, a pesar de que hasta recientemente no han estado en el debate público, la emergencia migratoria de 2015 fue una de las primeras

<sup>102</sup> International Labor Organization “ILO Global estimates on International Migrant Workers: results and methodology”, 2018, disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_652001.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_652001.pdf)

<sup>103</sup> International Labor Organization “ILO Global estimates on International Migrant Workers: results and methodology”, pág. 6, 2018, disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_652001.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_652001.pdf)

veces que se mostró la inminente realidad de estas. Esto hizo, junto con otros eventos, que en el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (GCM) de 2018 se incluyera en su Objetivo 2º la minimización de las causas y factores estructurales que causan la migración, especialmente los relacionados con los efectos adversos del cambio climático y la degradación medioambiental<sup>104</sup>. Asimismo, en los últimos años varios Estados y actores no gubernamentales han señalado la necesidad de adaptar las normas jurídicas actuales en materia de asilo y refugio para reconocer la específica situación que viven los refugiados climáticos<sup>105</sup>, y dotarlos de un estatuto particular, principalmente mediante a proyectos como la Nansen Initiative<sup>106</sup>. Por lo que, como podemos observar uno de los principales factores que causó la masiva llegada de refugiados a partir de 2015 a Europa fue el factor medioambiental, que, debido a los fenómenos sucedidos como consecuencia del cambio climático, está causando cada vez más unos mayores flujos migratorios y de refugiados más reseñables, especialmente en países en vías de desarrollo.

En definitiva, la crisis migratoria sucedida en Europa a partir de 2015 tiene sus raíces en tres tipos de causas: sociopolíticas, económicas y medioambientales, viniendo la gran mayoría de migrantes de países de Oriente Medio. Es más, esta emergencia ocasionó la mayor llegada de migrantes y solicitantes de asilo nunca vista en la UE, cuando la política de migración y asilo estaba todavía en construcción, y con el Reglamento Dublín, reformado apenas un par de años antes, en 2013. Pero, como denuncia de Lucas<sup>107</sup> esta emergencia migratoria no es circunstancial ni siquiera fruto (solamente) de las mafias que actúan con total impunidad en buena parte del Sáhel. Es fruto de las profundas causas que acabamos de analizar, puesto que, tanto la inestabilidad política de Oriente Medio, el escaso desarrollo de los países del Tercer Mundo, o los efectos del cambio climático, probablemente continuaran sucediendo en las próximas décadas. De ahí que las autoridades europeas debieran responder con la debida diligencia

---

<sup>104</sup> Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration. Disponible en: [https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713\\_agreed\\_outcome\\_global\\_compact\\_for\\_migration.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf)

<sup>105</sup> Solanes, Ángeles “Desplazados y refugiados climáticos. La necesidad de protección por causas medioambientales” *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, ISSN 0008-7750, N° 55, 2021, págs. 435

<sup>106</sup> Iniciativa Nansen “Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático.” Disponible en: [https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2015/03/02062016\\_Protection\\_Agenda\\_Final\\_SP.pdf](https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2015/03/02062016_Protection_Agenda_Final_SP.pdf) (Consultado el 28 de marzo de 2021)

<sup>107</sup> Javier de Lucas “Mediterráneo” pág. 84

para responder ante dicha crisis, o al menos sentar las bases para responder de una forma eficaz, comprensiva y resiliente ante futuras crisis migratorias de esta naturaleza.

### 3.1.2 Desarrollo de la Crisis de 2015

En segundo lugar, una vez examinadas las causas, conviene desarrollar la crisis migratoria propiamente dicha, que como decimos causó una de las mayores emergencias humanitarias conocidas hasta entonces y que jamás había vivido la UE, poniendo en jaque su política de migración y asilo. Y es que, los factores a los que hacíamos referencia anteriormente tuvieron como consecuencia que, a partir de 2015, el número de migrantes y especialmente refugiados que llegan al continente europeo escalara vertiginosamente. En vista de que, como veíamos en la gráfica 1, la media de solicitudes de asilo en la UE era de aproximadamente 200.000 al año, mientras que en 2015 este número aumentó 1.200.000 en 2015 y se mantuvo en número similar en el año 2016. Esto hizo que, en apenas dos años se produjeran en la UE dos millones más de solicitudes de asilo de las que el sistema estaba habituado a gestionar.

Los hechos se precipitaron a partir de la primavera de 2015, cuando tras el incremento del número de la llegada de migrantes y refugiados, muchos de los cuales morían en las costas del Mediterráneo y especialmente a raíz de la tragedia del 17 de abril en la que murieron más de 700 migrantes<sup>108</sup>, el Consejo Europeo decidió reunirse de manera extraordinaria el 23 de abril de 2015 a petición de su presidente, Donald Tusk, y reclamado por los principales países afectados: Grecia e Italia<sup>109</sup>. En unas breves conclusiones los Países Miembros se comprometieron a reforzar sus esfuerzos en materia migratoria en cuatro puntos: reforzar la presencia en el mar, luchar contra los traficantes con arreglo al Derecho Internacional, prevenir los flujos de migración legal y reforzar la solidaridad y responsabilidad internas<sup>110</sup>. Además, la CE acordó lanzar una comunicación en el mes de mayo para responder a la crisis migratoria, que se debatiría por los Estados Miembros en junio, de nuevo en un Consejo Europeo.

Paralelamente, la CE presentó el 20 de abril de ese mismo año tras una reunión del Consejo de Ministros de Interior y Asuntos Exteriores, su Plan de Diez Puntos para

---

<sup>108</sup> Ordaz, Pablo “700 migrantes desaparecidos tras hundirse su barco en aguas libias” *Diario El País*, 19 de abril de 2015. Consultado el 28 de marzo de 2021 en: [https://elpais.com/internacional/2015/04/19/actualidad/1429431225\\_038632.html](https://elpais.com/internacional/2015/04/19/actualidad/1429431225_038632.html)

<sup>109</sup> Consejo Europeo “Conclusiones de la reunión extraordinaria del 23 de abril de 2015” Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/>

<sup>110</sup> Consejo Europeo “Conclusiones (...) del 23 de abril de 2015”

hacer frente a la crisis migratoria que se vivía en el Mediterráneo. Entre los puntos destacan: reforzar las operaciones conjuntas Tritón y Poseidón incrementando sus recursos, establecer un programa de retorno rápido de los migrantes irregulares coordinado por FRONTEX, el refuerzo de la labor de EASO en Italia y Grecia para una mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de asilo, la garantía de que todos los Países Miembros utilizaran el sistema de huellas dactilares Eurodac, la consideración de adoptar un mecanismo de respuesta rápida y la coordinación entre las distintas agencias de la UE en esta materia como EUROPOL, FRONTEX, EASO y EUROPOL<sup>111</sup>.

Como consecuencia, la CE presentó la comunicación el 13 de mayo su plan para gestionar la crisis migratoria en la que proponía el reasentamiento de 20.000 personas en toda Europa en un sistema de cuotas entre los Países Miembros de acuerdo a su población (ver Tabla 1). La llamada “Agenda Europea para la inmigración” propuesta por la CE, establecía unos sistemas de cuotas de acogimiento de refugiados entre los Países Miembros de acuerdo a parámetros como su PIB, población o tasa de desempleo. Sin embargo, desde diversos sectores se criticó duramente que se hubiera contemplado una cantidad tan escasa de solicitantes de asilo. Esto hizo, que el 23 de mayo la Comisión rectificara y ampliará dicho número hasta 40.000 personas, no obstante, varios analistas como Nair criticaron duramente dicho plan, nuevamente, por la ínfima cantidad de personas a las que se refería<sup>112</sup>, que distaba mucho de las cifras reales de refugiados que en esos momentos llegaban a Europa.

---

<sup>111</sup> Joint Foreign and Home Affairs Council: “Ten-point action plan on migration.” Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_15\\_4813](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_15_4813)

<sup>112</sup> Nair, Sami. “Cuotas insolidarias” *Diario el País* 29 de mayo de 2015. Consultado el 30 de marzo de 2021 en: [https://elpais.com/internacional/2015/05/29/actualidad/1432910405\\_521938.html](https://elpais.com/internacional/2015/05/29/actualidad/1432910405_521938.html)

**Tabla 1**<sup>113</sup>

Member States <sup>55</sup>	Key	Total allocation based on 20.000 persons			
Austria	2,22%	444	Latvia	1,10%	220
Belgium	2,45%	490	Lithuania	1,03%	207
Bulgaria	1,08%	216	Luxembourg	0,74%	147
Croatia	1,58%	315	Malta	0,60%	121
Cyprus	0,34%	69	Netherlands	3,66%	732
Czech Republic	2,63%	525	Poland	4,81%	962
Denmark <sup>56</sup>	1,73%	345	Portugal	3,52%	704
Estonia	1,63%	326	Romania	3,29%	657
Finland	1,46%	293	Slovakia	1,60%	319
France	11,87%	2375	Slovenia	1,03%	207
Germany	15,43%	3086	Spain	7,75%	1549
Greece	1,61%	323	Sweden	2,46%	491
Hungary	1,53%	307	United Kingdom <sup>56</sup>	11,54%	2309
Ireland <sup>66</sup>	1,36%	272			
Italy	9,94%	1989			

Sin embargo, como explica de Lucas<sup>114</sup>, mientras las autoridades europeas aceleraban una respuesta conjunta de los Estados Miembros ante la emergencia migratoria que atajase el problema de raíz, algunos de ellos ya comenzaban a posicionarse en contra de la acogida de migrantes y refugiados. El punto de inflexión sucedió el 17 de junio cuando Hungría, gobernada por su PM Viktor Orbán, anunció la construcción de una valla de 175 kilómetros en la frontera con Serbia para impedir la llegada de miles de migrantes y refugiados<sup>115</sup>. Esta dramática decisión del gobierno húngaro presagiaba las enormes diferencias que existían en el seno de la UE sobre cómo afrontar la emergencia migratoria, a la vez que abocaba a la incertidumbre, desesperación y en algunos casos muerte, de miles de solicitantes de asilo que en ese momento se dirigían a Europa.

Precisamente con la intención de llegar a un acuerdo entre todos los Países Miembros, el Consejo Europeo se reunió los días 25 y 26 de junio, y discutir sobre la propuesta de la CE sobre el sistema de cuotas para repartir a las personas solicitantes de asilo y tratar de gestionar la emergencia migratoria. Por desgracia, en las conclusiones de dicho encuentro<sup>116</sup>, los Estados Miembros fueron incapaces de ponerse de acuerdo sobre el reparto de dichas cuotas, debido a las reticencias de varios Países Miembros, pero en

<sup>113</sup> Comisión Europea “Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee, and the European Committee of the Regions: An European Agenda on Migration” 13 de mayo de 2015, pág. 22.

<sup>114</sup> Javier de Lucas “Mediterráneo”, pág. 121

<sup>115</sup> Dunai, Martin. “Hungary to fence off border with Serbia to stop migrants” *Reuters Agency* 17 de junio de 2015. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-hungary-immigration-idUSKBN0OX17I20150618>

<sup>116</sup> European Council meeting (25 and 26 June 2015) – Conclusions. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/21717/euco-conclusions-25-26-june-2015.pdf>

la cual ya se estaba debatiendo la posibilidad de aplicar el art. 78.3 del TFUE<sup>117</sup>. Dicha disposición facultaba al Consejo, a adoptar medidas provisionales en materia de emergencia de migración y asilo, pero no las detallaba.

A lo largo de todo el verano de 2015, se multiplicaron las llegadas de refugiados y migrantes a Europa por el Mediterráneo, y según datos de ACNUR, debido a la inacción de los países europeos, solo en los meses estivales más de 2.500 personas habían muerto intentándolo<sup>118</sup>. La mayoría de estas personas llegaban a través de dos países: Italia y Grecia, y como nos hemos referido anteriormente en nuestra investigación, Dublín III preconizaba que los solicitantes de asilo solo podían hacerlo en el primer Estado en el que lo realizaran, por lo que una vez que solicitaban el estatus de refugiado en estos países, no podían hacerlo en el resto de la Unión, lo que colapsó a las autoridades italianas y griegas. De modo, que como argumentan autores como de Lucas<sup>119</sup>, a la vez que cientos de miles de personas llegaban a Europa, los Estados Miembros eran incapaces de ponerse acuerdo en los criterios para gestionar la llegada de estas personas, no hablemos mucho menos de integrar.

Posteriormente, el 9 de septiembre la CE hizo finalmente uso del art. 78.3 del TFUE, y presentó una propuesta para el acogimiento de 120.000 personas que se encontraban entre Hungría, Grecia e Italia, con un sistema de cuotas parecido al de mayo entre los distintos Países Miembros<sup>120</sup>, en forma de un nuevo reglamento, que se sumaba al acuerdo del Consejo de Ministros de Exteriores y de Interior, del 14 de septiembre que contempla el reparto de 40.000 personas más entre los Estados Miembros materializado mediante la Decisión 2015/1523. Es decir, como denomina Arenas<sup>121</sup> se disponía así un “sistema de reubicación de emergencia” por el que se establece el traslado de un total de

---

<sup>117</sup> Art. 78.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea “3. Si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo.”

<sup>118</sup> Fleming, Melissa “Crossings of Mediterranean Sea exceed 300,000, including 200,000 to Greece” ACNUR, 28 de Agosto de 2015, disponible en: <https://www.unhcr.org/news/latest/2015/8/55e06a5b6/crossings-mediterranean-sea-exceed-300000-including-200000-greece.html>

<sup>119</sup> De Lucas, Javier, “Un Waterloo, (...) inmigrantes”, págs. 365-366

<sup>120</sup> Comisión Europea, “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un mecanismo de reubicación de crisis y se modifica 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”

<sup>121</sup> Arenas, Nuria “El sistema europeo común de asilo. Funcionamiento básico y evaluación ante los actuales éxodos de población” *Revista Jurídica de Buenos Aires*, Núm. 95, 2017, pág. 150

160.00 personas, una medida inédita en la UE y que suspendía temporalmente el art. 13 de Dublín III, pero que en los meses siguientes fue incumplido por los Estados Miembros y recurrida al TJUE por países como Eslovaquia<sup>122</sup>.

Por lo que, en los meses siguientes, al mismo tiempo que las instituciones europeas se apresuraban a continuar elaborando acuerdos para afrontar la crisis migratoria, cada vez más Estados Miembros mostraban su oposición a dichos acuerdos, especialmente en lo que a las cuotas obligatorias de refugiados se refiere. Algunos ejemplos de estos recelos son: la decisión de Austria<sup>123</sup> de endurecer su sistema de asilo, la construcción de una valla por parte de Eslovenia en su frontera con Croacia<sup>124</sup> o la de Suecia<sup>125</sup> de recrudescer su sistema de régimen de asilo. Por el contrario, el gobierno alemán decidió practicar una política completamente opuesta, y es que, en septiembre, el ejecutivo Angela Merkel decidió suspender la aplicación de Dublín III, acogiendo a cientos de miles de refugiados que ya habían podido solicitar su estatus en otro Estado Miembro.

Ante esta descoordinación entre los Países Miembros, en la que la mayoría de ellos se negaban a cumplir con el sistema de cuotas y a acoger refugiados y migrantes propuesto por la CE, y en plena crisis migratoria, el Consejo Europeo en una reunión extraordinaria con la República de Turquía llegaron a un acuerdo del llamado “Plan de Acción Conjunto<sup>126</sup>”. Dicho pacto, pretendía establecer Turquía como destino de los millones de refugiados que huían de Siria, Afganistán o Irak, y a los que los distintos Países Miembros de la UE, con excepciones como Alemania, se negaban a acoger, rechazando las propuestas de la Comisión. Además, se desarrollaría mayormente en 2016 y establecía a Turquía como un país seguro, que se comprometía a construir nuevos

---

<sup>122</sup> Recurso interpuesto el 2 de diciembre de 2015 — República de Eslovaquia/Consejo de la Unión Europea (Asunto C-643/15)

<sup>123</sup> Gesley, Jenny. “Austria: Newly Proposed Measures on Asylum and Refugees” *Global legal monitor*, The Library of Congress, 5 de febrero de 2016. Consultado el 30 de marzo de 2021 en: <https://www.loc.gov/law/foreign-news/article/austria-newly-proposed-measures-on-asylum-and-refugees/>

<sup>124</sup> Novak, Marja “Slovenia putting up fence along border with Croatia to control migrant flow” *Reuters News*, 11 de noviembre de 2015. Consultado el 30 de marzo de 2021 en: <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-slovenia-idUSKCN0T00I120151111>

<sup>125</sup> Oficina del Primer Ministro Sueco “Government proposes measures to create respite for Swedish refugee reception” 23 de noviembre de 2015. Consultado el 30 de marzo de 2021 en: <https://www.government.se/articles/2015/11/government-proposes-measures-to-create-respite-for-swedish-refugee-reception/>

<sup>126</sup> Consejo Europeo “EU-Turkey Joint Action Plan: Implementation Report » 29 de noviembre de 2015. Consultado el 31 de marzo de 2021 en: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/managing\\_the\\_refugee\\_crisis\\_-\\_eu-turkey\\_join\\_action\\_plan\\_implementation\\_report\\_20160210\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/managing_the_refugee_crisis_-_eu-turkey_join_action_plan_implementation_report_20160210_en.pdf)



campos de refugiados para acoger a millones de refugiados y, por tanto, aliviar la presión migratoria de la UE a cambio de una suma de 3000 mil millones de euros<sup>127</sup>.

Dicho plan, fue enormemente por la gran mayoría de agentes sociales y autores especializados, porque suponía en la práctica la externalización de la política migratoria de asilo europea<sup>128</sup> y una violación del principio de non-refoulement. Como ha desarrollado Solanes<sup>129</sup>, el acuerdo con Turquía de reasentamiento de millones de refugiados resulta polémico por varias razones. Primero, porque el Tribunal General de la UE consideró que no tenía jurisdicción para conocer un recurso de anulación contra el mismo, ya que ni ninguna institución de la UE había decidido sobre el acuerdo, sino que lo había los Estados Miembros<sup>130</sup>. Segundo, Turquía no ha ratificado el Protocolo N.º 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos que prohíbe las expulsiones colectivas, y existen serias deficiencias en su ordenamiento jurídico sobre el acceso a derechos básicos por parte de los migrantes y refugiados de acuerdo con la jurisprudencia del TEDH.

A todo esto, hay que sumar, la creciente deriva iliberal del régimen de Erdogan que en los últimos años ha ido cercenando las libertades públicas, derechos civiles de las minorías, y recientemente ha optado por salirse del Convenio de Estambul sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica<sup>131</sup>. Todos estos motivos, nos hacen plantearnos serias dudas sobre si efectivamente el acuerdo alcanzado por los países con Turquía no supone una violación del principio de non-refoulement, no solamente contenido en el TFUE sino también en el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados.

Finalmente, a comienzos de 2016 y de acuerdo a los datos facilitados por la Comisión Europea<sup>132</sup>, tan solo algo más de 2000 refugiados del total de los propuestos por la CE habían sido acogidos, una parte minúscula del total de los cientos de miles de

---

<sup>127</sup> Consejo Europeo “EU-Turkey” 29 de noviembre de 2015.

<sup>128</sup> De Lucas, Javier “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, N° 1, pág. 25

<sup>129</sup> Ángeles Solanes, “Protección y principio de non-refoulement en la Unión Europea” SCIO, Revista de Filosofía, N.º 19, (2020), págs. 48

<sup>130</sup> Auto del Tribunal General de 28 de febrero de 2017, NF/Consejo Europeo, T-192/16

<sup>131</sup> Andrés Mourenza y Pilar Alvares “Erdogan retira a Turquía del convenio europeo contra la violencia machista” *El País*, 20 de marzo de 2021. Consultado el 27 de abril de 2021 en: <https://elpais.com/sociedad/2021-03-20/erdogan-retira-a-turquia-del-convenio-europeo-contra-la-violencia-machista.html>

<sup>132</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo sobre el primer informe de reubicación y reasentamiento, COM/2016/0165 final

personas que habían tratado de establecerse en la UE lo había realizado, no llegando ni siquiera a las cifras propuestas por la CE, lo que denota el fracaso de la UE ante la crisis vivida en el año 2015. La incapacidad de la propia CE para proponer unas medidas que adoptaran los Países Miembros, las diferencias entre ellos, y la negativa de algunos de ellos en acoger derivó en fracaso. A pesar de los esfuerzos de integración que habíamos explicado en el apartado anterior, la Crisis de 2015 puso de manifiesto que la política de migración y asilo no estaba preparada para afrontar situaciones de la magnitud ocurrida aquel año, y que a pesar lo establecido tanto en el derecho originario como derivado, el núcleo de las decisiones sigue permaneciendo en los países europeos.

Unos Estados Miembros que ante la llegada de cientos de miles de personas huyendo de la más cruel de las persecuciones actuaron desde la inacción, una inacción que le costó la incertidumbre, pobreza, inseguridad a cientos de miles de personas, e incluso la muerte, a otros tantos miles, hasta la externalización de sus labores a países europeos como Turquía, lo que demuestra lo débil de la política migratoria y de asilo de la UE. Como veremos a continuación en nuestra investigación, tras lo sucedido en 2015, entre los años 2016 y 2018 se tratarán de realizar varios intentos de reforma de la política común de migración y asilo, además de aplicar decisiones como el Acuerdo Conjunto con Turquía, lo que nos demuestra que la construcción de dicha política no estaba, ni mucho menos, terminada.

### **3.2 Las reformas de 2016 y 2018**

Tras la emergencia acontecida en el año 2015, que finalizó con el Plan de Acción Conjunto con Turquía ante la negativa de la mayoría de los países europeos de acoger a la inmensa mayoría de refugiados y migrantes, en los años inmediatamente posteriores, las autoridades europeas trataron de realizar diversas reformas que completaran la política de migración y asilo, especialmente a raíz de lo ocurrido en Grecia e Italia.

Concretamente, en mayo de 2016 la CE presentó el primer paquete de medidas que abordaban la reforma del sistema Dublín, Eurodac, y la transformación de EASO en una auténtica agencia europea en materia de asilo. En concreto, en lo referido a la reforma del sistema Dublín en 2015 había quedado demostrado que no estaba preparado para el manejo de las crisis, y mucho menos de la magnitud de la vivida el año anterior. Esto se debe a que Dublín III, a pesar de sus mejoras, preconizaba un reparto de las solicitudes de asilo relativamente homogéneo entre los países europeos, y no contemplaba la llegada

masiva de solicitudes de asilo sin previo aviso con el consiguiente colapso de los países europeos que recibían dichas solicitudes, principalmente Italia y Grecia.

Más adelante, en julio de 2016, se presentó el segundo paquete de reformas que incluía: la creación de un procedimiento común de protección internacional, unas normas uniformes para todos los Países para la protección y los derechos concedidos a los beneficiarios de protección internacional, y propuesta legislativa sobre la reforma del texto refundido de la Directiva relativa a las condiciones de acogida<sup>133</sup>. En el que quedó de manifiesto que la acogida sería el único aspecto que no sería regularía por medio de reglamento.

Como podemos observar, una de las principales de la punta de lanza de las reformas de la CE era el establecimiento de una mayor coordinación entre los Países Miembros para que estos asumieran de forma más equitativa las solicitudes de asilo que llegan al conjunto de la Unión. Aunque, como razona Arenas<sup>134</sup>, dichas reformas planteadas por la CE seguían manteniendo Dublín III como la piedra angular del SECA, que había demostrado sus enormes fallas, lo que significaba que no se estaba planteando una reforma *integral* del sistema de migración y asilo, sino simplemente corregir lo mínimo posible para no levantar polémicas entre los Estados Miembros.

Así pues, algunas de las principales medidas planteadas en la reforma de Dublín III en 2016 incluyen: el reasentamiento de los nuevos solicitantes de asilo para evitar números desproporcionados entre los Países Miembros, el acortamiento de los tiempos de espera antes de enviar a los refugiados al país de acogimiento que les corresponda, mayores garantías para los menores no acompañados y la extensión del concepto de unidad familiar<sup>135</sup>. Esta propuesta fue posteriormente debatida y enmendada en el Parlamento Europeo que acogió positivamente la mayoría de los cambios propuestos por la CE, sin embargo, en el Consejo de la Unión Europea no siguió la misma suerte. Y es que, durante los años 2017 y especialmente 2018 países como Hungría, Polonia o Chequia

---

<sup>133</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido) Bruselas, 13.7.2016 COM (2016) 465 final 2016/0222(COD)

<sup>134</sup> Arenas Hidalgo, Nuria “Derecho Internacional y Europeo de las Personas Refugiadas”. En: Fernando M. Mariño Menéndez; Carmen Pérez González y Alicia Cebada Romero (Coords.). *Instrumentos y Regímenes de Cooperación Internacional*, Trotta, Madrid, 2017, pág. 200.

<sup>135</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido) Bruselas, 4.5.2016

bloquearon el proceso legislativo en el Consejo, ya que deseaban el endurecimiento de las condiciones de asilo, lo que congeló dicha iniciativa legislativa. En 2017, bajo la presidencia de Estonia, el estado báltico puso de manifiesto que no se podía llegar a un acuerdo sobre la propuesta de la CE, y compelió a que se presentara una nueva propuesta.

De modo que, en 2018 la CE volvió a reformar su propuesta de reforma de Dublín III en la que trataba de satisfacer las aspiraciones de Países Miembros más recelosos de la anterior. Dicha nueva propuesta de reforma se basaba en las conclusiones del Consejo Europeo del 28 de junio de 2018<sup>136</sup>, y en la cual los Países Miembros reclamaban que se diera un enfoque comprensivo a la migración, y en la que se reforzará la eficiencia y efectividad del SECA. Además, una de las principales propuestas de la reforma de 2018 era la profunda transformación de EASO en una agencia en materia de asilo de *pleno derecho* y no solo de apoyo. Otras de las reformas planteadas en 2018 era la mayor dotación de los agentes fronterizos de FRONTEX en países como Grecia e Italia, que habían vivido buena parte de la crisis de 2015, así como la reforma de la elección de su director ejecutivo. Además, contemplaba una mayor coordinación entre EUROJUST, FRONTEX y EASO, en materia de control de flujos migratorios.

Sin embargo, la propuesta presentada por la CE volvió a bloquearse nuevamente por los Estados Miembros en el proceso legislativo durante su tramitación el Consejo de la Unión Europea, debido a las reticencias de países como Hungría o Polonia<sup>137</sup>. Especialmente en lo que tiene que ver con la reforma de Dublín III, la del Reglamento Eurodac, las propuestas de una Regulación de un Procedimiento Común de Protección Internacional y de Estándares mínimos de protección internacional<sup>138</sup>.

De modo que como hemos podido analizar en este subapartado, la CE trató de reaccionar en los años inmediatamente posteriores a 2015 proponiendo toda una serie de nuevas propuestas legislativas, la mayoría de ellas apoyadas por el Parlamento Europeo, sin embargo, el bloqueo de varios Estados Miembros a las mismas, materializado tanto en el Consejo de la Unión Europea como institución legislativa, como en el Consejo Europeo como institución política, puso de manifiesto que las diferencias estaban lejos

---

<sup>136</sup> Consejo Europeo, “Conclusiones del 28 de junio de 2018” Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/35940/28-euco-final-conclusions-es.pdf>

<sup>137</sup> De Lucas, Javier “Sobre el (...) UE”, pág. 27

<sup>138</sup> European Asylum Support Office, “EASO Annual Report 2018” pág. 22

de acabar, con la consiguiente parálisis para la política de migración y asilo que ello suponía.

### **3.3 Plan para la Integración de 2016: el enfoque holístico**

Como analizábamos en nuestro apartado anterior, tras la crisis vivida en el año 2015, las instituciones europeas trataron de completar la política de migración y asilo corrigiendo todas las fallas que se habían puesto de manifiesto a raíz de la emergencia migratoria. Si bien es cierto que la crisis había mostrado la negativa de varios Países Miembros de aceptar la llegada de refugiados y migrantes a sus fronteras, eso tampoco significaba que los que *ya* se hallaban en sus territorios, estuvieran totalmente integrados. Por ello, y con la intención de ahondar en los esfuerzos y políticas de los planes de integración anteriores a la crisis, la Comisión presentó el 7 de julio de 2016 su Plan de Acción para la Integración de los Nacionales de Terceros Países (PAI)<sup>139</sup>, el primero de ellos que desarrollaba un enfoque holístico.

De esta forma, el PAI a diferencia del PCI o de la AEI presentaba por primera vez medidas que debían tomar de forma conjunta tanto la Comisión como los Países Miembros, reforzando su colaboración en el ámbito de la integración<sup>140</sup>. El PAI tenía cinco ámbitos principales de actuación: medidas antes de la llegada de los migrantes, educación, empleo y formación profesional, acceso a servicios básicos de vivienda y salud y participación activa e inclusión social.

Asimismo, el PAI incluía toda una serie de herramientas de coordinación a desarrollar entre los distintos actores que trabajan en el ámbito de la integración en la escala nacional, regional y local. Algunas de estas herramientas incluían: la transformación de los puntos de contacto nacional de integración en una Red Europea de Integración la cual se fortalezca la coordinación entre los distintos actores europeos para compartir prácticas exitosas de integración tanto en el ámbito institucional como de la sociedad civil, la creación un nuevo Partenariado bajo el mandato de la Agenda Urbana en el que se pueden reunir la Comisión, los Países Miembros, representantes de la sociedad civil y de las ciudades europeas para reforzar su cooperación en materia de

---

<sup>139</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Consejo, Comité Económico y Social, y al Comité de las Regiones, 7 de junio de 2016. COM (2016) 377 final

<sup>140</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Consejo, Comité Económico y Social, y al Comité de las Regiones, 7 de junio de 2016. COM (2016) 377 final, págs. 5-13

integración y la creación de una partida específica dentro del Fondo Social Europeo referido a la Cooperación Transnacional en Materia de Migración.

Es importante destacar, que, si bien cuatro de dichos ámbitos ya se habían establecido en planes anteriores, el primero de ellos, el referente a las medidas a tomar antes de la llegada de los migrantes era la primera vez que se contemplaba. De esta manera la CE ponía por primera vez como uno de sus ejes principales de actuación las acciones a realizar en los países de origen, para facilitar una integración lo más fluida posible. Este eje del PAI recogía lo planteado en la Cumbre de la Valeta de los días 11-12 de Noviembre de 2015<sup>141</sup>, en la que los Países Miembros junto con líderes de países africanos se comprometieron a un fondo de emergencia para aliviar la presión migratoria, lo que fue criticado por varias ONG como Amnistía Internacional<sup>142</sup> el CEAR. Y es que desde el CEAR criticó duramente<sup>143</sup>, el hecho de que los Países Miembros sí que alcancen acuerdos con terceros países para aliviar su presión migratoria, pero no sobre la acogida de refugiados y sobre la homogeneización de la integración, a pesar de los esfuerzos de la CE.

Por otro lado, en cuanto a la monitorización del PAI, como venía sucediendo en el anterior plan, la CE continuó establecimiento un sistema de seguimiento del conjunto de este, tanto entre los diferentes ámbitos de actuación como en la actuación de las distintas autoridades nacionales, regionales y locales. Esta labor se desarrollaba a través de varios de instrumentos, como las herramientas de cooperación anteriormente mencionadas, los indicadores establecidos en 2010, la labor de la FRA y unos nuevos indicadores de integración desarrollados en colaboración con la OCDE presentados en 2015. Además, uno de los aspectos positivos del PAI era la reforma de la conocida como *Directiva Tarjeta Azul*<sup>144</sup>, que establecía los requisitos de residencia y establecimiento de los migrantes altamente cualificados, ampliando sus derechos.

---

<sup>141</sup> Valleta 2015 Summit Declaration, 11 de noviembre de 2015. Disponible en: [https://www.consilium.europa.eu/media/21841/political\\_decl\\_en.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/21841/political_decl_en.pdf)

<sup>142</sup> Amnistía Internacional “La Cumbre UE-África de la Valeta no debe disfrazar el control fronterizo de cooperación”, 10 de noviembre de 2015. Consultado el 31 de marzo de 2021 en: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2015/11/eu-africa-summit-in-valetta/>

<sup>143</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado “Cumbre de La Valeta: Los derechos humanos de los migrantes y refugiados lo primero”, 06 de noviembre de 2015. Consultado el 31 de marzo de 2021 en: <https://www.cear.es/cumbrevaletaderechoshumanosprimero/>

<sup>144</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta capacitación COM/2016/0378 final - 2016/0176 (COD)

En definitiva, el PAI presentado por la CE en 2016 supuso una nueva pieza en la construcción de la política de integración de los nacionales de terceros países en el seno de la UE, en la que se reforzaba de manera muy decidida la *cooperación* entre Países Miembros no así la *armonización*. La apuesta decidida por la CE de reforzar los pilares ya desarrollados antes probablemente reforzó la integración de aquellos migrantes que ya se encontraba en Europa, singularmente en ámbitos como el sanitario o el mercado de trabajo. Sin embargo, la negativa de los Países Miembros de acoger a los cientos de miles de refugiados que llegaban a Europa, estableciendo el fondo con los países africanos en la Cumbre de la Valeta y la aplicación del Acuerdo Conjunto con Turquía demostraba las auténticas intenciones de los países europeos que no era otra que restringir al máximo sus fronteras y cortando las (escasas) vías de entrada, lo que abocaba a cientos de miles de personas a la desesperación, pobreza e inhumanidad.

En conclusión, a lo largo de todo este apartado hemos podido explorar y analizar críticamente la dramática Crisis Migratoria de 2015 y la respuesta tanto de las autoridades europeas como de los Países Miembros a la misma. Ante la mayor tragedia humana sucedida en el territorio europeo en décadas, la respuesta fue ineficaz, descoordinada y en algunos Países Miembros hasta inhumana. La negativa de la gran mayoría de los Estados a aceptar el sistema de cuotas propuesto por la CE, junto con el levantamiento de muros y fronteras en países como Hungría y Eslovaquia, y los acuerdos tanto con Turquía como con los países africanos, muestran el retroceso en las libertades y acogimiento de Europa, suponiendo un grave precedente en la vulneración de los valores europeos. Que no son otros que el respeto de la dignidad humana, la solidaridad, la igualdad y el respeto de los derechos humanos, que por desgracia entre 2015 y 2018 quedó demostrado, que los Países Europeos negaron a cientos de miles de personas que llegaban a sus fronteras.

#### **4. El Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de 2020**

Este tercer apartado de nuestra investigación el cambio más reciente y más importante que ha tenido la política de migración y asilo de la UE: el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo (NPMA) presentado en septiembre de 2020<sup>145</sup>. Dado que, como hemos podido observar en el anterior apartado, tras la devastadora crisis acontecida en 2015, los países europeos no solo fueron incapaces de dar una respuesta conjunta a la misma, ni en

---

<sup>145</sup> Comunicación de la Comisión relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, Bruselas, 23.9.2020 COM (2020) 609 final

los años posteriores, de articular y adoptar la mayoría de las distintas reformas para profundizar en la política migratoria y de asilo que planteaba la CE en 2016 y 2018, siendo la mayoría de ellas bloqueadas en el Consejo.

Por ello, la nueva presidenta de la CE, Ursula Von der Leyen, elegida en mayo de 2019, manifestó en sus Orientaciones Políticas<sup>146</sup>, que una de las prioridades de la nueva Comisión Europea sería la propuesta de un nuevo pacto sobre migración y asilo, que también incluyera la reforma de Dublín III. Como consecuencia, la CE se propuso presentar el nuevo pacto en materia migratoria en marzo de 2020, sin embargo, la pandemia del Covid-19 lo alteró todo. Y es que, no solo supuso la postergación del plan que finalmente tuvo lugar unos meses más tarde en septiembre de 2020. Sino que, muchas de las medidas que propone la CE, especialmente las que tienen que ver con la integración, se han visto enormemente influenciadas por la crisis generada a raíz de la pandemia.

De igual modo, como argumenta Pinyol<sup>147</sup> la crisis generada a raíz del Covid-19 ha generado unos efectos en la movilidad humana, particularmente en las migraciones, que hasta entonces eran prácticamente desconocidos. Numerosos países europeos han impuesto mayores controles en sus fronteras, limitando el espacio Schengen y en definitiva introduciendo restricciones a la movilidad, todo ello fruto de la pandemia.

En este contexto, finalmente en septiembre de 2020, la CE planteó la propuesta de su nuevo Pacto, que es precisamente el principal objeto de análisis en este apartado, en todos sus aspectos, incluidos aquellos que están por desarrollar. Y con ello, valorar críticamente la principal y más reciente propuesta comunitaria en materia migratoria y de asilo que existe en la actualidad, para intentar dilucidar que supone en el conjunto de la construcción de esta materia tan crucial para el (no tan lejano) futuro de la Unión.

---

<sup>146</sup> *Propondré un nuevo Pacto sobre Migración y Asilo que incluya el relanzamiento de la reforma de Dublín en materia de asilo. Soy consciente de lo difícil y divisorio que es el debate sobre esta cuestión. Tenemos que disipar las legítimas preocupaciones de muchos y analizar cómo podemos superar nuestras diferencias. Tenemos que enfocarlo de forma global (...) Tenemos que modernizar nuestro sistema de asilo. Un sistema europeo común de asilo debe ser exactamente eso, común. Solo dispondremos de unas fronteras exteriores estables si damos suficiente ayuda a los Estados miembros que sufren la mayor presión debido al lugar que ocupan en el mapa. Todos tenemos que ayudarnos mutuamente y contribuir. (...)* Von der Leyen, Ursula “Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024”, (Bruselas, 18 de julio de 2019).

<sup>147</sup> Pinyol-Jiménez, Gemma. “Migraciones en la Unión Europea en tiempos de pandemia”. *Anuario CIDOB de la Inmigración 2020*, enero de 2021, pág. 34.



En definitiva, en el presente apartado abordaremos tanto los instrumentos legislativos como los no legislativos del Pacto, entre los que se incluyen propuestas de reforma de reglamentos como Eurodac o la puesta en marcha de un nuevo reglamento sobre las situaciones de crisis y de fuerza mayor. Asimismo, examinaremos las orientaciones sobre la Nueva Directiva de ayuda, y los elementos del Pacto que están todavía por desarrollar, para de esta forma conseguir una visión completa y comprensiva de la mayor propuesta en materia migratoria presentada por la Comisión en más de diez años.

#### **4.1 Instrumentos legislativos**

En primer lugar, a la hora de entrar a valorar el NPMA debemos comenzar con su principal bloque de contenido, es decir, con los instrumentos legislativos. Como era de esperar, buena parte de la nueva propuesta de la CE se centra en la reforma de varios de los instrumentos legislativos ya existentes, a la vez que propone la adopción de otros de nuevo cuño. Muchas de estas reformas responden al bloqueo de las planteadas anteriormente en el Consejo, y fruto de tratar de lograr el máximo consenso posible entre todos los Países Miembros. Así pues, el NPMA propone hasta cinco grandes cambios en lo que a los instrumentos legislativos se refiere, son: un nuevo Reglamento sobre el control, una propuesta modificada de revisión del Reglamento sobre los procedimientos de asilo, una propuesta modificada de revisión del Reglamento Eurodac, un nuevo Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración, y por último un nuevo Reglamento sobre las situaciones de crisis y de fuerza mayor.

De modo que, el primer instrumento legislativo presentado en el NPMA es la propuesta del nuevo Reglamento sobre el control<sup>148</sup>, en él se ofrece una supervisión independiente para garantizar el respeto de los derechos fundamentales a lo largo de todo el proceso. La CE propone que los Países Miembros deberán establecer un “mecanismo de supervisión independiente”, en el que la EFRA marcará una serie de directrices sobre la metodología y formación de dicho mecanismo. Además, de acuerdo con lo contenido en el NPMA dicho control se hará con el estricto cumplimiento del principio de non-refoulement, que como hemos señalado anteriormente, resulta clave en aras de establecer

---

<sup>148</sup> 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 política de asilo común<sup>149</sup>, a pesar de las manifiestas violaciones de este acontecidas en los últimos años. Sin embargo, como señalan varias ONG en su comunicado conjunto<sup>150</sup>, aunque es positivo este mayor control de los derechos fundamentales, el hecho de que cada País Miembro elabore el suyo propio, entraña el riesgo de una disparidad entre estos, por ello, abogan por que estos mecanismos se establezcan al margen de los gobiernos, en colaboración con las ONG y por autoridades independientes, desde un único mecanismo para el conjunto de países de toda la UE.

Por otro lado, el segundo instrumento legislativo propuesto por la CE es la propuesta modificada de revisión del Reglamento de los procedimientos de asilo<sup>151</sup>, principalmente con la intención de poner fin a la disparidad de distintos procedimientos entre los Países Miembros. En concreto, una de las principales novedades de esta propuesta, es el establecimiento del límite temporal de doce semanas en lo que al procedimiento fronterizo se refiere, a partir de la fecha de registro de la solicitud por primera vez. Además, se establece que el control en frontera no puede aplicarse a los menores no acompañados ni a los menores de doce años en todo caso, salvo en casos de seguridad nacional y/u orden público<sup>152</sup>.

Por otra parte, el tercer instrumento legislativo propuesto en el NPMA es la propuesta modificada de revisión del Reglamento Eurodac<sup>153</sup>, en la que la intención es realizar una serie de modificaciones de la propuesta de la propia CE de 2016 para corregir varias lagunas y convertir el sistema Eurodac en una auténtica base de datos sobre asilo y migración. Entre las novedades que introduce la propuesta, incluye la ampliación de las categorías de migrantes y solicitantes de asilo que son sujetos de Eurodac, incluyendo

---

<sup>149</sup> Ángeles Solanes, “Protección y principio (...)” págs. 27-28

<sup>150</sup> AASIA et. al. “The Pact on Migration and Asylum: To provide a fresh start and avoid past mistakes, risky elements need to be addressed and positive aspects need to be expanded” Statement of more than fifty European NGOs on the New Pact on Migration and Asylum, (2020), 7-8.

<sup>151</sup> 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

<sup>152</sup> Steve Peers “First analysis of the EU’s new asylum proposals” *EU Law Analysis*, 25 de septiembre de 2020. Consultado el 10 de abril de 2021 en: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2020/09/first-analysis-of-eus-new-asylum.html>

<sup>153</sup> 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 COM/2020/614 final

aquellos migrantes cuyas solicitudes han sido denegadas, pero aun así deben ser incluidas en la base de datos de Eurodac para darle mayor fluidez a todo el proceso.

Todavía cabe señalar el cuarto instrumento legislativo, que no es otro que un nuevo Reglamento en materia de gestión de asilo y migración<sup>154</sup>, que sustituiría al Dublín III, por lo que la reforma de lo que se llegó a llamar “Dublín IV” se encauzaría con esta nueva propuesta de Reglamento. En concreto, esta proposición contiene uno de los principales elementos que ha sido objeto de análisis del NPMA: el mecanismo de solidaridad. Considerando que, a raíz del rechazo de la gran mayoría de los Estados Miembros al sistema de cuotas que propuso la Comisión Juncker en 2015, este nuevo Reglamento introduce un nuevo mecanismo de solidaridad.

Dicha disposición, que llega después de dos sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea muy relevantes en materia de política migratoria y de asilo: Sentencia de 6 de septiembre de 2017<sup>155</sup> y la Sentencia de 2 de abril de 2020<sup>156</sup>. La primera de ellas resolvió que la Decisión 2015/1601 adoptada en septiembre de 2015 por el Consejo, en virtud del art. 78.3 del TFUE y que permitió la adopción de medidas provisionales en situaciones de emergencia fue favorable a derecho y desestima todas las pretensiones por Hungría y Eslovaquia. Mientras que, en la segunda, el TJUE falló a favor de la CE estableciendo que *todos* los Países Miembros deben contribuir en la atención de los migrantes, permite a los Estados participar en la reubicación de los migrantes o el retorno patrocinado a terceros países de las personas en situación irregular. Por lo que, observamos que con la adopción de este mecanismo la CE trata reforzar la respuesta de las instituciones europeas en situaciones de excepcionales en materia migratoria como la ocurrida entre 2015-2016.

A nuestro modo de ver, dicho mecanismo, aunque contempla buenas intenciones, tiene más sombras que luces, puesto que como argumenta el Comité Económico y Social en su dictamen<sup>157</sup> no establece ningún tipo de incentivos para que los Países Miembros

---

<sup>154</sup> 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]

<sup>155</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sentencia de 6 de septiembre de 2017, asuntos acumulados C-643/15 Comisión/Eslovaquia y C-47/15, Comisión/Hungría

<sup>156</sup> Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea. Sentencia en los asuntos acumulados C-715/17 Comisión/Polonia, C-718/17 Comisión/Hungría y C-719/17 Comisión/República Checa.

<sup>157</sup> Comité Económico y Social Europeo “Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al Nuevo

participen en el mismo y además, establece que si en ocho meses no se cumple el retorno solidario de este mecanismo, se contempla la reubicación de la persona en el territorio de los Estados Miembros patrocinadores, lo que podría sobrecargarlos de manera excesiva.

En quinto y último lugar, el NPMA contempla un nuevo Reglamento sobre situaciones de crisis y de fuerza mayor<sup>158</sup>, cuyo objetivo es dentro del ya mencionado mecanismo de solidaridad, establecer una serie de excepciones específicas en casos de fuerza mayor y un estatuto de protección inmediata para situaciones de crisis y fuerza mayor. Este nuevo Reglamento reemplazaría al de 2001, que a pesar de la gravedad de la crisis de 2015 nunca ha sido aplicado en la UE, como señala de Lucas<sup>159</sup>. Esta nueva propuesta permite en situaciones de crisis en las fronteras, que la CE podrá tomar una serie de medidas excepcionales como ampliar los plazos de solicitud de asilo y establecer un estatus de protección temporal hasta que se determine si la persona es susceptible de ser considerada refugiada o no. Por el contrario, a diferencia de la Directiva de 2001, corresponde a la CE y no al Consejo la aprobación de la situación de crisis, para dotarle de más rapidez al mecanismo.

## 4.2 Instrumentos no legislativos

Simultáneamente a la adopción de los cinco instrumentos legislativos expuestos anteriormente, el NPMA formula tres nuevos instrumentos no legislativos en forma de recomendaciones, es decir como *soft law*. Estas son: un nuevo Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias, una nueva Recomendación sobre el reasentamiento y otras vías complementarias y una nueva Recomendación sobre operaciones de búsqueda y salvamento realizadas por buques de entidades privadas. Por lo que, como sabemos, las recomendaciones no tienen efectos vinculantes sobre los Países Miembros, sino que permiten a la UE dar su punto de vista y sugerir una línea de actuación sin imponer obligaciones legales a quienes se dirigen, de modo que tienen un alcance muy limitado.

Como podemos observar en la Gráfico 4, la primera recomendación versa sobre el Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias.

---

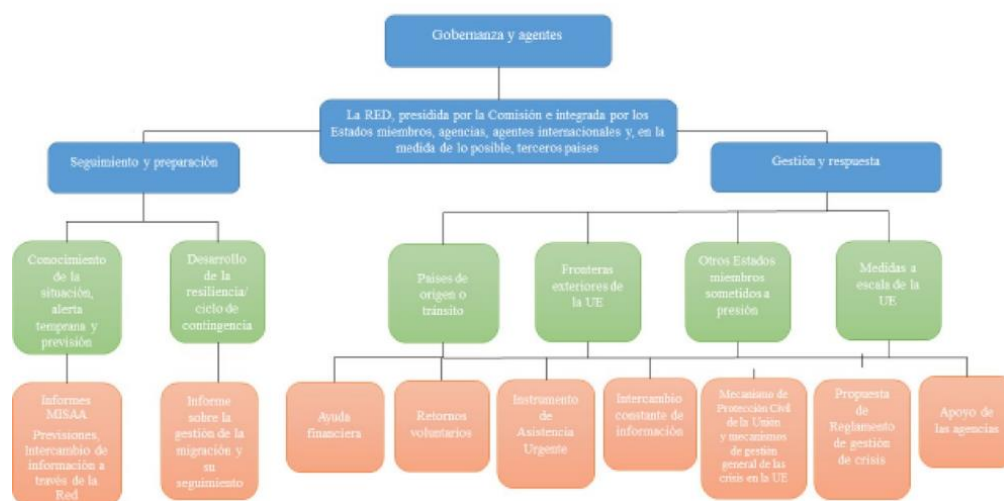
Pacto sobre Migración y Asilo” 27 de enero de 2021, 1.4. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020AE4226&from=ES>

<sup>158</sup> 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 COM/2020/613 final

<sup>159</sup> Javier de Lucas “Mediterráneo”, pág. 154

**Gráfica 4<sup>160</sup>**

**Plan rector de preparación y gestión de crisis migratorias**



En ella, se pretende encauzar la cooperación en materia de crisis migratorias mediante la creación de una red la que instituciones como la propia Comisión o el Consejo, agencias como la EFRA, EASO o FRONTEX, el Servicio Europeo de Acción Exterior y los Estados Miembros colaboren en el establecimiento de las condiciones necesarias para evitar futuras crisis migratorias, y en el caso de que sucedan, que exista una estrategia compartida por todos los actores relevantes.

Tiene fundamentalmente dos fases: una primera en la que se dé un seguimiento y preparación entre los distintos actores para la creación de dicha Red, junto con un dialogo continuado sobre las estrategias a implementar dentro del Plan Rector. Y una segunda fase, en la que se establezcan toda una serie de mecanismos generales de crisis de la UE (como el Mecanismo de Protección Civil de la Unión, ARGUS y Mecanismo de Respuesta a la Crisis) que estén coordinados por la Red que estará presidida y activada por la CE. Por último, queremos resaltar que el Plan Rector incluye tanto medidas en la propia UE como en colaboración con los países de origen.

De otra parte, el segundo instrumento no legislativo es la Recomendación sobre el reasentamiento y otras vías complementarias<sup>161</sup>, este documento formaliza el actual

<sup>160</sup> Recomendación (UE) 2020/1366 de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 sobre un mecanismo de la UE para la preparación y gestión de crisis migratorias (Plan rector de preparación y gestión de crisis migratorias) C/2020/6469, gráfico 1

<sup>161</sup> Recomendación (UE) 2020/1364 de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 sobre las vías legales para obtener protección en la UE: promoción del reasentamiento, la admisión humanitaria y otras vías complementarias

programa *ad hoc* de reasentamiento, que continúa después de 2021, y explora vías complementarias para brindar protección a los migrantes y solicitantes de asilo en toda la Unión. Esta recomendación, trata de seguir el camino que marca la Estrategia Trienal sobre Reasentamiento y Vías Complementarias de ACNUR (2019-2021), invitando a *todos* los Países Miembros de la UE a participar en ella. Además, la recomendación subraya la importancia que tiene garantizar programas de calidad en materia de reasentamiento y de ampliar los distintos canales de la ayuda humanitaria patrocinada por los Estados Miembros.

No obstante, como señalan autores como Leboeuf<sup>162</sup>, esta recomendación trata de realizar una “armonización soft” de las políticas de reasentamiento de los Estados Miembros a través de los programas de financiación europeos, el apoyo operativo o los foros de dialogo entre distintos actores que recoge la Recomendación, pero queda por ver si esta política pública será capaz de aunar las distintas opiniones de los Estados Miembros en esta materia sin que utilice obligaciones jurídicamente vinculantes. Sobre todo, vista las políticas ejercidas en los últimos años en los Estados Miembros consistentes en la externalización de la política de asilo y el rechazo sistemático a la recepción de manera segura e integrada como hemos explicado a lo largo de todo nuestro trabajo.

Y, por último, el último instrumento no legislativo que contempla el NPMA es la nueva Recomendación sobre operaciones de búsqueda y salvamento realizadas por buques de entidades privadas<sup>163</sup>. Esta Recomendación va en consonancia con las orientaciones que explicaremos más adelante, pero trata en definitiva de coordinar las operaciones marítimas en el Mediterráneo de salvamento de migrantes y refugiados. Si bien, expertos como Moreno-Lax<sup>164</sup> han mostrado serias reservas sobre el mismo. En particular, la autora sostiene que la nueva Recomendación propuesta por la CE no añade

---

<sup>162</sup> Luc Leboeuf, “Legal pathways to Protection: Towards a common and comprehensive approach?” *Special series of posts on the New Migration Pact*, EU Migration and Asylum and Policy, consultado el 12 de abril de 2021 en: <https://eumigrationlawblog.eu/legal-pathways-to-protection-towards-a-common-and-comprehensive-approach/>

<sup>163</sup> Recomendación (UE) 2020/1365 de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 sobre la cooperación entre Estados miembros en relación con las operaciones de búsqueda y salvamento realizadas por buques que sean propiedad de entidades privadas o estén explotados por entidades privadas.

<sup>164</sup> Violeta Moreno-Lax “A new Common approach to Search and Rescue? Entrenching Proactive Containment” *Special series of posts on the New Migration Pact*, EU Migration and Asylum and Policy, consultado el 12 de abril de 2021 en: <https://eumigrationlawblog.eu/a-new-common-european-approach-to-search-and-rescue-entrenching-proactive-containment/>

nada nuevo a la actual situación que se vive en el Mediterráneo, y aunque intenta seguir lo establecido en tratados internacionales como la Convención Internacional sobre Derecho del Mar de 1994, no lo logra en absoluto.

Ya que, aunque valora tanto la actuación de entidades privadas en materia de salvamento marítimo junto con la labor que hace FRONTEX, no establece en ningún caso un incremento de los recursos (materiales o humanos) de los que ambos disponen, a pesar de los llamamientos del PE en este sentido<sup>165</sup>. La única disposición en este sentido es la creación de un Grupo Interdisciplinar que incluya a los actores relevantes como FRONTEX, ONG, académicos y organizaciones internacionales para desarrollar buenas prácticas en esta materia, intercambiar información relevante y reforzar la cooperación entre Estados Miembros<sup>166</sup>.

A ello hay que sumar, la reciente investigación en la que se ha visto envuelta FRONTEX realizada por la Agencia Europea contra el Fraude (OLAF)<sup>167</sup>. En ella, se está discerniendo la responsabilidad de varios de sus altos cargos en relación a unas acusaciones de acoso a los trabajadores, irregularidades financieras pero lo que es más relevante para el presente trabajo: expulsiones de migrantes y solicitantes de asilo en Grecia realizadas de forma completamente ilegal. Y es que, de acuerdo con diarios como *Der Spiegel*<sup>168</sup>, FRONTEX vendría en los últimos años cometiendo toda una serie de irregularidades, en las que los funcionarios europeos practicarían en varias ocasiones las conocidas como “pushbacks”, o “devoluciones en caliente en alta mar”, lo cual vulneraría los derechos fundamentales de los migrantes y solicitantes de asilo<sup>169</sup>, de ahí que la

---

<sup>165</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de abril de 2018, sobre los avances con respecto al pacto mundial de las Naciones Unidas para una migración segura, ordenada y regular y al pacto mundial de las Naciones Unidas sobre los refugiados (2018/2642(RSP))

<sup>166</sup> Moreno-Lax “A new Common...”

<sup>167</sup> Barigazzi, Jacobo. “EU watchdog opens investigation into border agency Frontex” *Politico.eu*, 11 de enero de 2021. Consultado el 27 de abril de 2021 en: <https://www.politico.eu/article/olaf-opens-investigation-on-frontex-for-allegations-of-pushbacks-and-misconduct/>

<sup>168</sup> Christides, Giorgios Klaas van Dijken, Stefen Ludke y Maximilian Popp “Scandals Plunge Europe's Border Agency into Turmoil” *Der Spiegel*, 05 de febrero de 2021. Consultado el 27 de abril de 2021 en: <https://www.spiegel.de/international/europe/missteps-and-mismanagement-at-frontex-scandals-plunge-europe-s-border-agency-into-turmoil-a-d11ae404-5fd4-41a7-b127-eca47a00753f>

<sup>169</sup> European Ombudsman “How the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) deals with complaints about alleged fundamental rights breaches through its 'Complaints Mechanism” 10 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/57955>

investigación de OLAF se haya sumado otras como la del Defensor del Pueblo Europeo<sup>170</sup>.

### 4.3 Orientaciones

Además de los instrumentos no legislativos que hemos visto previamente, el NPMA contiene otra norma de *soft law* que son: las Orientaciones sobre la Directiva de Ayuda<sup>171</sup>, cuyo objetivo es realizar una serie de aclaraciones sobre la no penalización de las actividades humanitarias. De modo que, en la Comunicación que articula dichas Orientaciones la CE responde a una práctica que viene sucediendo en el Mediterráneo por parte de algunos gobiernos en los últimos años. Ya que, desde varios gobiernos europeos de carácter xenófobo se ha venido criminalizando la actividad humanitaria en pro de migrantes y refugiados que varias ONG realizan en el Mediterráneo. Es paradigmático el caso del gobierno de Mateo Salvini que entre 2018 y 2019 apresó a varios barcos que auxiliaban a centenares de migrantes en el Mediterráneo Central<sup>172</sup>. Por todo ello, la CE en unas Orientaciones tan escuetas como claras establece que el art. 1 de la Directiva de ayuda debe interpretarse:<sup>173</sup>

*“i) la ayuda humanitaria exigida por la ley no puede ni debe penalizarse;*

*ii) en particular, la criminalización de las organizaciones no gubernamentales o de cualquier otro agente no estatal que lleve a cabo operaciones de búsqueda y salvamento en cumplimiento del marco jurídico pertinente constituye una infracción del Derecho internacional y, por lo tanto, no está permitida por el Derecho de la UE;*

*iii) cuando proceda, para determinar si un acto entra en el concepto de «asistencia humanitaria» del artículo 1, apartado 2, de la Directiva — concepto que no puede interpretarse de una forma que permita tipificar como delito un acto exigido por la ley—*

---

<sup>170</sup> European Ombudsman, “Report on the meeting of the European Ombudsman's inquiry team with FRONTEX representatives” 24 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/139670>

<sup>171</sup> Orientaciones de la Comisión sobre la aplicación de las normas de la UE destinadas a definir y prevenir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares 2020/C 323/01

<sup>172</sup> Alberto Rojas “Matteo Salvini: 14 meses de bloqueo a 14 barcos y 3.000 migrantes” *Diario el Mundo*. Consultado el 12 abril de 2021 en: <https://www.elmundo.es/espana/2019/08/21/5d5c17ec21efa05d3e8b45d7.html>

<sup>173</sup> Orientaciones de la Comisión (...) estancias irregulares 2020/C 323/01



*debe estudiarse cada caso concreto, teniendo en cuenta todas las circunstancias pertinentes.”*

Estableciendo de forma nítida que no cabe de ninguna manera en el ordenamiento jurídico de la UE la criminalización de la ayuda humanitaria en lo que a salvamento marítimo se refiere. Cuestión distinta es el grado de cumplimiento que los Países Miembros puedan dar a dicha Directiva (como desgraciadamente ha quedado demostrado en los últimos años), pese a la claridad de las Orientaciones presentadas por la CE.

#### **4.4 Elementos del Pacto por desarrollar**

Por último, además de lo presentado en septiembre de 2020 del NPMA existen toda una serie de elementos del Pacto todavía por desarrollar, y que se irán desarrollando en el corto y medio plazo, pero que algunos de ellos ya han visto a la luz en los últimos meses. Concretamente, los detalles de estos elementos están desarrollados en una extensa hoja de ruta presentada por la CE , entre los que destacan los siguientes: un Plan de acción sobre integración e inclusión (que no entraremos a valorar puesto que es objeto del último apartado de nuestra investigación), una Estrategia sobre el Futuro de Schengen, una Estrategia sobre Retorno Voluntario y Reintegración (que fue presentada en abril de 2021<sup>174</sup>), una Estrategia operativa en materia de retorno, un Plan de Acción de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y un Paquete sobre Capacidades y Talento .

Pero, esto solo se refiere a los elementos que debe presentar la CE propiamente dicha, existen además toda una serie de ellos que corresponden conjuntamente al Parlamento y al Consejo. Muchas de las iniciativas que conciernen a estas dos instituciones, principalmente aquellas que tienen que ver con el bloqueo de las reformas de 2016 y 2018 que hemos visto anteriormente en nuestro trabajo. De modo que, queda de manifiesto que para que el NPMA suponga un auténtico cambio en la política de migración y asilo, no basta con toda la batería de propuestas que ha lanzado la CE, sino con la firme implicación del resto de instituciones, particularmente del Consejo y del PE.

En cualquier caso, entre los distintos elementos del Pacto por desarrollar, destaca la Estrategia sobre el Futuro de Schengen, para ello la CE presentó el 14 de enero de 2021 una consulta pública sobre esta iniciativa para recibir las aportaciones de la sociedad civil.

---

<sup>174</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo “The EU strategy on voluntary return and reintegration” Brussels, 27.4.2021

Igualmente, en materia de atracción de talento y capacidades de migrantes, el NPMA contempla varias propuestas interesantes dentro del Paquete sobre Capacidades y Talento. Y también, incluye la finalización de la reforma de la Directiva Tarjeta Azul que lleva bloqueada varios años, además de la revisión de dos Directivas: la Directiva 2003/109 relativa a los residentes de larga duración<sup>175</sup> y la Directiva 2011/98 de permiso único<sup>176</sup>.

Igualmente, entre estos elementos también está incluidos el Plan Integración e Inclusión 2021-2027 que fue presentado en noviembre de 2020 y que será analizado pormenorizadamente en el siguiente apartado de nuestro trabajo, pero también el nuevo plan europeo en materia de tráfico de personas: el Plan de Acción de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes. Dicho Plan, recoge algunas de las medidas ya tratadas en 2018 por la CE en esta materia y refuerza la lucha conjunta de la UE contra las redes delictivas en materia de tráfico ilícito de migrantes.

Para finalizar, en este último subapartado hemos tratado de hacer referencia a los principales elementos del PNMA que todavía están por desarrollar en el corto y medio plazo, algunos de ellos responden al bloqueo de las reformas de los últimos años mientras que otros son instrumentos de nuevo cuño. Resulta positivo la inclusión de medidas en materia de atracción del talento de migrantes como el refuerzo de la lucha contra el tráfico ilícito de estos y demás aspectos que tienen que ver con combatir el crimen organizado. Además, la futura Estrategia sobre el Futuro de Schengen resulta una iniciativa muy interesante, aunque el tiempo dirá los resultados de esta junto con el resto de los instrumentos.

No obstante, como decíamos anteriormente, la mayoría de estas propuestas responden al bloqueo de aquellas que fueron planteadas entre 2016-2018, de modo que queda por ver si esta vez sí que podrán ser adoptadas y posteriormente, implementadas. Ya que, como hemos visto a largo de todo nuestro trabajo, son cosas bien distintas las intenciones de la Comisión Europea en representación del interés general de la UE y guardiana de los tratados, y otras las del PE y sobre todo el Consejo, debido a las discrepancias existentes entre los Países Miembros. Por lo que, resulta imprescindible ver

---

<sup>175</sup> 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

<sup>176</sup> Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro

hasta qué punto verán la luz los instrumentos todavía por desarrollar del PNMA debido a las diferencias entre los Estados Miembros.

En definitiva, en este apartado hemos podido diseminar exhaustivamente lo que ha supuesto el último escalón en la todavía incompleta política de migración y asilo en la UE: el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. Ya que, tras el bloqueo de las iniciativas de 2016 y 2018 la nueva Comisión Von der Leyen estableció como uno de sus principales ámbitos de actuación el establecimiento de un nuevo pacto migratorio y de asilo que fue presentado en septiembre de 2020. A lo largo de todo este apartado hemos visto sus distintos elementos tanto legislativos como no legislativos, así como las orientaciones, pero también aquellos que todavía quedan por presentar.

El NPMA trata de acabar la conflictividad y discrepancias existentes entre los Estados Miembros en este ámbito, de ahí que no incluya el sistema de cuotas de 2015 sustituyéndolo por el mecanismo de solidaridad, que, aunque bien intencionado, nos deja serias dudas sobre su aplicación práctica. Ya que, como han manifestado los países europeos de la frontera sur, el mecanismo no asegura un reparto equilibrado de los solicitantes de asilo y migrantes entre los Países Miembros, y califican el mecanismo como vago y complejo, lo que revela que las negociaciones en el Consejo sobre las distintas propuestas de la CE en el NPMA serán muy duras.

Además, pese a la inclusión de algunos elementos positivos en el Pacto en materia de integración, bajo nuestro punto de vista (de nuevo) se dejan un gran compendio de elementos a la voluntad de los Países Miembros, particularmente el mecanismo de control de los derechos fundamentales, cuestión que a nuestro modo de ver no es baladí, y que tendría haber sido propuesta como una única autoridad para toda la UE (a pesar del apoyo que prestara la EFRA). También, resulta revelador, como sostiene Pinyol<sup>177</sup> la gran importancia que da el NPMA al control de las fronteras y a la seguridad de estas, ya que, pese a la propuesta de la nueva Agencia de Asilo en la UE, el NPMA dota de mayores medios a FRONTEX con el principal objetivo de securitizar aún más las fronteras europeas, que, aunque debe ser incluido en todo pacto migratorio, no resulta garantista y conforme a los valores europeos que este sea su principal cometido (más preocupante

---

<sup>177</sup> Pinyol-Jiménez, Gemma. “Migraciones en la (...)”. pág. 45

teniendo en cuenta las diversas investigaciones en las que está actualmente incurso la agencia).

Como explica Pinyol<sup>178</sup>, la mayoría de las propuestas de Reglamento de la CE tienen que ver con el control de fronteras y la securitización de la política migratoria a nivel europeo. Si es cierto, que se contemplan varias soluciones en cuanto a la política de reasentamiento o el intento de garantizar los derechos fundamentales en el procedimiento de asilo. Mientras que, en el primer caso, son todo de acciones de *soft law*, en las cuales solo el tiempo dirá si los Estados Miembros se comprometen realmente a cumplir con lo propuesto por la CE, y en el otro, aunque son propuestas vinculantes, en última instancia también dependen de la voluntad de los Estados Miembros, lo que como hemos podido ver a lo largo de toda nuestra investigación, genera enormes disfuncionalidades. Solo el tiempo dirá cuáles de las propuestas de la CE verán finalmente a la luz y en qué términos, y si finalmente el NPMA cumple con su principal cometido: garantizar una política común migratoria y de asilo que vaya en la dirección de los tratados constitutivos de la UE y el respeto de los derechos fundamentales de migrantes y refugiados.

En conclusión, el NPMA pese a sus buenas intenciones y su voluntad de relanzar la política de migración y asilo europea después de su estancamiento entre 2016-2018 cae en varios de los errores del pasado, y a pesar de que propone varias soluciones, estas resultan insuficientes. Es cierto que la política migratoria y de asilo es un asunto espinoso entre los Países Miembros, ello se verá cuando la propuesta de la CE se debata tanto en el PE como en el Consejo, pero el NPMA no parece plantear respuestas a la mayoría de las incógnitas sin resolver en la construcción de esta política.

## **5. Plan de Acción sobre Integración e Inclusión 2021-2027**

Este cuarto apartado de nuestro trabajo tiene por objeto el Plan de Acción sobre Integración e Inclusión 2021-2027 (PAII)<sup>179</sup> presentado por la CE en noviembre de 2020, poco después de la presentación del NPMA. Como decíamos en el apartado anterior, en el NPMA se recogía que entre los elementos del Pacto por desarrollar se encontraba un nuevo plan en materia de integración de migrantes que sustituyera al PAI de 2016. De

---

<sup>178</sup> Pinyol-Jiménez, Gemma. “Migraciones en la (...)”. pág. 45

<sup>179</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico Social y al Comité de las Regiones sobre el “Plan de Acción sobre Integración e Inclusión 2021-2027.” Bruselas, 24.11.2020

esta forma, la CE trató, como venían haciendo el resto de los planes en los últimos años, de orientar y fomentar las acciones de los Estados Miembros en materia de integración de migrantes y refugiados, pero sin que esto significara la armonización de dichas políticas públicas.

Ya que, como hemos comentado anteriormente en nuestra investigación, muchas de estas actuaciones quedan enormemente menoscabadas por la propia naturaleza del instrumento legislativo que les da cobertura. Dado que, el art. 79.4 del TFUE recoge que, en materia de integración, la UE podrá *promover e incentivar* la adopción de políticas no así *armonizar* estas políticas públicas entre los Estados Miembros. A nuestro juicio, esto causa enormes diferencias entre los Países Miembros en este ámbito, que, por ejemplo, en el caso de las políticas en materia laboral se hacían todavía más grandes.

También cabría mencionar, que el PAII recupera el enfoque bidireccional establecido en el Programa de Tampere, según el cual el proceso de integración de migrantes es una transformación positiva tanto para las personas que llegan, pero también para las sociedades receptoras. Se hace mención en el propio PAII<sup>180</sup>, como en las declaraciones de la comisaria Ylva Johansson<sup>181</sup>, la necesidad de reconocer la aportación que realizan los migrantes que llegan a las sociedades a las que llegan, y de acabar con la dicotomía de “nosotros” frente a “ellos”. Ciertamente, que ello solo muestra la *narrativa* de las migraciones por parte de las autoridades europeas, mientras que más adelante veremos qué acciones concretas han sido propuestas. En cualquier caso, parece que la CE parece dejar la retórica de la securitización que tan presente estuvo en el (no tan lejano) pasado a raíz del 11-S.

No obstante, pese a las limitaciones establecidas en los tratados, el PAII centra su acción en cuatro ámbitos sectoriales de actuación: educación y formación inclusiva, integración en el mercado de trabajo, promoción en el acceso a los servicios de salud e

---

<sup>180</sup> Comunicación de la Comisión (...) “Plan de Acción sobre Integración e Inclusión 2021-2027.” Bruselas, 24.11.2020

<sup>181</sup> Johanson, Ylva "Migrants are 'us', not 'them'. Everyone has a role to play in making sure our societies are cohesive and prosperous. Integration and inclusion mean listening to migrant communities and ensuring that everyone can enjoy rights, regardless of background. Inclusive integration is giving the same tools and support needed to contribute to society, so that migrants can reach their full potential and our societies benefit from their strength and skills." *Inclusion for all: Commission presents action plan on Integration and Inclusion 2021-2027*, Bruselas, 24 de noviembre de 2020.

integración en materia de vivienda adecuada y asequible<sup>182</sup>. Estos cuatro elementos son la columna vertebral del PAII, a los que hay que añadir la monitorización de este y la potenciación de las nuevas tecnologías y herramientas digitales para potenciar la integración, que también ocupan un espacio relevante en las políticas de integración desarrolladas por las instituciones europeas, como analizaremos a continuación.

Asimismo, a lo largo de todo el Plan, está presente la enorme incidencia que ha tenido la pandemia del Covid-19 en las condiciones de vida de los migrantes, y la respuesta que deben dar tanto las instituciones europeas como los Países Miembros a esta grave situación. Cabría pensar en un principio, que la población migrante es teóricamente menos susceptible al impacto de la pandemia, ya que proporcionalmente es más joven que la población nativa, y por tanto menos sensible al impacto del virus.

Sin embargo, como subrayan organizaciones como la OCDE<sup>183</sup> debido a sus precarias condiciones de vida, como, por ejemplo, con trabajos más precarios, menor nivel educativo o viviendas con un mayor hacinamiento, el impacto del Covid-19 en la población migrante ha incidido de forma significativa en numerosas esferas como la educativa, laboral, sanitaria, vivienda etc. Todo ello, ha puesto de manifiesto, la necesaria toma de decisiones por los Países Miembros y el apoyo y fomento que ejercen las instituciones europeas mediante herramientas como el PAII en favor de su plena integración, como veremos a continuación.

## **5.1 Educación y formación inclusiva**

En primer lugar, como venía siendo habitual en los anteriores pactos presentados por la CE, la educación continuaba siendo uno de los principales ejes en materia de integración desarrollados por las instituciones europeas. En este aspecto, el PAII comienza valorando la enorme importancia que ha tenido la pandemia del Covid-19 en la educación, especialmente en los colectivos más vulnerables como los niños migrantes y refugiados. Para ello, el PAII trata de conectar el trabajo en esta materia con la (entonces)

---

<sup>182</sup> Comunicación de la Comisión (...) “Plan de Acción sobre Integración e Inclusión 2021-2027.” Bruselas, 24.11.2020

<sup>183</sup> Organization for Economic Co-operation and Development “What is the impact of the COVID-19 pandemic on immigrants and their children?” *Tackling coronavirus (Covid-19) OECD Contributions*, 19 de octubre de 2020.

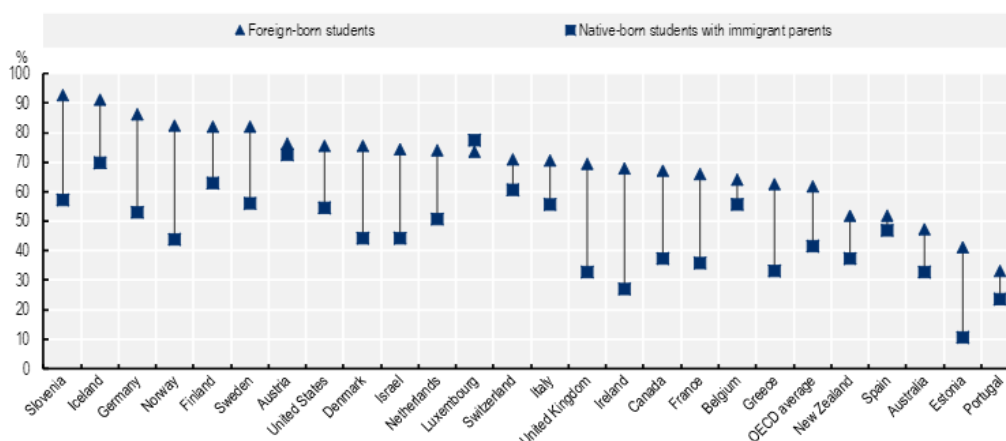
futura Estrategia Futura de los Derechos del Niño, que fue presentada en marzo de 2021<sup>184</sup>, unos meses después de dicho Pacto.

Asimismo, el PAII recoge el compromiso de la CE de presentar a comienzos de 2021 una propuesta en materia de Educación y Cuidados de la Primera Infancia (ECPI) que principalmente afecte y tenga por objetivo el refuerzo educativo de los niños migrantes en los Países Miembros. Como consecuencia, el PAII recoge que la importancia de que la educación y formación de los migrantes debe darse en todos los niveles educativos: desde la ya mencionada primera infancia hasta la educación superior. Para ello, da prioridad al aprendizaje de idiomas, uno de los principales retos en materia de integración. Porque, como se puede observar (Gráfico 5), uno de los principales obstáculos en materia de integración, es precisamente la adquisición eficaz de competencias lingüísticas por parte de los niños migrantes, particularmente en países como Alemania, Austria o Finlandia.

Como veremos en el siguiente subapartado, la adquisición de competencias lingüísticas no solo está relacionado con la integración en materia educativa, sino que tiene implicaciones *muy* relevantes en lo referente al mercado de trabajo.

### Gráfico 5<sup>185</sup>

Figure 8. Percentage of students who do not speak the language of instruction at home, by immigrant background



Note: Countries in which less than 5% of students had immigrant parents are not represented in the figure.  
Source: OECD, PISA 2018 Database, adapted from OECD (2020)<sup>[31]</sup>.

<sup>184</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones “Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño” Bruselas, 24.3.2021

<sup>185</sup> Organization for Economic Co-operation and Development “What is the impact”, pág. 18.

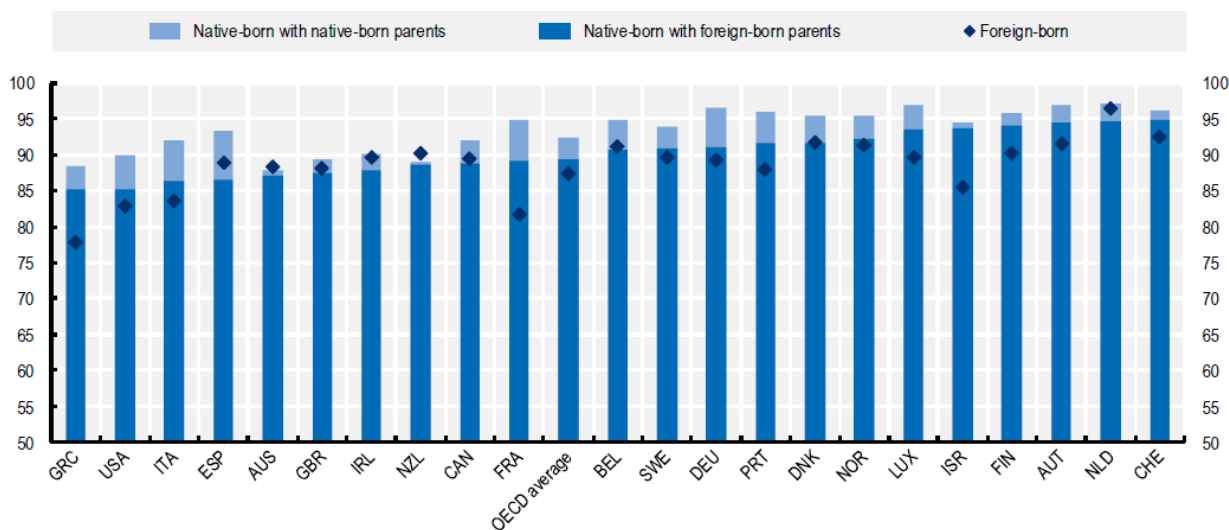
Del mismo modo, como explica Pinyol<sup>186</sup>, la CE propone en el PAII un mayor impulso al desarrollo del profesorado en materia de diversidad cultural, religiosa y lingüística, enfatizando de esta manera que los Países Miembros sean capaces de construir entornos escolares que atiendan a una población diversa, multilingüe y multicultural en los que se favorezca la integración de los niños migrantes y sus familias.

De la misma forma, el PAII intenta impulsar y fomentar las medidas en materia de digitalización y nuevas tecnologías, y como todo ello puede contribuir a la integración educativa de los migrantes. Como muestra el siguiente gráfico (ver Gráfico 6), la brecha digital existente entre niños migrantes y nacionales es acuciante en la mayoría de los países europeos, particularmente en algunos como Grecia, Italia o Francia. Como en tantos otros ámbitos, la pandemia del Covid-19 ha puesto sobre la mesa problemáticas como la brecha digital existente entre los niños, que es aún más grande en lo relativo a migrantes.

**Gráfico 6**<sup>187</sup>

**Figure 6. Access to a computer and an internet connection at home, children aged 15**

Percentages



Con esta intención, el PAII trata de hacer más accesibles las capacidades y herramientas educativas en favor de los niños migrantes, para así corregir las

<sup>186</sup> Pinyol, Gemma “¿Una hoja de ruta para una mejor convivencia?” *Agenda Pública*, 11 de diciembre de 2020. Consultado el 22 de abril de 2021 en: <https://agendapublica.es/una-hoja-de-ruta-para-una-mejor-convivencia/>

<sup>187</sup> Organization for Economic Co-operation and Development “What is the impact?”, pág. 16.



desigualdades en el ámbito educativo que han sido agravadas por la brecha digital. Igualmente, continúa el trabajo establecido en la Estrategia Europea de Educación Digital 2021-2027<sup>188</sup>, en la que se trata de dotar a los Estados Miembros de nuevos instrumentos en el ámbito de la digitalización para hacer más accesibles los servicios públicos educativos a las familias de migrantes.

## **5.2 Integración en el mercado de trabajo**

En segundo lugar, el siguiente ámbito sectorial del PAII es uno de los más importantes: la integración en el mercado de trabajo. No obstante, como viene siendo habitual en los planes de integración presentados por la CE, éstos solo contemplan medidas en materia de integración para aquellos migrantes que residen legalmente en la UE, nada se dice sobre aquellos en situación irregular, que también necesitan herramientas por parte de las autoridades para facilitar su integración, y poder estar en condiciones de residir legalmente en la UE<sup>189</sup>.

Por otro lado, uno de los principales ámbitos en los que ha tenido incidencia el Covid-19 es el referente al mercado laboral, especialmente para la población migrante. Como podemos observar (ver Gráfico 7), en la gran mayoría de los países europeos la caída del empleo ha sido mucho mayor para los migrantes que para los nacionales, destacando negativamente el dato de España. Por lo que podemos afirmar, que uno de los principales ámbitos de actuación de la CE, es necesariamente el mercado de trabajo, más si cabe debido a la crisis económica generada a raíz de la pandemia del Covid-19.

---

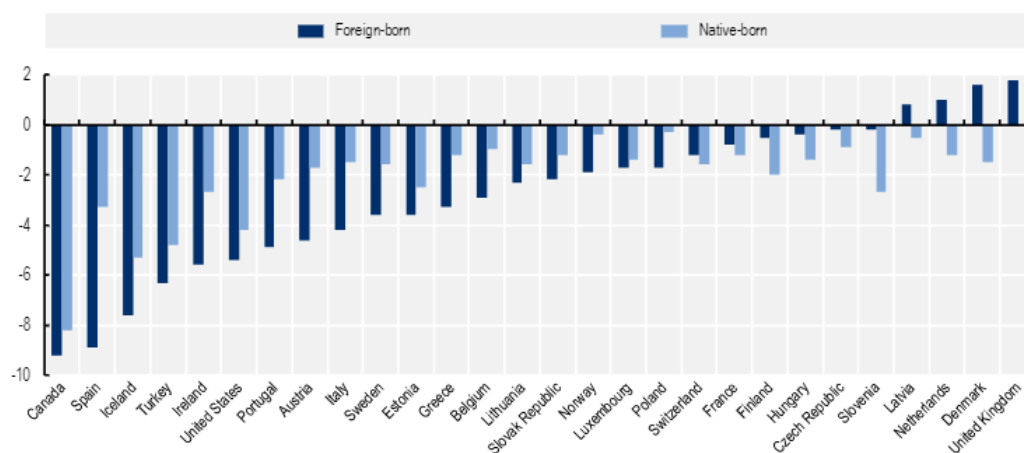
<sup>188</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Plan de Acción de Educación Digital 2021-2027 Adaptar la educación y la formación a la era digital”, Bruselas, 30.09.2020

<sup>189</sup> Pinyol, Gemma “¿Una hoja (...)?”

## Gráfico 7<sup>190</sup>

Figure 4. Change in the employment rate between Q2 2019 and Q2 2020, by place of birth

Percentage points



Bien, en materia de mercado de trabajo, la CE apuesta por mejorar las oportunidades de empleo y reconocimiento de cualificaciones de los migrantes, y la colaboración con los interlocutores económicos y sociales para fomentar la integración de los migrantes en el mercado de trabajo. En particular, el PAII pone el acento en lo referido a la integración laboral en un colectivo en concreto: las mujeres migrantes. Y es que, el PAII trata de recalcar grave situación que viven millones de mujeres migrantes en toda Europa, tratando de aunar esfuerzos para su integración, atendiendo a sus necesidades específicas.

Como consecuencia, el PAII incluye entre sus principales ejes en este ámbito el enfoque transversal de género, que debe estar presente en la realización de todas las políticas públicas en materia de integración de migrantes desarrolladas por los Países Miembros<sup>191</sup>. De la misma forma, el PAII recalca el valor que tienen los fondos europeos, en concreto tanto el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Feder) para contribuir a financiar iniciativas de los Países Miembros en materia de integración laboral.

<sup>190</sup> Organization for Economic Co-operation and Development “What is the impact”, pág. 11.

<sup>191</sup> Eurodiaconia “Promoting the inclusion of migrant women: An initial assessment of the EU action plan for integration and inclusion and other EU initiatives” *Policy Brief*, Diciembre de 2020.

Por otro lado, como subraya el ECRE<sup>192</sup>, las competencias lingüísticas de los migrantes son uno de los principales escollos en cuanto a su integración en el mercado de trabajo, ya que como explica dicho organismo, las clases de idiomas por sí solas no son suficientes para que los migrantes entren de forma satisfactoria en el mercado de trabajo. En consecuencia, ECRE aboga por que las clases lingüísticas se adapten a las competencias individuales de cada migrante, tratando de conectarlas con sus habilidades específicas de cara a su futuro puesto de trabajo en el país de recepción, para ello ponen como ejemplo la reciente ley de integración holandesa adoptada en julio de 2020<sup>193</sup>.

Mientras que, de acuerdo en el PAII otro de los principales ámbitos en los que se podría contribuir de forma muy significativa a la integración educativa es el pleno reconocimiento de títulos universitarios y otras cualificaciones y la reducción de trabas administrativas y legales en esta esfera. Por ejemplo, recientemente España reformó su sistema de homologación de títulos universitarios para migrantes, para reducirlo a un máximo de seis meses<sup>194</sup>, ya que en la actualidad la demora media puede ser superior a los dos años, con los efectos en las perspectivas laborales y socioeconómicas que esto tiene para los migrantes. Para ello, el PAII apuesta por continuar desarrollando la “Herramienta de la UE para crear el perfil de capacidades de nacionales de terceros países” en la que se trata facilitar dicho reconocimiento de títulos universitarios y demás diplomas de los migrantes, que junto con el Pasaporte de Calificaciones para los Refugiados del Consejo de Europa<sup>195</sup>, son dos de los instrumentos utilizados en los últimos años para facilitar esta problemática, aunque uno de ellos no sea estrictamente comunitario.

No obstante, como también denuncia el ECRE<sup>196</sup>, a lo largo de todo el PAII se de por hecho que la integración laboral total de los migrantes se dé cuando ya encuentre un

---

<sup>192</sup> European Council on Refugees and Exiles “The Future EU Action Plan on Integration and Inclusion: Ensuring an Approach Inclusive of All” *Policy Paper*, octubre 2020. Disponible en: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2020/10/The-Future-EU-Action-Plan-on-Integration-and-Inclusion-Ensuring-an-Approach-Inclusive-for-All.pdf>

<sup>193</sup> Gobierno de los Países Bajos, “New Civic Integration Act” Julio de 2020. Disponible en: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/07/02/nieuwe-wet-inburgering-aangenomen>

<sup>194</sup> Silió, Elisa “Miles de inmigrantes podrán homologar su título universitario en seis meses para ejercer en España”, *El País*, 24 de marzo de 2021. Consultado el 27 de abril en: <https://elpais.com/educacion/2021-03-24/miles-de-inmigrantes-podran-homologar-su-titulo-universitario-en-seis-meses-para-ejercer-en-espana.html>

<sup>195</sup> Council of Europe, “European Qualifications Passport for Refugees” Consultado el 27 de abril de 2021 en: <https://www.coe.int/en/web/education/recognition-of-refugees-qualifications>

<sup>196</sup> European Council on Refugees and Exiles “Op-ed: The new Action Plan on Integration and Inclusion: Promising Elements, Rising Expectations” 11 de diciembre de 2020. Disponible en:

trabajo, y no hay mención alguna a la precariedad laboral, sobrecualificación, empleo que garantice una estabilidad financiera y la conciliación familiar. Como es sabido, los migrantes son mucho más vulnerables a la precariedad laboral que los nacionales, por ello resulta tan llamativo que en toda la Comunicación de la CE no se haga ni una sola referencia a dicha problemática, dando por hecho que encontrar un trabajo ya por sí solo puede acabar con todas las vicisitudes de la integración laboral. Además, como expone el ECRE<sup>197</sup>, no se trata solo de asegurar un trabajo digno, sino de poner de manifiesto a los migrantes sus derechos como trabajadores y de los mecanismos existentes en los ordenamientos jurídicos de cada Estado Miembro de cumplimiento y monitorización de estos, para asegurar una auténtica integración laboral.

Por todo esto, como nos hemos referido anteriormente en nuestro trabajo, dado que la integración no es una competencia en la que las instituciones europeas puedan armonizar las políticas pública de los Países Miembros, esto ello es de suma relevancia especialmente en las políticas que tienen que ver con el mercado de trabajo. De modo, que observamos que, pese a los esfuerzos de la CE en el PAII, especialmente mediante el incremento de los fondos europeos en esta materia, lo nuclear de las políticas públicas de integración en materia laboral sigue permaneciendo bajo la órbita de los Países Miembros, he ahí donde debe residir la principal acción en materia de integración en lo referido al mercado laboral.

### **5.3 Promoción en el acceso a los servicios de salud**

En tercer lugar, el siguiente gran ámbito sectorial que establece el PAII es la promoción en el acceso a los servicios de salud por parte de los migrantes. Por primera vez, el área de salud era un ámbito de actuación completamente diferenciado al resto, lo que denotaba la creciente importancia de este ámbito derivada de la pandemia del Covid-19. Como decíamos al comienzo del presente apartado, los migrantes pese a ser más jóvenes en proporción que los nacionales, tendrían por tanto que ser un colectivo con menor virulencia del Covid-19, pero los datos demuestran que no ha sido así (ver Gráfico 8). Como podemos ver, en el caso de Suecia y Francia (dos de los países europeos con mayor proporción de migrantes entre su población), las cifras de mortalidad de migrantes

---

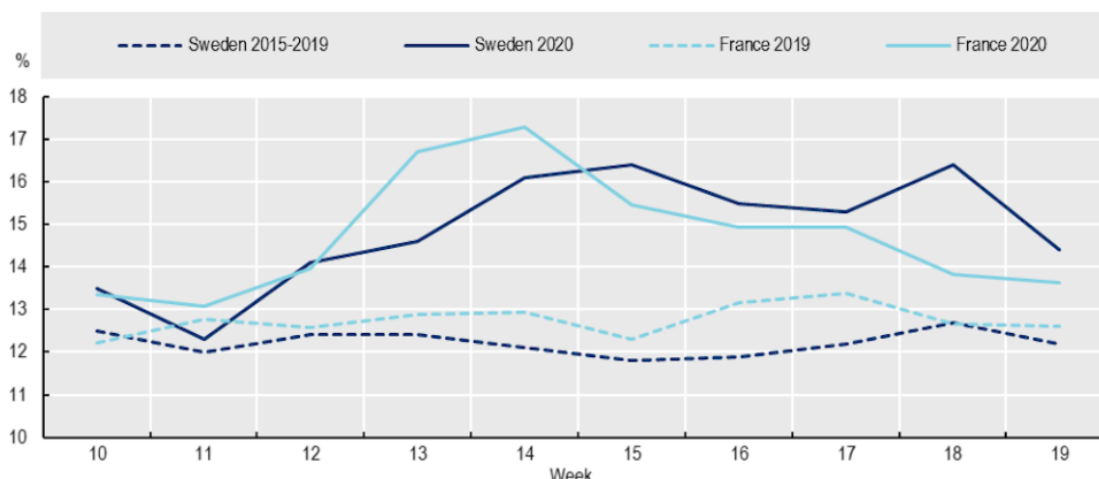
<https://www.ecre.org/op-ed-the-new-action-plan-on-integration-and-inclusion-promising-elements-rising-expectations/>

<sup>197</sup> European Council on Refugees and Exiles “Op-ed: (...)”

en proporción al resto de la población han aumentado considerablemente a raíz de la pandemia, poniendo de relieve el precario acceso a los servicios de salud que tienen los migrantes en la UE.

### Gráfico 8<sup>198</sup>

Figure 2. **Share of immigrants among deaths in France and Sweden, March-April 2020 compared with previous periods**



Como resultado, la pandemia ha puesto de manifiesto las enormes desigualdades que se viven entre migrantes y nacionales en países de toda la UE. Los migrantes se enfrentan a todo tipo de obstáculos para acceder a los servicios de salud incluyendo trabas administrativas, falta de familiaridad con el sistema sanitario u obstáculos lingüísticos e interculturales<sup>199</sup>. Más aún, hay dos colectivos de migrantes que tienen unas necesidades específicas en materia sanitaria y que de acuerdo con el PAII su acceso a los servicios de salud debe ser prioritaria: los refugiados y las mujeres migrantes, especialmente las madres. Por un lado, tanto los refugiados como los beneficiarios de la protección subsidiaria tienen una serie de necesidades específicas en lo relativo a su salud mental, fruto de los posibles traumas que hayan experimentado tras haber huido de sus países de origen, y de ahí que sea crucial que tengan un acceso a los servicios de salud mental lo más efectivo posible. Por otro lado, las mujeres migrantes y particularmente aquellas que estén embarazadas o estén en situación postnatal, deben recibir un adecuado acceso a los servicios de salud junto con sus hijos, debido a la mayor atención que requieren.

<sup>198</sup> Organization for Economic Co-operation and Development “What is the impact”, pág. 7.

<sup>199</sup> Comunicación de la Comisión (...) “Plan de Acción sobre Integración e Inclusión 2021-2027.” Bruselas, 24.11.2020, pág. 13

Para ello, el PAII propone promover el acceso de los migrantes a los servicios de salud mediante la financiación de proyectos bajo el fondo AMIF (Asilo, Migración e Integración) de la CE. Y también, mediante el desarrollo de acciones por parte de los Estados Miembros mediante los fondos tanto del Fondo Social Europeo Plus como del Fondo Europeo para el Desarrollo Regional, especialmente en cuanto al desarrollo de programas sanitarios para los colectivos de migrantes con necesidades específicas, pero también otros como menores extranjeros no acompañados, migrantes con algún tipo de discapacidad, víctimas de violencia de género o de tráfico de personas etc.

#### **5.4 Integración en materia de vivienda adecuada y asequible**

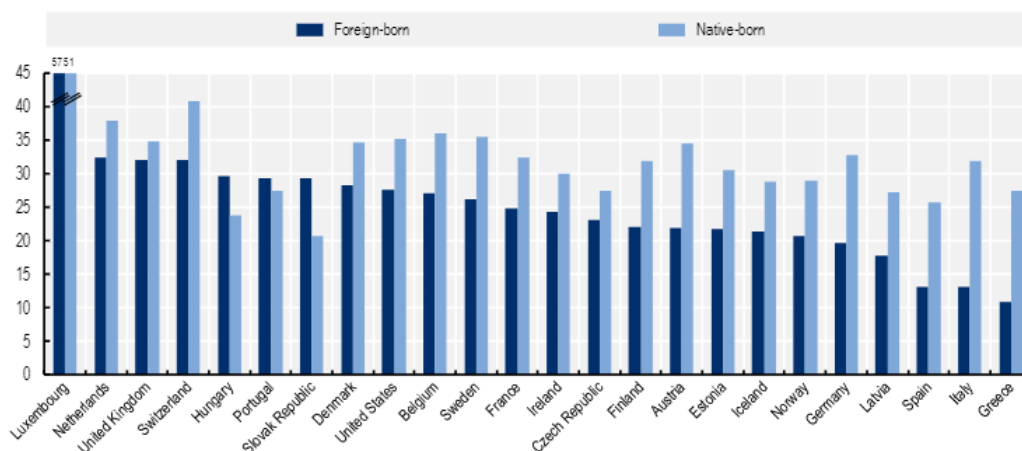
El cuarto y último eje del PAII es aquel dedicado a la integración en materia de vivienda en materia de vivienda adecuada y asequible. Puesto que como ya puso sobre la mesa el Plan de Acción de la UE contra el Racismo (2020-2025)<sup>200</sup>, el sector de la vivienda es uno en los que los migrantes sufren una mayor precariedad, desigualdad y discriminación frente a los nacionales. Las deplorables condiciones de vivienda o la segregación a la que se enfrentan migrantes por toda la UE les hacen muy más vulnerables a emergencias sanitarias y toda índole. Por ejemplo, como muestra el siguiente gráfico (ver Gráfico 9), el porcentaje de migrantes que residen en viviendas que les permiten trabajar desde ellas (el denominado teletrabajo) es mucho menor que el de los nacionales en la mayoría de los países europeos, lo que les hace mucho más vulnerables a pandemias como la vivida en la actualidad derivada del Covid-19.

---

<sup>200</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, “Una Unión de la igualdad: Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025”, Bruselas, 18.9.2020

## Gráfico 9<sup>201</sup>

Figure 1. Share of the employed population who can work from home, by place of birth



Source: OECD calculations based on Basso et al (2020<sup>21</sup>). "The new hazardous jobs and worker reallocation", <https://dx.doi.org/10.1787/400cf397-en>.

Como reconoce la propia CE en el PAII, aunque las competencias en materia de vivienda continúen en manos de los Estados Miembros, corresponde a las instituciones europeas apoyar a las autoridades locales, regionales y nacionales en aras de encontrar soluciones inclusivas en materia de vivienda para los migrantes. Es por ello, que

Con esta intención, el PAII propone continuar financiando proyectos de los Estados Miembros en materia de vivienda adecuada y asequible con los fondos AMIF, InvestEU, ESF+ o FEDER. Asimismo, plantea promover el intercambio de experiencias entre Países Miembros, regiones, ciudades y el resto de los municipios en lo que se refiere a combatir la discriminación en el mercado de vivienda y reducir la segregación residencial principalmente mediante la Red Europea de Integración y la Academia Urbana en Materia de Integración fomentando de esta manera los partenariados de colaboración. Como consecuencia, como expone Pinyol<sup>202</sup>, al hablar de partenariados de colaboración se reconoce de manera clara el papel fundamental que juega la administración local a la hora de garantizar la integración de los migrantes en materia de vivienda.

En conclusión, a lo largo de todo este apartado hemos podido diseminar críticamente todos los elementos más importantes del PAII presentado a finales de 2020, así como el impacto que ha tenido la pandemia del Covid-19 tanto en su contenido como

<sup>201</sup> Organization for Economic Co-operation and Development "What is the impact?", pág. 4.

<sup>202</sup> Pinyol, Gemma "¿Una hoja (...)?"

en las condiciones de los migrantes y como la CE trata de dar respuesta a todo ello. Partiendo de que las competencias en materia de integración corresponden a los Países Miembros, mientras que las instituciones europeas solo podrán promover e impulsar dichas medidas, el PAII presenta un paso más en la construcción de la política migratoria en la UE.<sup>1</sup>

A través de sus cuatro ejes principales, el PAII trata de dar respuesta a los principales problemas a los que se enfrentan los migrantes y refugiados en lo relativo a su integración en la Unión Europea. Si en anteriores planes de la CE se avanzaba en la importancia holística que tienen estas políticas públicas o la monitorización de los resultados de la integración a partir de 2010, en el PAII vemos como algunas de las principales innovaciones vienen referidas a la inclusión de mayores actores en lo referente a la integración, destacando las entidades locales. De igual manera, nos resultan positivos el enfoque de género que adopta el PAII, así como la relevancia que le da a las necesidades específicas que tienen determinados colectivos de migrantes como las mujeres en situación post y prenatal o la apuesta por reforzar la salud mental de los refugiados.

Por el contrario, la negativa (una vez más) a incluir a los inmigrantes en situación irregular entre los receptores de las medidas del PAII denota que las políticas de integración en la UE están lejos de ser completadas. Asimismo, pese a la inclusión hace ya años de la monitorización en cuanto a los resultados, todavía no se ha desarrollado una similar en cuanto a las políticas públicas propuestas por los distintos Estados Miembros, lo que como señalan Domínguez de Olazábal y Ferrero Turrión entre otras<sup>203</sup>, sería de una gran ayuda a la hora de examinar las acciones llevadas a cabo por éstos.

Por último, cabe señalar que, a nuestro juicio no existirá una auténtica política de integración de asilo en la UE hasta que esta sea una competencia en la que se puede armonizar las acciones llevadas a cabo por los Estados Miembros. Y es que, pese a los esfuerzos de la CE de impulsar y coordinar estas políticas públicas, seguirán existiendo enormes diferencias en cuanto a la integración en el seno de la UE. La pandemia derivada del Covid-19 ha puesto sobre la mesa la ya precaria de millones de migrantes en toda Europa que tienen peores trabajos, viviendas en peores condiciones y un difícil acceso a

---

<sup>203</sup> Domínguez de Olazábal, Itxaso, Ferrero Turrión, Ruth, Mesa García, Beatriz et al. “Flujos Migratorios en el Mediterráneo: causas, políticas y reforma” *Documento de Trabajo Opex N° 102/2020*, Observatorio de Política Exterior Española



los servicios sanitarios. En consecuencia, consideramos que la forma más eficaz de combatir esta crítica situación, debe ser la armonización de las políticas de integración en los Países Miembros de la UE, que no se encuentra (todavía) recogida en los Tratados, deberá inexorablemente estarlo en un futuro, en aras de conseguir una auténtica política de migración y asilo, y no solo una política de gestión de fronteras.

## 6. Conclusiones

Tras la elaboración del trabajo de investigación, podemos afirmar que hemos llegado a las siguientes conclusiones:

*Primero:* hemos analizado exhaustivamente la evolución de la política de inmigración y asilo de la UE y hemos podido observar como a pesar de la integración sucedida en las últimas décadas, todavía está lejos de ser efectivamente una política común tal y como establecen los tratados. Y es que, consideramos que resultó clave tanto la comunitarización de la misma en el Tratado de Ámsterdam como el enfoque bidireccional establecido en el Programa de Tampere que resultó en la creación del SECA. Sin embargo, a nuestro juicio, tanto los recelos de varios Estados Miembros como la securitización a raíz del 11-S tuvieron como consecuencia que no se estableciera una política de asilo verdaderamente común en todos los Estados Miembros, con las preocupantes consecuencias que ello conlleva para migrantes y refugiados.

A nuestro juicio, una de las enormes deficiencias de la política migratoria y de asilo ha sido el excesivo número de Directivas en contraposición con los Reglamentos, que ahondan en las diferencias ya existentes entre los Estados Miembros. Asimismo, consideramos que Dublín III, pese a su reforma de 2013, no estaba suficientemente preparado para situaciones de emergencia, que como luego quedó demostrado, tuvo unas dramáticas consecuencias. Por lo que, la reforma de Dublín III en la que se criterios de responsabilidad comunes a todos los países y se garantice el principio de no devolución, resulta absolutamente necesario para construir una política de asilo común. Por último, sostenemos que los mecanismos establecidos en la Directiva de Protección Temporal 2001/55/CE relativas a la protección temporal y a la solidaridad deberían ser empleados y reforzados de cara al futuro.

*Segundo:* tras haber explorado en detalle los dos primeros planes plurianuales de integración, salta a la vista que solamente el hecho que no fuera hasta 2005 cuando se realizara el primero, dice mucho del escaso interés de los Estados Miembros en esta materia. El PCI estableció lo que a nuestro juicio debería ser una de las claves de toda política integradora: el enfoque bidireccional. La razón de esto es que la integración *solo* puede ser entendida como un proceso en el que tanto migrante como sociedad receptora

se esfuerzan aportándose efectos positivos mutuamente, y en el que los migrantes se instalen en ella de forma duradera, y no de forma puramente utilitarista.

No obstante, los planes de integración contienen carencias que merman seriamente sus objetivos. Resulta de muy difícil justificación que todavía no se adoptaran medidas en materia de integración de manera conjunta por la UE y los Estados Miembros tanto en el PCI como en la AEI, y la UE se limitara a apoyar o tratar de coordinar la acción de los distintos países y sus regiones o municipios. A nuestro modo de ver, no solo se tendrían que incluir acciones a tomar de forma conjunta por la UE y los Estados Miembros, sino con entre las instituciones europeas y las diferentes administraciones públicas de estos. Es decir, resulta clave la acción conjunta (y no solo la colaboración) de la UE no solo con el Estado receptor sino con sus diferentes regiones, municipios, áreas metropolitanas etc.

Bien es cierto, que el hecho de que a partir de 2010 con la AEI se tuviera en cuenta la monitorización de los resultados de la integración, resulta un antes y un después en las políticas de integración. A nuestro juicio, toda política pública que pretenda ser eficaz debe incluir necesariamente no solo su plena implementación, sino la evaluación de sus resultados. Así como que los indicadores elegidos para dicha evaluación reflejen todas las aristas que conlleva la integración. Es decir, no solo aspectos económicos como el empleo, sino también ámbitos como el educativo, el lingüístico, la confianza en las instituciones del país receptor o el grado de participación política de los migrantes.

Sin embargo, en el caso que nos ocupa esto se tradujo en la evaluación de los resultados de la integración entre los Países Miembros, no así de las distintas medidas propuestas por ellos, lo que nos resulta claramente insuficiente. Dado que, concluimos que reviste de una extrema importancia no solo que se produzca una evaluación de los resultados de la integración a migrantes y refugiados, sino también de las distintas políticas públicas propuestas, para que de esta manera se produzca una evaluación del conjunto del proceso de integración, y no solo de una parte, para que fuera verdaderamente efectivo. Por último, siguiendo con el enfoque bidireccional, creemos que, dado que un proceso integrador efectivo es aquel en el que tanto migrante como sociedad receptora se esfuerzan en generar efectos positivos, resultaría significativo la evaluación de la aportación positiva de los migrantes a la sociedad receptora.

*Tercero:* hemos examinado críticamente la Crisis Migratoria de 2015 junto con la reacción de las autoridades europeas y de los Estados Miembros a esta. Bajo nuestro punto de vista, ante la mayor emergencia humanitaria ocurrida en el continente europeo tras el final de la Segunda Guerra Mundial, los Estados Miembros respondieron de forma lenta, descoordinada, ineficaz e incluso cruel en el caso de países como Hungría y Chequia. Asimismo, a nuestro juicio, el acuerdo con Turquía supone un peligroso precedente en materia de asilo tanto por las razones de fondo (la externalización de la política de asilo) como de forma (al ser realizado por el Consejo Europeo, en lugar de por el Consejo de la Unión Europea lo que hizo que el TJUE no se pudiera pronunciar). De modo que, urge una política de reasentamiento de acuerdo con los criterios de ACNUR, una relocalización de los refugiados equitativa entre los Países Miembros, y una auténtica garantía del principio de non-refoulement, en la que se prohíban acuerdos como el de Turquía.

Por otro lado, hemos observado las reformas planteadas en 2016 y 2018 a raíz de la crisis migratoria, y nos resulta muy difícil ver que se puedan encauzar. Las diferencias posturas que hay entre los Estados Miembros son enormes, y en el corto plazo no hay señales de que esto vaya a cambiar. El bloqueo de muchas de estas iniciativas en el Consejo es una señal más del estancamiento de las instituciones europeas en este aspecto. Por último, el PAI presentado en 2016 supuso como habían hecho el resto de los planes plurianuales un intento más en aras de conseguir la plena integración de migrantes y refugiados. Ahora bien, el hecho de que en esta materia la UE solo pueda fomentar las acciones llevadas a cabo por los Estados Miembros, y no armonizar, dificulta muchísimo esta labor integradora. De cara al futuro, resultaría muy relevante una reforma de los tratados que incluyera la competencia de la UE de armonización en este aspecto, de lo contrario continuarán las enormes diferencias existentes entre Países Miembros.

*Cuarto:* tras haber explorado profundamente el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de 2020, consideramos que a pesar de que intenta acabar con las divergencias entre los Países Europeos, nos muestra serias dudas sobre su aplicación práctica. Pese al bien intencionado “mecanismo de solidaridad” consideramos que no garantiza un reparto equitativo de manera sostenida de los solicitantes de asilo entre los Países Miembros. Del mismo modo, elementos positivos como el mecanismo de control de los derechos fundamentales, resultan francamente insuficientes, y no garantizan de forma efectiva un mayor respeto a los derechos humanos de refugiados y migrantes. U otros, como la nueva

política de reasentamiento o la no adopción de medidas concretas que eviten las devoluciones en alta mar, reflejan que la escasa ambición del NPMA para añadir algo nuevo a la política migratoria.

Y es que, dicha solidaridad es “a la carta” de modo que cada país puede entre relocalizar en su territorio solicitantes de asilo o patrocinar los retornos, lo que nos hace concluir que desvirtúa completamente su función, además de poner en riesgo el principio de non-refoulement. A nuestro juicio, sería positivo establecer un sistema de solidaridad en la que fuera obligatorio un mínimo de refugiados a acoger (que no a retornar a terceros países) por los distintos países, y después ofrecer estímulos para aquellos países que decidan acoger más. De esta manera, se establecería un mínimo de refugiados a distribuir equitativamente, lo que aliviaría a los países fronterizos como Grecia e Italia, e incentivaría los más recelosos de participar, a hacerlo de forma más decidida.

Igualmente, bajo nuestro punto de vista, es de suma importancia la monitorización de los derechos fundamentales, pero debería ser realizado por parte de una única autoridad a nivel europeo, y no por los Países Miembros. En este sentido, la creación de una auténtica agencia europea de asilo que entre sus principales competencias tenga dicha vigilancia de los derechos fundamentales tanto de migrantes y como de solicitantes de asilo, resultaría positivo, lo que podría realizar en colaboración con la FRA. De lo contrario, creemos que nos volveremos a encontrar con las diferencias entre Estados Miembros que hemos visto a lo largo de todo nuestro trabajo, y que continúan sin asegurar una política migratoria y de asilo garantista y respetuosa con los derechos humanos. Y, por último, tanto la política de reasentamiento como la prohibición expresa y decidida de las devoluciones en alta mar deben ser abordadas de forma decidida, es decir, en forma de reglamento y no como *soft law*. De manera que no quepa ningún tipo de diferencia en su aplicación por los países europeos, y de acuerdo con las directrices de ACNUR.

*Quinto:* después de examinar el Plan de Acción sobre Integración e Inclusión (2021-2027), hemos podido ver que la pandemia del Covid-19 ha tenido un enorme impacto tanto en su elaboración como en sus propuestas, destacando aquellas dedicadas a la salud. A pesar de ello, su negativa, una vez más a incluir a los inmigrantes indocumentados entre los receptores de las medidas del PAII denota que las políticas de integración en la UE están lejos de ser completadas.

De la misma forma, como decíamos anteriormente, la monitorización de *todo* el proceso de integración y no solo de sus resultados, junto la decidida apuesta por el enfoque bidireccional, también en la evaluación de la aportación positiva a las sociedades receptoras, resultan de suma importancia a fin de conseguir una integración concorde a los derechos y necesidades de los migrantes. Por último, concluimos que no existirá una auténtica política de integración de asilo en la UE hasta que esta sea una competencia en la que se puede armonizar las acciones llevadas a cabo por los Estados Miembros. Y es que, pese a los esfuerzos de la CE de impulsar y coordinar estas políticas públicas, seguirán existiendo enormes diferencias en cuanto a la integración en el seno de la UE, muchas de las cuales se han puesto de relieve a raíz de la pandemia.

En definitiva, si la UE solo conseguirá convertirse en un auténtico espacio de seguridad, libertad y justicia, si logra tener una política migratoria y de asilo común en la que todos los Países Miembros se vean involucrados. Pero, solo podrá hacerlo si consigue realmente tener una política común en la que se garanticen los derechos de *todos* los migrantes y refugiados, y en el que se dé una plena integración para todos ellos. Los movimientos migratorios han construido sociedades a lo largo de los siglos, y lo harán aún más en el futuro. Depende únicamente de la voluntad de las instituciones europeas, los Estados Miembros, y por extensión de sus ciudadanos, si ese futuro es compartido, con el pleno reconocimiento de los derechos para todos ellos.

## 7. Bibliografía

AASIA et. al. “The Pact on Migration and Asylum: To provide a fresh start and avoid past mistakes, risky elements need to be addressed and positive aspects need to be expanded” Statement of more than fifty European NGOs on the New Pact on Migration and Asylum, octubre de 2020. Disponible en: [https://www.hrw.org/sites/default/files/media\\_2020/10/NGO-Statement-Pact-Oct-2020-FINAL.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2020/10/NGO-Statement-Pact-Oct-2020-FINAL.pdf)

Alarcón, Noemi. “El Sistema europeo común de asilo y su aplicación en España” TSN Transatlantic Studies Network, Revista de Estudios Internacionales, Vol. 2. Nº 4, julio-diciembre de 2017, págs. 155-161.

Arango, Joaquín; Garcés, Blanca; Mahía, Ramón y David Moya (Ed.). *Inmigración en tiempos de Covid-19*. Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs, 2021.

Arenas Hidalgo, Nuria “Flujos masivos de población y seguridad: La crisis de personas refugiadas en el Mediterráneo” *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, Vol. 18, N.º 36, 2016, págs. 339-372.

Arenas Hidalgo, Nuria “El sistema europeo común de asilo. Funcionamiento básico y evaluación ante los actuales éxodos de población” *Revista Jurídica de Buenos Aires*, Núm. 95, 2017, pág. 139-163

Arenas Hidalgo, Nuria “Derecho Internacional y Europeo de las Personas Refugiadas”. En: Fernando M. Mariño Menéndez; Carmen Pérez González y Alicia Cebada Romero (Coords.). *Instrumentos y Regímenes de Cooperación Internacional*, TROTТА, 2017, págs. 177-202

Aus, Jonathan. “Logics of Decision-making on Community Asylum policy: a case study of the Evolvment of the Dublin II Regulaton” Working paper N.03, Centre for European Studies of the the University of Oslo, Febrero de 2006.

BBC World News “Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts” Europe migrant crisis, 4 de marzo de 2016. Consultado el 10 de abril de 2021 en: <https://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>

Beierens, Hanne. “The EU Pact on Migration and Asylum- A bold move to avoid the abyss?” Commentaries, Migration Policy Institute, octubre de 2020. Disponible en: <https://www.migrationpolicy.org/news/eu-pact-migration-asylum-bold-move-avoid-abyss>

Bloj, Ramona y Buzmaniuk Stefanie. “Understanding the new pact on migration and asylum” European Issue n°577, Fondation Robert Schuman, 16 de noviembre de 2020.

Bonn, Marjorie. “El Programa de la Haya. Consolidación de la Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea”, Publicaciones del Portal Iberoamericano en Ciencias Penales, Instituto De Derecho Penal Europeo e Internacional, Universidad de Castilla la Mancha, 2006, pág. 1-8

Calchi Novati, Anita “The Action plan on Integration and Inclusion 2021-2027: what implications for migrants?” *A Path for Europe*, 10 de enero de 2021. Consultado el 23 de abril de 2021 en: <https://pathforeurope.eu/the-action-plan-on-integration-and-inclusion-2021-2027-what-implications-for-migrants/>

Catalán, Nacho y Naiara Galarraga. “Cifras y gráficos para entender la crisis migratoria en Europa” El País, 24 de septiembre de 2015. Consultado el 12 de abril de 2021 en: [https://elpais.com/internacional/2015/09/24/actualidad/1443093540\\_513270.html](https://elpais.com/internacional/2015/09/24/actualidad/1443093540_513270.html)

Claveria Arizti, Isabel María, «Controles en fronteras, asilo e inmigración», Revista de Derecho de la Unión Europea, núm. 10, 1º Semestre de 2006, pág. 113-137

Comisión Española de Ayuda al Refugiado “Nuevo Pacto de Migración y Asilo de la UE: cinco claves de una propuesta decepcionante” 30 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.cear.es/claves-nuevo-pacto-migracion-asilo/>

Comisión Española de Ayuda al Refugiado “Nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo: aspectos principales” 30 de septiembre de 2020. Disponible en: [https://www.cear.es/wp-content/uploads/2020/09/CEAR\\_Nuevo-PE\\_Migracion-y-Asilo\\_Aspectos-principales.pdf](https://www.cear.es/wp-content/uploads/2020/09/CEAR_Nuevo-PE_Migracion-y-Asilo_Aspectos-principales.pdf)

Comisión Española de Ayuda al Refugiado “Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo” 30 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.cear.es/wp->



content/uploads/2020/10/NUEVO-PACTO-UE-SOBRE-MIGRACION%CC%81N-Y-ASILO.pdf

Comisión Europea, “Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo: Preguntas y respuestas” Consultado el 12 de abril de 2021 en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda\\_20\\_1707#to-come](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_20_1707#to-come)

Comisión Europea, “Security & border management – new Schengen strategy” Consultado el 12 de abril de 2021 en: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12838-Schengen-strategy-/public-consultation>

Comité Económico y Social Europeo “Dictamen sobre la 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” 27 de enero de 2021, 1.4. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020AE4226&from=ES>

Consejo de la Unión Europea “Responder con mayor contundencia a las redes de tráfico ilícito de migrantes: una serie de medidas globales y operativas - Aprobación (6 de diciembre de 2018)”

Council of Europe, “European Qualifications Passport for Refugees” Consultado el 27 de abril de 2021 en: <https://www.coe.int/en/web/education/recognition-of-refugees-qualifications>

de Lucas, Javier “Hay políticas de migración más humanas” El País, 13 de diciembre de 2020. Consultado el 12 de abril de 2021 en: <https://elpais.com/ideas/2020-12-12/hay-politicas-de-migracion-mas-humanas.html>

De Lucas, Javier. “La inmigración, como res política.” en Movimientos de personas e ideas y multiculturalidad, editado por José Chamizo de la Rubia et. al (Bilbao: Fórum Deusto, 2004) págs. 193-227

De Lucas, Javier. *Mediterráneo, el naufragio de Europa*. 2º Edición. Valencia: Tirant Humanidades, 2016.

De Lucas, Javier. “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, N.º 1, pág. 21-27

De Lucas, Javier. “Sobre las políticas de inmigración en la Unión Europea un año después del 11 de septiembre de 2001. Inmigración, derechos y ciudadanía.” *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*. Núm. 6-2002, pág. 1-19

De Lucas, Javier. “Un Waterloo, jurídico y político. La UE ante refugiados e inmigrantes” *Razón y fe: Revista hispanoamericana de cultura*, Tomo 272, N.º 1405, 2015, pág. 355-366

De Lucas, Javier. “¿Una nueva política europea de asilo?” *Pensamiento Crítico, Infolibre*, 7 de septiembre de 2015 Consultado el 12 de abril de 2021 en: <http://www.pensamientocritico.org/javluc1015.htm>

Domínguez de Olazábal, Itxaso, Ferrero Turrión, Ruth, Mesa García, Beatriz et al. “Flujos Migratorios en el Mediterráneo: causas, políticas y reforma” Documento de Trabajo Opex N° 102/2020, Observatorio de Política Exterior Española

Eurodiaconia “Promoting the inclusion of migrant women: An initial assessment of the EU action plan for integration and inclusion and other EU initiatives” Policy Brief, Diciembre de 2020.

European Council on Refugees and Exiles “The Future EU Action Plan on Integration and Inclusion: Ensuring an Approach Inclusive of All” Policy Paper, octubre 2020. Disponible en: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2020/10/The-Future-EU-Action-Plan-on-Integration-and-Inclusion-Ensuring-an-Approach-Inclusive-for-All.pdf>

European Council on Refugees and Exiles “Op-ed: The new Action Plan on Integration and Inclusion: Promising Elements, Rising Expectations” 11 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.ecre.org/op-ed-the-new-action-plan-on-integration-and-inclusion-promising-elements-rising-expectations/>

European Migration Network, “Glosario 2.0 sobre Inmigración y Asilo”, 2º edición, enero de 2012. Disponible en: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/docs/emn-glossary-es-version.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/emn-glossary-es-version.pdf)

European Legal Network on Asylum “Summary Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe”, European Council on Refugees and Exiles, marzo de 2006, págs. 1-34.

Fernández Arribas, Julia “Historia de la política europea de inmigración y asilo” El Orden Mundial, 14 de febrero de 2021. Consultado el 20 de febrero de 2021 en: <https://elordenmundial.com/historia-politica-europea-inmigracion-y-asilo/>

Fernández Rozas, JC “Control de fronteras, asilo e inmigración en la Unión Europea: un conflicto competencial no resuelto”, Memorial para la Reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor.

Santiago Muñoz Machado, t. I, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2016, pp. 333-378.

García-Valdecasas, Ignacio. “El rechazo al proyecto de Constitución Europea: un análisis retrospectivo” Análisis del Real Instituto Elcano, N.º 159-2005, 27 de diciembre de 2005. Disponible en:

Garcés-Mascareñas, Blanca. “Por qué Dublín no funciona” Notes Internacionals CIDOB, Barcelona Centre for International Affairs, noviembre de 2015.

Gobierno de los Países Bajos, “New Civic Integration Act” Julio de 2020. Disponible en: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/07/02/nieuwe-wet-inburgering-aangenomen>

González, Enríquez Carmen. “La crisis del Mediterráneo” Real Instituto Elcano, 30 de abril de 2015, págs. 1-2

González Enríquez, Carmen “La crisis de los refugiados y la respuesta europea” Análisis del Real Instituto Elcano (ARI) 18 de noviembre de 2015, págs. 1-13

Gortázar, Cristina. “La crisis de los refugiados: la hora de Europa” Análisis del Instituto Elcano (ARI), 18 de enero de 2016, págs. 1-7.

Goudappel, A.N.J. Flora y Helena S. Raulus (ed.) *The Future of asylum in the European Union: problems, proposals and human rights*. La Haya: Springer, 2011

Hock Medina, Manuela. “¿Por qué colapsó el Sistema Europeo Común de Asilo?” *Quaderns de recerca*, Núm. 43 Centre de Documentació Europea, Universitat Autònoma de Barcelona, págs.1-43

Hurwitz, Agnès “The 1990 Dublin Convention: A comprehensive Assessment” *International Journal of Refugee Law*, Volume 11, Issue 4, 20 de octubre de 1999, págs. 646-677.

Hurwitz, Agnès. *The collective responsibility of states to protect refugees*. New York: Oxford University Press, 2009.

International Centre for Migration Policy and Development, “2015 in review: timeline of major incidences and policy responses” Consultado el 12 de abril de 2021 en: <https://www.icmpd.org/news-centre/2015-in-review-timeline-of-major-incidences-and-policy-responses/>

Kaunert, Christian y Sarah Léonard. “The European Union asylum policy after the Treaty of Lisbon and the Stokolhm Programme: Towards supranational governance in a common area of protection?” *Refugee Survey Quarterly*, Volume 31, Issue 4, 10 de diciembre de 2012, págs. 1-20

Kirişci, Kemal; Erdoğan, M. Murat; y Nihal Eminoğlu “The EU’s “New Pact on Migration and Asylum” is missing a true foundation.” *Order from chaos*, Brookings Institution, 6 de noviembre de 2020. Disponible en : <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/11/06/the-eus-new-pact-on-migration-and-asylum-is-missing-a-true-foundation/>

Leboeuf, Luc “Legal pathways to Protection: Towards a common and comprehensive approach?” *Special series of posts on the New Migration Pact, EU Migration and Asylum and Policy*, consultado el 12 de abril de 2021 en: <https://eumigrationlawblog.eu/legal-pathways-to-protection-towards-a-common-and-comprehensive-approach/>

Manchón, Felipe. “El Pacto sobre Migración y Asilo ¿una nueva oportunidad para Europa?” *Opinion Paper*. IEEE 152/2020.

Moreno-Lax, Violeta “A new Common approach to Search and Rescue? Entrenching Proactive Containment” Special series of posts on the New Migration Pact, EU Migration and Asylum and Policy, consultado el 12 de abril de 2021 en: <https://eumigrationlawblog.eu/a-new-common-european-approach-to-search-and-rescue-entrenching-proactive-containment/>

Organization for Economic Co-operation and Development “What is the impact of the COVID-19 pandemic on immigrants and their children?” *Tackling coronavirus (Covid-19) OECD Contributions*, 19 de octubre de 2020.

Oroza, Rebeca y Lamberto Fraga. “La crisis migratoria en el Mediterráneo: la responsabilidad de Europa” *Mundi Migratios*, Vol 3, Nº 1, pág. 104-123

Pajares, Miguel. “La política europea de inmigración” *Cuadernos Relaciones Laborales*, Vol. 20, Núm. 1, (2002), pág. 143-165

Parlamento Europeo, “Explorar las causas de la migración: ¿Por qué migran las personas?”, 03 de noviembre de 2020. Consultado el 31 de marzo de 2021 en: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/world/20200624STO81906/explorar-las-causas-de-la-migracion-por-que-migran-las-personas>

Peers, Steve “First analysis of the EU’s new asylum proposals” *EU Law Analysis*, 25 de septiembre de 2020. Consultado el 10 de abril de 2021 en: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2020/09/first-analysis-of-eus-new-asylum.html>

Pinyol, Gemma “¿Una hoja de ruta para una mejor convivencia?” *Agenda Pública*, 11 de diciembre de 2020. Consultado el 22 de abril de 2021 en: <https://agendapublica.es/una-hoja-de-ruta-para-una-mejor-convivencia/>

Pinyol-Jiménez, Gemma. “Migraciones en la Unión Europea en tiempos de pandemia”. *Anuario CIDOB de la Inmigración 2020*, enero de 2021, págs. 34-48

Porrás Ramírez, José María (Ed.). *Migraciones y asilo en la Unión Europea*. Pamplona: Aranzadi, 2020.

Prieto, Gonzalo “La crisis de los refugiados a través de los mapas” *Geografía infinita*, 28 de noviembre de 2015. Consultado el 10 de abril de 2021 en:

<https://www.geografiainfinita.com/2015/11/la-crisis-de-los-refugiados-a-traves-de-los-mapas/>

Rojas, Alberto “Matteo Salvini: 14 meses de bloqueo a 14 barcos y 3.000 migrantes” Diario el Mundo. Consultado el 12 abril de 2021 en: <https://www.elmundo.es/espana/2019/08/21/5d5c17ec21efa05d3e8b45d7.html>

RTVE “España, Italia, Grecia y Malta piden a la UE más solidaridad y que se repartan los migrantes entre los países miembros”, 25 de noviembre de 2020. Consultado el 10 de abril de 2021 en: <https://www.rtve.es/noticias/20201125/espana-italia-grecia-malta-piden-ue-mas-solidaridad-nuevo-planmigracion-asilo/2058489.html>

Ruy, Donatienne y Erol Yayboke. “Deciphering the European Union’s New Pact on Migration and Asylum” Critical Questions, Center for Strategic and International Studies, 29 de septiembre de 2020.

Silió, Elisa “Miles de inmigrantes podrán homologar su título universitario en seis meses para ejercer en España”, El País, 24 de marzo de 2021. Consultado el 27 de abril en: <https://elpais.com/educacion/2021-03-24/miles-de-inmigrantes-podran-homologar-su-titulo-universitario-en-seis-meses-para-ejercer-en-espana.html>

Solanes, Ángeles. “Derechos humanos y asilo: sobre las deficiencias del SECA y la regulación jurídica española.” Anuario de la Facultad de Derecho (Universidad de Alcalá) 2014-2015, no. 7, p. 181-210

Solanes, Ángeles “Desplazados y refugiados climáticos. La necesidad de protección por causas medioambientales” Anales de la Cátedra Francisco Suárez, ISSN 0008-7750, N° 55, 2021, págs. 433-456

Solanes, Ángeles. “¿Integrando por ley?: de los contratos europeos de integración al compromiso de la Ley Autonómica Valenciana 15/2008” Revista de derecho migratorio y extranjería, N° 20, 2009, pág. 47-75

Solanes, Ángeles. “Protección y principio de non-refoulement en la Unión Europea” SCIO, Revista de Filosofía, N.º 19, (2020), 27-62

Spindler, William. “2015: El año de la crisis de refugiados en Europa” United Nations High Commissioner for Refugees, 8 de diciembre de 2015. Consultado el 11 de abril de 2021 en: [https://www.unhcr.org/news/stories/2015/12/56ec1ebde/2015-year-europes-refugee-crisis.html#\\_ga=2.113849349.387555149.1618216465-953497689.1617187185](https://www.unhcr.org/news/stories/2015/12/56ec1ebde/2015-year-europes-refugee-crisis.html#_ga=2.113849349.387555149.1618216465-953497689.1617187185)

United Nations High Commissioner for Refugees. “UNHCR Recommendations for the European Commission’s proposed Pact on Migration and Asylum” enero de 2020. Disponible en: <https://www.unhcr.org/publications/euroseries/5e60d1847/unhcr-recommendations-european-commissions-proposed-pact-migration-asylum.html>

Von der Leyen, Ursula. “Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024” Bruselas, 16 de julio de 2019.

Zaoiti, Ruben. Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of European Frontiers. Chicago: The University of Chicago Press, 2011.

## **Anexo legal**

Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2009)

Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951.

Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo en los Estados miembros de las Comunidades Europeas – Convenio de Dublín, 19 de agosto de 1997.

Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado el 19 de junio de 1990.

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Programa Común para la Integración - Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea.

Comunicación de la Comisión relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, Bruselas, 23.9.2020 COM (2020) 609 final

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, Al Comité Económico y Social, y al Comité de las Regiones «Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países»

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico Social y al Comité de las Regiones sobre el “Plan de Acción sobre Integración e Inclusión 2021-2027, Bruselas, 24.11.2020

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

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

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

Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro

Orientaciones de la Comisión sobre la aplicación de las normas de la UE destinadas a definir y prevenir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares 2020/C 323/01



Propuesta de Directiva del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, Bruselas, 13.3.2001 COM (2001) 127 final 2001/0074 (CNS) (DOCE C240R fr 28.8.2001 p.0079-0087)

Propuesta de Directiva del Consejo sobre las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta propia y por cuenta ajena, COM (2001) 386, presentada en julio de 2001.

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

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 COM/2020/613 final

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)

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]

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 31 de enero de 1967.

Recomendación (UE) 2020/1366 de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 sobre un mecanismo de la UE para la preparación y gestión de crisis migratorias (Plan rector de preparación y gestión de crisis migratorias) C/2020/6469

Recomendación (UE) 2020/1364 de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 sobre las vías legales para obtener protección en la UE: promoción del reasentamiento, la admisión humanitaria y otras vías complementarias

Recomendación (UE) 2020/1365 de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 sobre la cooperación entre Estados miembros en relación con las operaciones de búsqueda y salvamento realizadas por buques que sean propiedad de entidades privadas o estén explotados por entidades privadas.

Reglamento (CE) n° 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

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

Resolución del Parlamento Europeo de 12 de marzo de 1987 en el derecho a solicitar asilo (1987)

Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de abril de 2018, sobre los avances con respecto al pacto mundial de las Naciones Unidas para una migración segura, ordenada y regular y al pacto mundial de las Naciones Unidas sobre los refugiados (2018/2642(RSP))

Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, 10 de noviembre de 1997.

Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2009)

Tratado de la Unión Europea (2009)

White Paper from the Commission to the European Council: Completing the Internal Market, Milán, 28-29 de junio de 1985, COM (85) 310 final, 14.06.1985.

## **Anexo jurisprudencial**

Recurso interpuesto el 2 de diciembre de 2015 — República de Eslovaquia/Consejo de la Unión Europea (Asunto C-643/15)

Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea. Sentencia en los asuntos acumulados C-715/17 Comisión/Polonia, C-718/17 Comisión/Hungría y C-719/17 Comisión/República Checa.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sentencia de 6 de septiembre de 2017, asuntos acumulados C-643/15 Comisión/Eslovaquia y C-47/15, Comisión/Hungría

Tribunal General de la Unión Europea, auto de 28 de febrero de 2017, NF/Consejo Europeo, T-192/16

