

UNIVERSIDAD DE
MURCIA



<http://revistas.um.es/analesderecho>

ANALES de **DERECHO**

LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS Y EL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA

M^a CONCEPCIÓN PÉREZ VILLALOBOS

Profesora Titular de Derecho Constitucional

Universidad de Granada

Resumen

El reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas refugiadas que están llegando a Europa empujados por la guerra y por la situación de marginalidad y hambre, se ha convertido en uno de los problemas más importantes que tiene la Unión Europea en estos momentos. Anualmente están llegando a las costas europeas miles de personas procedentes de una gran diversidad de países, unas huyendo de la guerra y de la persecución religiosa o étnica, y otras huyendo de la realidad económica de sus países. Esta situación está planteando en Europa el problema del reconocimiento de los derechos que les corresponden en atención a la situación personal de cada uno de los que llegan y que no en todos los casos se corresponde con la categoría de inmigrante económico. La legislación de la Unión Europea y las medidas políticas que se están adoptando no parece que estén siendo eficaces ni respetuosas con los derechos humanos.

Palabras clave: Inmigración; Unión Europea; derechos de los inmigrantes; derecho de asilo; refugiados.

The crisis of refugees and asylum in the European Union

Abstract

The recognition of the fundamental rights of refugees who are arriving in Europe pushed by the war and by the situation of marginalization and hunger, has become one of the most important problems which have the European Union at this time. Annually thousands of people are reaching European shores. Some of them fleeing war and religious or ethnic persecution, and others fleeing the economic situation in their countries. This is posing the problem of the recognition of the rights that correspond to them attending to the different personal situations of those who arrive in Europe. The legislation of the European Union and the political measures that are being adopted do not seem to be being effective for the humans rights.

Palabras clave: *Immigration; European Union; rights of immigrants; right of asylum; refugees.*

SUMARIO*: I. FUNDAMENTACIÓN Y METODOLOGÍA.- II. EL MARCO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA CRISIS HUMANITARIA.- 1. La crisis humanitaria de los refugiados en Europa.- 2.- Instrumentos de protección en la unión europea.- 3.- Directivas y reglamentos.- 4.- Peticiones de asilo.- 5.- El principio de no devolución.- III.- LA IMPERMEABILIZACIÓN DE LAS FRONTERAS SURORIENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA: BULGARIA, GRECIA, HUNGRÍA.- IV.- OTRAS MEDIDAS RECIENTES ADOPTADAS POR LA UNIÓN EUROPEA. 1.- Acuerdos de cooperación con países limítrofes.- 2.- Reunión del consejo europeo de 15 de octubre de 2015.- 3.- Cumbre de malta de 11 de noviembre de 2015.- 4.- Cumbre de Bruselas de 7 de marzo de 2016.- V. CONCLUSIONES.- BIBLIOGRAFÍA.

I. FUNDAMENTACIÓN Y METODOLOGÍA

Este trabajo pretende centrarse en el reconocimiento de los derechos fundamentales, y, en concreto, del derecho de asilo, de las personas que están llegando de forma masiva a Europa empujados por la guerra en África o Asia (la grave crisis de Siria, agravada en los últimos meses, está poniendo a prueba el sistema de derechos fundamentales en Europa), de un lado, y, de otro, por la situación de marginalidad y hambre, que se vive, en general, en el continente africano, y que hace que anualmente lleguen a las fronteras europeas miles de personas. Así pues, unas personas huyendo de la guerra (Siria, Afganistán, Irak, etc) y de la persecución religiosa o étnica, y otras, huyendo de la situación económica de sus países, plantean, en Europa, el problema del reconocimiento de derechos que les corresponden en atención a la situación personal de cada uno de los que llegan¹. Jurídicamente, se han establecido diferencias entre unos y otros, ya que el estatuto aplicable a cada colectivo sería diferente. En unos casos, estos inmigrantes serían considerados como refugiados políticos con derecho a obtener asilo en los respectivos Estados; en otros, como inmigrantes ilegales a los que hay que repatriar, o, en el mejor de los casos, como indocumentados a los que se ha de integrar.

* Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación "La protección de la Infancia en los conflictos armados. Enfoques normativo, operativo y judicial desde la perspectiva de los derechos humanos", Proyecto financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y los Fondos FEDER de la UE, DER2016-80580 (MIMECO/FEDER-UE).

¹ Vid. MARTÍNEZ DE PISÓN, J. : ¿Tienen derechos los inmigrantes?, *Jornadas sobre Los inmigrantes como nuevos actores del desarrollo. Globalización, migración y derechos*. Universidad de Valencia, 2004; PALACIOS SANABRIA, M.T. : "Dignidad humana para los extranjeros, aspectos normativos y jurisprudenciales en el DIDH", *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n° 35, 2014.

Sin embargo, todos ellos invocan la protección internacional como refugiados². Pero, además, estas personas no se integran en las sociedades de acogida de igual manera, sino que, por lo general, mantienen sus vínculos con el grupo cultural, religioso o étnico del que proceden³, y es necesario determinar la forma en que se incorporan al disfrute de derechos en las mismas condiciones de igualdad.

El objeto de este trabajo es analizar la respuesta jurídica de la Unión Europea (UE) a la llegada de flujos migratorios masivos a las fronteras exteriores de la Unión⁴. La dimensión y gravedad de la crisis migratoria que debe afrontarse no tiene precedentes, y pone a prueba tanto el sistema de aplicación del estatuto de refugiado como el control efectivo de las fronteras exteriores de la Unión, que, en el contexto actual, y dado el volumen de los flujos migratorios, están íntimamente ligados.

Muchos movimientos forzados de población se camuflan bajo la llamada "migración económica", cuando realmente son generados por los propios Estados, que expulsan a sus ciudadanos hacia terceros países, por las mismas razones de discriminación social, racial o religiosa. Es decir, no se les aplica la protección de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, pese a que su desplazamiento podría ser forzado bajo premisas establecidas por otros instrumentos regionales e internacionales. En definitiva, se da el tratamiento de emigrante a personas a las que sería legítimo aplicar el estatuto de refugiado. Las preguntas a la que debe responder la UE son ¿qué estatuto debe aplicarse a cada caso?, y, sobre todo, ¿es posible aplicar la legislación sobre asilo a la gran cantidad de personas que la demandan? ¿Es la legislación actual apropiada para aplicar a los flujos migratorios que se están produciendo, o, estaba pensada para otras situaciones? En el contexto actual, ya no podemos pensar en un problema de inmigración hacia Europa, sino en una grave crisis humanitaria internacional, lo cual complica en exceso la aplicación de la legislación europea.

² Vid. MARIÑO MENÉNDEZ, F.M.: *El Derecho Internacional y europeo y la protección de los refugiados*, Tratado de Extranjería, Ed. Aranzadi, 2012. MARTÍN ARRIBAS, J. J. : "Reflexiones sobre los derechos de los inmigrantes en situación irregular según el derecho de la Unión Europea", *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, N° 32, 2013.

³ Vid. BARBERO, I. y GONZÁLEZ, A. R.: "Estado, migraciones y derecho(s) en la era de la globalización", *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 21, 2009; BUONGERMINI PALUMBO, M. M. : "El Estado de Derecho y la Migración como Derecho Fundamental: Correlaciones con el Derecho a la Identidad Cultural de las Sociedades", Facultad de Derecho, UBA, 2009.

⁴ Entre otros trabajos se puede consultar: DEL VALLE GÁLVEZ, A.: "Los refugiados, las fronteras exteriores y la evolución del concepto de frontera internacional", en *Revista de Derecho Comunitario europeo*, n. 55, 2016.

Cuestionamos la eficacia de los instrumentos jurídicos con los que cuenta la UE para regular el derecho de asilo y el estatuto de refugiado, por los problemas de su aplicación práctica a un número desproporcionado de personas, cientos de miles, de toda condición que pretenden entrar de forma irregular en el territorio de la Unión⁵.

En esta situación, hay que preguntarse si están justificadas las medidas adoptadas en los últimos años para controlar y regular el flujo migratorio y, si son coherentes y compatibles con la protección de los derechos humanos.

En lo que se refiere a los derechos fundamentales, tradicionalmente ha habido una distinción entre los derechos políticos y civiles, que son los que se reconocen en el caso del asilo (esto es, derecho de asilo como un mecanismo de protección frente a la violación de derechos políticos), y los derechos económicos, sociales y culturales, que son los que se encuentran en la base de las migraciones económicas, entre los que se pueden incluir algunos de cuarta generación (la degradación medioambiental, por ejemplo), como causa de desplazamientos masivos forzados. Esto ha hecho que, aunque el lugar de origen fuera pobre o carente de las condiciones para sustentar razonablemente a sus habitantes, no se haya considerado históricamente como un factor generador de migración forzada. Aunque no nos vamos a centrar en este aspecto, solo lo tomamos en consideración porque "cuando a una persona se le niegan los derechos económicos y sociales mínimos para la supervivencia en su país, esa persona es refugiada, por violación de sus derechos económicos y sociales, y esa condición debería de tener. Si no se le niega y tiene posibilidad de acceder a esos derechos, en peor calidad, pero con unos estándares mínimos apropiados... entonces, si decide emigrar es un emigrante"⁶.

Nuestra aproximación pretende relacionar el marco jurídico con las decisiones y acciones más recientes. Para ello, en primer lugar, se analiza la magnitud del fenómeno migratorio que tiene como destino la Unión Europea, para apreciar la singularidad del desafío que debe afrontarse. En segundo lugar, se analizan los principales instrumentos jurídicos vigentes en la Unión que son de aplicación en el ejercicio del derecho de asilo, normas que concretan los criterios y procedimiento de acogida de refugiados, tanto en el ámbito comunitario como nacional. En tercer lugar, se presentan las medidas más

⁵ Vid. GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C.: "La crisis de los refugiados y la respuesta europea", *Real Instituto Elcano*, ARI 67/2015. HARVEY, C. : "The right to seek asylum in the European Union", *European Human Rights Law Review*, nº 1, 2004.

⁶ Vid. CELIS SÁNCHEZ, R. Y AIERDI URRAZA, X.: ¿Migración o desplazamiento forzado?, en *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, núm. 81, pág. 24.

importantes adoptadas para controlar y canalizar estos flujos, tales como la impermeabilización de fronteras exteriores terrestres y marítimas surorientales y las operaciones en el Mediterráneo. En este apartado, se revisan las decisiones más recientes del Consejo Europeo, entre las que destacan los convenios de colaboración con terceros Estados, particularmente con Turquía. Estas medidas han abierto en algunos casos la polémica y el debate acerca de su legalidad y de su coherencia con los objetivos fundamentales del Tratado de la Unión Europea. Finalmente, a modo de conclusión, se enumeran las principales dificultades, carencias e incoherencias identificadas.

II. EL MARCO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA CRISIS HUMANITARIA

1. La crisis humanitaria de los refugiados en Europa

En 2014, el Mediterráneo se convirtió en la travesía “más mortal del mundo”⁷. Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 3.072 personas murieron en su intento de alcanzar por vía marítima las costas europeas, la cifra más elevada desde el año 2000, cuando este organismo comenzó a recabar estos datos estadísticos. Tras la tragedia de Lampedusa de octubre de 2013, cuando cerca de cuatrocientas personas murieron ahogadas, el debate sobre migración y fronteras volvió a situarse entre las prioridades de la Unión⁸. Ante esta situación de emergencia humanitaria, en octubre de 2013 el Gobierno italiano implementó la operación de rescate *Mare Nostrum*, que contribuyó a salvar la vida de más de 150.000 personas migrantes y refugiadas. Esta operación finalizó en noviembre de 2014 y no fue reemplazada por otra similar a escala europea, centrada en la búsqueda y rescate en el mar. En su lugar, se puso en marcha la operación *Triton*, coordinada por *Frontex*⁹ y diseñada, no tanto para salvar vidas, sino para controlar las fronteras y evitar las entradas irregulares. Como resultado del enfoque puramente securitario¹⁰ de las medidas

⁷ DE LUCAS, J. : "Muertes en el Mediterráneo: inmigrantes y refugiados, de infrasujetos de derecho a amenazas para la seguridad", *Quaderns de la Mediterrània* n° 22, 2015.

⁸ Vid. DE LUCAS, J.: "El modelo social europeo y las transformaciones derivadas de la presencia estable de inmigrantes", *Revista de pensamiento contemporáneo*, n° 35, 2011.

⁹ European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. *Council Regulation (EC) 2007/2004*.

¹⁰ El término “securitario” se ha impuesto en el lenguaje académico de unos años a esta parte para hacer referencia a la seguridad con una prioridad absoluta, habiendo sido incorporada a las políticas públicas de

puestas en marcha por la Unión Europea para dar respuesta a esta situación¹¹, la tragedia de Lampedusa se volvió a repetir durante los primeros cuatro meses de 2015, en los que más de 1.700 personas perdieron la vida en aguas del Mediterráneo, 800 de ellas víctimas del naufragio del 19 de abril, el más grave que se ha producido hasta la fecha.

Como respuesta a estos naufragios, las autoridades europeas reunidas en la Cumbre extraordinaria del 23 de abril de 2015 apostaron una vez más por el blindaje de fronteras y la lucha contra las mafias, sin ofrecer medidas efectivas para que las personas que emprenden este peligroso viaje, en su mayoría refugiadas, no se vean obligadas a ponerse en manos del crimen organizado para llegar a un país seguro en el que obtener protección. Tal y como ha afirmado Gil Arias, director adjunto de *Frontex*, más del 80% de la inmigración que llega a Europa es potencial beneficiaria de protección internacional y, según señala esta misma agencia, la mayoría de las personas que cruzaron el Mediterráneo durante 2014 y 2015 procedían de Siria y Eritrea¹².

La Unión Europea siguió apostando por reforzar la ayuda a Italia para combatir la llegada de inmigrantes, con la Operación *Triton*, obviando el hecho de que no es una operación expresamente diseñada para salvar vidas e ignorando peticiones de organizaciones internacionales como ACNUR, que solicitaron a la UE el establecimiento urgente de un mecanismo de búsqueda y rescate similar a *Mare Nostrum* en términos de escala y alcance. La Unión Europea manifestó su temor a que el mantenimiento de una operación de estas características supusiera un “efecto llamada” que animara a más personas migrantes y refugiadas a emprender esa ruta. No obstante, la realidad lo desmintió: en enero de 2015, aumentó alrededor de un 60% el número de personas migrantes y refugiadas en situación irregular llegadas por mar en relación con el mismo mes de 2014, cuando estaba vigente *Mare Nostrum*, y en 2013 se abrieron nuevas rutas de llegada a Europa desde Siria. Estas rutas, en la actualidad, no suponen un riesgo vital tan grave como las rutas del Mediterráneo. En 2016 las cifras empiezan a ser ya insostenibles para la Unión Europea, como muestra el cuadro siguiente:

gestión de la seguridad y a las agendas políticas internacionales de política exterior de seguridad y defensa. Son ámbitos en los que el Estado refuerza su papel de gestor de la seguridad colectiva.

¹¹ Vid. SÁNCHEZ JIMÉNEZ, J.A. : "La inmigración ilegal hacia la unión europea: la seguridad europea versus derechos fundamentales a través de tres marcos de comprensión", UAM, DWP08/2005.

¹² http://www.eldiario.es/desalambre/Director-Frontex-inmigracion-fronterizo-equivoca_0_382862441.html (Consulta Julio 2016).

Total de llegadas por mar y muertes en el Mediterráneo 2015-2016

1 enero – 20 Julio 2016			1 Enero – 30 Julio 2015	
País de llegada	Llegadas	Muertes	Llegadas	Muertes
Italia	81.034	2.549 <i>(Ruta Central)</i>	93.540	1.917
Grecia	159.299	383 <i>(Ruta del Este)</i>	126.514	
Chipre	28			
España	1.818	45 <i>(Ruta oeste y africana)</i>		
Estimación Total	242.179	2.977	220.054	1.917

Fuente: International Organization for Migration

2. Instrumentos de protección en la Unión Europea

En 1999, con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, la política de asilo, la libre circulación de personas, la inmigración y las fronteras se convirtieron en materias de responsabilidad comunitaria¹³.

Actualmente, existe un paquete de normas, procedimientos y plazos comunes para el tratamiento de las solicitudes de asilo. Sin adentrarnos en detalle dentro del complejo entramado de las directivas europeas y de los dos reglamentos que establecen el núcleo duro de la política de asilo comunitaria, abordaremos los instrumentos esenciales para comprender cuáles son los criterios para que una persona sea reconocida como refugiada y qué otras opciones existen en materia de protección.

El Programa de Estocolmo, que estableció las metas de la UE en materia de libertad, seguridad y justicia durante el periodo 2010-2014, concluyó sin un proyecto sucesor o un plan de acción para 2015-2019. A partir de los objetivos y resultados de sus marcos predecesores de Tampere y La Haya, el Programa de Estocolmo proclamó la

¹³ Vid. MARIÑO MENÉNDEZ, F.M.: *El Derecho Internacional y europeo y la protección de los refugiados*, Tratado de Extranjería, Cit.

aspiración a reforzar el espacio de libertad, seguridad y justicia y, en este contexto, definió las prioridades de la UE en materia de migración y asilo¹⁴. En concreto, en cuanto a la protección internacional, su objetivo principal era establecer para 2012 un procedimiento común para todo el territorio comunitario y un espacio de protección y solidaridad, en línea con lo establecido en el artículo 78 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Esta meta aún no se ha logrado. Los esfuerzos, hasta el momento infructuosos, por eliminar las divergencias en los sistemas de asilo nacionales no son nuevos. Desde 1999, la Unión Europea ha adoptado un conjunto de instrumentos legales con el fin de establecer un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) para armonizar la legislación, las condiciones de acogida y otros aspectos vinculados con el sistema de protección internacional. Este proceso de armonización debería conducir a una homogeneización de los sistemas de asilo y brindar un trato digno a las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas. Además, la resolución de los expedientes de asilo debería cumplir con los estándares internacionales y europeos en materia de derechos humanos con arreglo a la legislación de asilo y refugio.

Lamentablemente, persisten las diferencias entre los sistemas nacionales de asilo de los distintos países de la UE y esto origina que las personas refugiadas reciban un tratamiento diferente en función del Estado donde presentan su solicitud. A pesar de que en 2013 se aprobó una relación de normas que representaron un importante avance hacia el SECA, la legislación comunitaria sobre protección internacional continúa sin ser aplicada de forma coherente en el conjunto de la Unión.

3. Directivas y Reglamentos

Uno de los instrumentos de protección de la UE es la Directiva de Reconocimiento de 2011, que tiene dos objetivos fundamentales: de un lado, asegurar que los Estados miembros apliquen criterios comunes para la identificación de las personas necesitadas de protección internacional, y, de otro, asegurar a estas personas un nivel mínimo de prestaciones (acceso al empleo, educación, asistencia sanitaria y vivienda).

Entre las principales novedades que introduce esta directiva respecto al marco del derecho de asilo en la Unión Europea, está la inclusión de la definición de personas beneficiarias de protección internacional, en la que ahora quedan comprendidas las

¹⁴ Consejo Europeo en el Programa de Estocolmo: una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, DOUE C n° 115/1, de 4 de mayo de 2010.

personas a las que se concede el estatuto de refugiado y aquellas a las que se les concede el estatuto de protección subsidiaria. Es decir, esta Directiva define quiénes son para la UE las personas refugiadas y quiénes son las que requieren una protección menor porque se entiende que, en sus países de origen, correrían riesgos aunque no de tal gravedad como para considerarlas refugiadas.

El reconocimiento de la condición de refugiado se rige en la UE por la Convención de Ginebra de 1951. La Directiva de Reconocimiento de 2011 concreta algunos elementos que no se especifican en la Convención, definiendo qué se entiende por actos de persecución¹⁵ y otras cuestiones. Pero lo que más nos interesa ahora es ver quiénes son esas personas a las que se debe protección pese a no ser consideradas “refugiadas” en el sentido estricto de Ginebra.

La UE establece la protección subsidiaria para aquellas personas respecto a las cuales se den motivos fundados para creer que, si regresaran a su país de origen, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los siguientes daños graves: la condena a la pena de muerte o su ejecución; la tortura o las penas o tratos inhumanos o degradantes, o, en fin, las amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física de un civil motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno.

¿Son migrantes estas personas?, ¿son migrantes las personas que no pueden regresar a sus países de origen porque corren riesgos graves? Parece coherente pensar que, cuando una persona no puede regresar a su país de origen por correr riesgo de daños graves, su desplazamiento es forzado, independientemente de la categoría jurídica que la defina. No es esta la interpretación que los Estados dan a la norma que solo considera personas dignas de la protección internacional a las que son susceptibles de asilo, pero no al resto, que siguen teniendo la consideración de inmigrante económico.

Otra directiva que nos interesa señalar es la relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva¹⁶ de

¹⁵ Artículo 9. Actos de persecución 1. Para ser considerados actos de persecución en el sentido del artículo 1, sección A, de la Convención de Ginebra, los actos deberán: a) ser suficientemente graves por su naturaleza o carácter reiterado como para constituir una violación grave de los derechos humanos fundamentales, o bien b) ser una acumulación de varias medidas, incluidas las violaciones de los derechos humanos, que sea lo suficientemente grave como para afectar a una persona de manera similar.

¹⁶ 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.

personas desplazadas. Esta directiva está destinada a las personas que han debido abandonar su país o región de origen, o que han sido evacuadas y cuyo regreso en condiciones seguras y duraderas sea imposible debido a la situación existente en ese país o región. Se trata de un instrumento diseñado para dar respuesta a grupos amplios de personas que han huido de zonas de conflicto armado o de violencia permanente, o han estado o están en peligro grave de verse expuestas a una violación sistemática o generalizada de los derechos humanos.

La protección temporal la declara el Consejo de la UE, a propuesta de la Comisión, mediante una decisión que constate una afluencia masiva de personas desplazadas hacia el territorio de la UE y que precise los grupos de personas a los que se aplica la protección. Está diseñada para paliar una situación de manera temporal y no priva a las personas de acceder a otros sistemas de protección. En el caso español, se regula a través de un reglamento específico (Real Decreto de 24 de octubre de 2003¹⁷) y se activa mediante acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores en los supuestos de evacuación, o del Ministro del Interior en los de emergencia. Nunca se ha activado en España, aunque se pidió su aplicación en el éxodo de personas refugiadas de la guerra de Irak, en la que el Gobierno español apoyó la intervención militar de Estados Unidos, y ante la huida masiva de mujeres y hombres procedentes de Siria. Tampoco se aplicó para proteger a las personas refugiadas que huían de la represión de las revueltas árabes del Norte de África (Túnez, Libia, Argelia...). Muchas de estas personas se hacinaron en la isla italiana de Lampedusa, jamás recibieron protección y otras muchas murieron en el tránsito¹⁸.

El nuevo marco normativo fue publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 29 de junio de 2013 e integra los textos refundidos de la Directiva sobre Condiciones de Acogida, la Directiva de Procedimiento, el Reglamento de Dublín y el Reglamento Eurodac. Las directivas relativas a las condiciones de acogida y de procedimiento deben ser traspuestas por los Estados miembros donde son de aplicación.

Es necesario precisar que no todos los Estados de la Unión Europea están obligados a incorporar las disposiciones de estas directivas a su legislación nacional. Algunos países, como Dinamarca, no están obligados a desarrollar esta normativa al

¹⁷ Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.

¹⁸ Se estima que alrededor de 1.000.000 de personas refugiadas huyeron de Libia y se instalaron en Túnez y Egipto y, sin embargo, según ACNUR, únicamente 58.000 personas pudieron alcanzar los Estados europeos. De éstas, apenas 21.000 solicitaron asilo en la UE.

haber formulado excepciones a la misma. Reino Unido tampoco asumirá ninguno de los dos textos y continuará aplicando las anteriores directivas de procedimiento y acogida, de 2005 y 2003 respectivamente, e Irlanda también ha formulado excepciones en cuanto a su aplicación. En lo que respecta al resto de países, el plazo general para la trasposición de estas directivas concluyó el 20 de julio de 2015, aunque algunas disposiciones de la Directiva de Procedimiento ofrecen un margen que alcanza hasta el 20 de julio de 2018.

En cuanto a los dos reglamentos citados, ambos son directamente aplicables en los Estados a los que vinculan sin necesidad de una trasposición normativa. El Reglamento Eurodac entró en vigor el 19 de julio de 2013, mientras que el texto refundido del Reglamento de Dublín es aplicable a las solicitudes de protección internacional presentadas desde el 1 de enero de 2014¹⁹.

El nuevo marco normativo comunitario introduce algunas novedades. Así, los principales cambios aportados por la Directiva de Procedimiento pretenden establecer procedimientos más eficientes y rápidos de tramitación de los expedientes de asilo. Esta directiva establece que el procedimiento de asilo no puede tener una duración superior a seis meses, aunque de manera excepcional se puede ampliar hasta 21 meses en ciertos casos. Además, se desarrollan reglas sobre el acceso al procedimiento con requisitos adicionales para las actuaciones en las fronteras exteriores de la UE y en los centros de internamiento. Estos requisitos consisten en un acortamiento de los plazos, a veces reducidos a días, que eliminan *de facto* las garantías procesales y, por ende, vulneran el derecho de asilo. En este mismo ámbito garantista, podemos destacar que en esta directiva se incluyen determinadas garantías procesales que deben ser aplicadas respecto a solicitantes menores de edad, personas pertenecientes al colectivo LGBT, o de otros colectivos vulnerables. Además, se establecen nuevas reglas en lo relativo a las solicitudes de asilo reiteradas o carentes de nuevos elementos.

Por su parte, la Directiva sobre Condiciones de Acogida establece, entre otros aspectos, que las personas solicitantes de protección internacional deberán tener acceso al empleo después de un período máximo de nueve meses desde la presentación de su solicitud. Además, introduce una lista acotada de motivos por los que podría producirse el internamiento de estas personas. También regula el recurso contra las órdenes de

¹⁹ Durante la segunda mitad de 2013 se preparó un nuevo Reglamento de Ejecución del Reglamento de Dublín, que recibió una opinión positiva del Comité Dublín III y fue adoptado por la Comisión el 30 de enero de 2014. Este Reglamento entró en vigor el 9 de febrero de 2014.

internamiento y desarrolla la obligación de realizar una evaluación individual para identificar las necesidades específicas de acogida de las personas vulnerables, al tiempo que garantiza el acceso a la asistencia psicológica, entre otras disposiciones.

En cuanto al nuevo Reglamento de Dublín, introduce un mecanismo de alerta temprana, de preparación y gestión de crisis para evitar las deficiencias puntuales que puedan producirse en los sistemas nacionales de asilo, tal y como ha ocurrido en Grecia o Bulgaria. En estos supuestos, son los tribunales, los que siguen desempeñando un papel importante en la supervisión del funcionamiento del sistema Dublín, con el fin de garantizar que ninguna persona sea devuelta a un Estado donde no existen las condiciones de acogida o integración adecuadas, que se evalúe su solicitud de forma ineficaz o se vulnere el principio de no devolución. Además, se establecen garantías adicionales para las personas incursas en un procedimiento de Dublín, como una entrevista personal, el mantenimiento de la unidad familiar y otras adicionales dirigidas a menores de edad. Se delimitan también plazos específicos para los procedimientos entre Estados, con un plazo máximo general de once meses en los supuestos de “toma de cargo” y de nueve para los de “readmisión”.

En lo que se refiere al Reglamento Eurodac, que regula las bases de datos de impresiones dactilares con fines de asilo en la UE, se fijan un conjunto de garantías, como por ejemplo la prohibición de compartir estos datos con terceros países. Las búsquedas en la base de datos se limitan a aquellos casos en que existe una sospecha fundada de que una persona que ha cometido un crimen también haya solicitado asilo. Asimismo, se debe proporcionar información a las personas sobre el propósito para el que sus huellas son utilizadas en Eurodac.

Como ya se ha dicho, las directivas requieren un proceso de transposición con el fin de que los diferentes países incorporen sus disposiciones a sus sistemas jurídicos. En este punto, algunos Estados miembros ya han realizado modificaciones en sus sistemas nacionales de asilo, entre las que se encuentran la creación de órganos relacionados con la protección internacional, la dotación de nuevas competencias y las reformas legislativas internas.

En España, y a la espera de la aprobación del nuevo Reglamento de Asilo, que previsiblemente incorporará algunas de las disposiciones del SECA, hasta el momento no se ha añadido al ordenamiento jurídico ninguna previsión legal referente al sistema de protección internacional. En el resto de Estados miembros, las modificaciones legales más relevantes se realizaron con la incorporación de las disposiciones

contenidas en la Directiva de Reconocimiento. También se revisaron otras materias, como la inserción laboral, la acogida, el internamiento, los procedimientos de recursos y documentación o la responsabilidad de solicitudes posteriores. Además, para mejorar los procedimientos de asilo, algunos países concentraron su trabajo en los mecanismos de identificación de potenciales solicitantes, la determinación de edad y las solicitudes reiteradas y, con el fin de agilizar la resolución de los expedientes, los Estados miembros también pusieron en marcha procedimientos acelerados²⁰.

4. Peticiones de asilo

Los sistemas de acogida y los procedimientos de asilo siguen divergiendo en gran medida entre los distintos países. Se puede afirmar que, a pesar de las dos fases de armonización legislativa llevadas a cabo durante los últimos quince años, del establecimiento de una Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), y del aumento de la cooperación a escala comunitaria, persisten divergencias significativas entre los Estados miembros respecto a los porcentajes de reconocimiento, las condiciones de acogida y las cuestiones procedimentales. Muchos adoptaron en 2013 iniciativas para mejorar las medidas de coordinación, la creación de nuevas instalaciones de recepción y la modificación de las normas sobre acogida, en especial las relativas al acceso al mercado de trabajo. En 2014, el número de peticiones de asilo en la UE creció el 44% y marcó un nuevo techo: 625.000 personas solicitaron asilo en el espacio comunitario. Casi un tercio de ellas lo pidió en Alemania (202.645); le siguieron Suecia (81.180), Italia (64.625), Francia (62.735) y Hungría (42.775). Las personas procedentes de Siria, representaron el 20% de las solicitudes de asilo en la UE en 2014 con 122.800 solicitudes, y en algunos países como Bulgaria y Chipre llegaron a representar cerca del 60%. Además, el número de solicitantes de Ucrania se multiplicó por trece en comparación con 2013. Italia, Bulgaria y Grecia fueron algunos de los Estados que experimentaron con mayor intensidad la llegada de personas refugiadas en 2013 y 2014. Esto, sumado a la gran cantidad de casos pendientes de resolución, dio lugar a peticiones oficiales de apoyo operativo de estos países a la EASO.

En un contexto de aumento de solicitantes de asilo en la Unión Europea y de trágicas pérdidas de vidas de personas refugiadas que buscan protección en la UE en los

²⁰ Vid. FERNÁNDEZ DE AGUIRRE FERNÁNDEZ, J.C.: "Asilo y protección subsidiaria: apuntes sobre país de origen en la Ley 12/2009 y normativa comunitaria", *Revista de Jurisprudencia El Derecho*, n° 3, 2012.

años siguientes, algunos líderes europeos plantearon la posibilidad de establecer cuotas para un reparto más equitativo de la atención jurídica y social a estas personas. Especialmente, los países que reciben un mayor número, como fue el caso de Italia y Grecia, hicieron un llamamiento para una distribución más justa de esta labor a través de la UE.

Es llamativo el reducido número de solicitantes de asilo en países como España, a pesar de su peso demográfico y su situación fronteriza²¹. Mientras países como Alemania, Suecia e Italia recibieron más de la mitad de las solicitudes de asilo, España solo atendió el 0,95% de las solicitudes presentadas en toda la Unión Europea. Por estas razones, el sistema de cuotas volvió a plantearse por algunos Estados miembros. No era la primera vez que se hacía ni, ciertamente, carece de fundamentación jurídica. La Convención de Ginebra establece en su preámbulo el principio de solidaridad internacional cuando la concesión del derecho de asilo sea excesivamente “gravosa” para un Estado. Ya en 1994, y tras recibir 460.000 solicitudes de asilo, principalmente de personas originarias de la ex-Yugoslavia, que se desangraba en la guerra civil, Alemania propuso la distribución de solicitantes de asilo teniendo en cuenta el tamaño del país, la población y el PIB. La propuesta fue rechazada, principalmente por Francia y Reino Unido.

Dentro de las previsiones de la Unión Europea en materia de asilo y en el contexto de la externalización de fronteras, sigue siendo, motivo de especial preocupación la posible creación de centros de internamiento para personas refugiadas fuera de las fronteras comunitarias, tal y como han advertido diferentes medios de comunicación²², y que con toda probabilidad se producirá cuando empiecen las devoluciones masivas desde Turquía. Estos centros, que podrían estar localizados en países del norte de África, estarían destinados a personas que pretenden solicitar asilo en Europa²³.

²¹ El ministro de Inmigración de Suecia declaró en marzo de 2014: “Nueve Estados miembros de la UE a día de hoy reciben el 90% de las solicitudes de asilo, pero esos nueve estados están empezando a estar hartos”.

Fuente: <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304815004579417171281318050> (Consulta, marzo 2015).

²² *The Guardian*, 5 de marzo de 2015.

²³ La "externalización" de las fronteras (el pago de una cantidad a países extra comunitarios fronterizos) ha sido una política empleada por España para impermeabilizar la frontera sur de Europa (Marruecos), y es la táctica seguida ahora por la Unión Europea para frenar los flujos de emigrantes procedentes de Turquía.

Por último, el pasado año persistieron diferencias considerables en el contenido de las resoluciones de los expedientes de asilo en la UE. Mientras que el porcentaje de respuestas positivas fue elevado en Bulgaria (94%), Suecia (77%), Chipre (76%), Malta (74%) o Dinamarca (68%), en otros países, como Hungría (8%), Croacia (11%), Luxemburgo (14%) o Grecia (15%), fue muy bajo.

5. El principio de no devolución.

Se trata de la prohibición impuesta a los Estados por el Derecho Internacional de expulsar o devolver a una persona al territorio de cualquier país en el que su vida o su libertad se encuentren amenazadas, o en el que pudiera sufrir tortura, tratos inhumanos o degradantes u otras graves transgresiones de sus derechos humanos fundamentales. Este principio, también conocido por su expresión francesa “non-refoulement”, está sufriendo una quiebra significativa por la política llevada a cabo en la Unión Europea para la resolución de la crisis migratoria y los acuerdos suscritos con terceros países.

Aparece en el Artículo 33.1 de la Convención de Ginebra de 1951²⁴ como garantía imprescindible del derecho de asilo, pero no es exclusivo de este ámbito de aplicación. Es también un componente fundamental de la prohibición consuetudinaria de la tortura y los tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes.

El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (CEDH) establece en su Artículo 3 que “nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes”, y la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (Art. 3.1)²⁵ prohíbe a los Estados parte expulsar, devolver o extraditar a una persona a otro Estado “cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura”. En este sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha dictaminado (caso Soering)²⁶ que la prohibición brindada por el Art. 3 del Convenio Europeo en contra del maltrato “es igualmente absoluta con respecto a la expulsión”. El 23 de

²⁴ Artículo 33.I (CGER): Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.

²⁵ Artículo 3.I. (CAT): Ningún Estado Parte procederá a la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura.

²⁶ SOERING C. Reino Unido, n.º 14038/88. Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 7 de julio de 1989.

febrero de 2012, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el caso *Hirsi Jamaa and others v. Italy*²⁷, declaró la extraterritorialidad del Convenio Europeo de Derechos Humanos, al establecer su aplicación y obligado cumplimiento en cualquier espacio, incluido un buque en alta mar, en el que un Estado miembro ejerza su control. La sentencia recuerda una vez más la prohibición de las expulsiones colectivas y una serie de garantías procedimentales, independientes de que la persona haya manifestado su voluntad de solicitar protección internacional (asistencia letrada y de intérprete, derecho a la información, acceso a recursos efectivos contra la devolución, obligación del Estado parte de averiguar el trato al que se verá sometido en el país de destino), imprescindibles para el respeto de los derechos fundamentales de las personas migrantes.

Con base en estos y otros instrumentos²⁸ para la protección de los derechos humanos se puede afirmar que la expulsión o el regreso de una persona a un país donde hay motivos sustanciales para creer que enfrentará un riesgo real de tortura, tratos o castigos inhumanos o degradantes, se hallan dentro del alcance de la prohibición de tales actos. Esto se aplica igualmente a la expulsión o el regreso de una persona a un país del cual podría sucesivamente ser expulsada o devuelta a un tercer país donde enfrentaría un riesgo real de tal trato. Por lo tanto, no se trata “solo” de que los Estados no expongan a las personas al peligro de ser sometidas a torturas, sino también, y con el mismo nivel de protección, que no las expongan a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes al regresar a otro país tras la extradición, la expulsión o la devolución.

III. LA IMPERMEABILIZACIÓN DE LAS FRONTERAS SURORIENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA: BULGARIA, GRECIA, HUNGRÍA.

El último informe de Eurostat muestra un incremento del 44% en el número de solicitantes de asilo en 2014 en la Unión Europea²⁹. Esta tendencia no es diferente en los tres países surorientales que constituyen la frontera externa suroriental de la UE, en los que se reportaron 11.080 solicitudes en el caso de Bulgaria, 9.430 en Grecia

²⁷ *HIRSI JAMAA AND OTHER v. ITALY*. http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-109231_27765/09 | Judgment (Merits and Just satisfaction) | Court (Grand Chamber) | 23/02/2012

²⁸ Como el Artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Artículo 5 de la Carta de Banjul y el Artículo 5.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

²⁹ En 2014, la Unión Europea recibió 626.065 solicitudes de asilo, 191.000 más que en 2013, según Eurostat. Fuente: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4168041/6742650/KS-QA-15-003-EN-N.pdf/b7786ec9-1ad6-4720-8a1d-430fcfc55018>. (Consulta, noviembre 2015).

y 42.775 en Hungría, que experimentó (solo por detrás de Alemania e Italia) el mayor aumento de solicitudes de asilo en la UE respecto a 2013 debido, principalmente, a las solicitudes presentadas por 21.500 personas de Kosovo. Esta situación está experimentando un aumento exponencial esperándose más de un millón de solicitudes desde la última intervención de 2015.

Pese a las diferencias de cada uno de los países en el acceso, trámite del procedimiento de asilo y tasa de reconocimiento de protección, la forma en que se está gestionando su condición de frontera exterior de la Unión responde al enfoque puramente securitario de la política europea de migración y asilo, compartiendo tres elementos que caracterizan a la “Europa fortaleza”: la existencia de devoluciones ilegales, el uso de la violencia (física y estructural, como es la construcción de vallas) y la vulneración de derechos humanos, incluido el limitado acceso al derecho de asilo.

En 2013, la cifra de solicitantes de asilo en Bulgaria alcanzó su máximo histórico, revelando la falta de capacidad del país para asegurar el acceso al procedimiento a través de un sistema eficaz de registro y tramitación de las solicitudes, garantizando la asistencia jurídica y el acceso a servicios de traducción e interpretación. También dejó al descubierto las limitaciones de su sistema de acogida, especialmente deficiente en la provisión de asistencia humanitaria básica³⁰.

En 2014, la UE puso fin a la suspensión de los traslados de solicitantes de asilo a Bulgaria en aplicación del Reglamento de Dublín, facilitando así la devolución de solicitantes que ya estaban en otros Estados miembros y reforzando la concepción de los países que constituyen la frontera exterior de la UE como “jaulas” geográficas para los solicitantes de asilo, de donde no es fácil salir y donde tampoco es sencillo vivir.

La reanudación de la aplicación de Dublín se sustenta en la mejora de la situación en Bulgaria a consecuencia de los 5,65 millones de euros de los fondos de emergencia que la UE le asignó para la mejora del proceso de inscripción y recepción de solicitantes de asilo, así como de las condiciones de los centros de acogida de personas refugiadas. Sin embargo, se obvia que el presupuesto asignado para el control de fronteras, cuyo crecimiento ha sido exponencial³¹, pone de relieve que el

³⁰ Informe Anual 2014 de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), pág. 44.

³¹ Es importante destacar que durante el Plan SOLID (Programa para la Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios), entre 2007-2013, tan solo el 8% de la suma total asignada a Bulgaria fue destinada a actividades financiadas por el Fondo Europeo para los Refugiados; mientras que las actividades financiadas por el Fondo para la Fronteras Exteriores recibieron un 74%. Esta tendencia se mantiene en el periodo 2014-2020, especialmente en el caso de Bulgaria y Hungría, porque el presupuesto

fortalecimiento de la frontera exterior búlgara dificulta en extremo cualquier posibilidad de entrar y, por tanto, de beneficiarse de esas mejoras.

Por otro lado, se produjeron expulsiones sumarias de personas migrantes y refugiadas en la frontera de Bulgaria con Turquía (incluidas personas originarias de Siria), una práctica sistemática y deliberada para prevenir el número de personas indocumentadas que cruzan la frontera con el objetivo de solicitar protección internacional. Todo ello, unido a los obstáculos que desincentivan la llegada de estas personas (construcción de la valla, uso excesivo de la fuerza y violencia por parte de la policía de frontera búlgara, violación de derechos humanos de personas migrantes detenidas y merecedoras de protección internacional), refuerza la idea de que aquellas personas que entraron antes del blindaje de la frontera, a principios de 2014, disfrutaban de unas condiciones de recepción y registro de solicitudes de asilo mejoradas respecto a 2013. Pero el resto se enfrentó a una frontera cerrada, vigilada y violenta que los empujó a buscar nuevas rutas de entrada, cada vez más peligrosas.

En el caso de Grecia, la alarma sobre la situación de grave violación de derechos humanos de personas migrantes y refugiadas en su frontera con Turquía no es nueva³². Desde hace años, se reportan devoluciones ilegales de personas migrantes y refugiadas, prácticas abusivas en el control de fronteras y una hostilidad generalizada contra ellas, no solo por parte de la sociedad, sino también de las instituciones y de algunos representantes políticos.

Dos de los puntos fronterizos entre Grecia y Turquía donde se produjeron devoluciones ilegales son la frontera terrestre en la región de Evros y la frontera marítima del Egeo, donde fue generalizada la detención, el no registro de las personas y la devolución en furgonetas o remolcando sus barcas hasta abandonarles en aguas turcas.

Esto está sucediendo también en otras fronteras exteriores de la UE debido a la política de blindaje de fronteras, que ocasiona un constante cambio en las rutas de acceso. Si en 2012 la Operación *Aspida* de *Frontex*³³ en la frontera entre Grecia y

destinado al Fondo para la Seguridad Interna sigue siendo muy superior al Fondo de Asilo, Integración y Migración (AMIF) Véase: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/invest-open-and-secure-europe/index.html>

³² El Informe de *AI Frontier Europe* denunció las devoluciones en 2013. Véase: http://www.amnestyusa.org/sites/default/files/greece_embargoed_until_7am_tomorrow.pdf.

³³ La Operación *Aspida* (“Escudo”) desplegó 1.800 agentes en la frontera greco-turca y construyó una valla de diez kilómetros y medio que en el plazo de tres meses redujo la migración irregular de dos mil a

Turquía, motivó un desplazamiento de la ruta migratoria del este del Mediterráneo hacia la frontera de Turquía con Bulgaria³⁴, la Operación *Poseidón Tierra* de *Frontex*³⁵ generó un nuevo cambio hacia la ruta central mediterránea a través de Libia³⁶ y hacia la ruta de los Balcanes, especialmente a través de la frontera entre Serbia y Hungría³⁷. Precisamente, Hungría es donde las solicitudes de asilo son mayores: en 2014 registró 42.775 solicitudes (un fuerte incremento respecto a las 18.895 de 2013), de las que el 50% correspondieron a personas de origen albaniano-kosovar (seguidas de Afganistán, con el 21%, y Siria, con el 16%), que intentaban alcanzar la UE (especialmente Alemania o Austria) atravesando Serbia, ya que este país en ese momento no les exigía visado, y una vez que llegaban a la frontera con Hungría cruzaban a pie por zonas boscosas sin vigilancia. El aumento de este flujo migratorio ya se ha calificado como éxodo y está relacionado no solo con la depresión económica, sino también con la situación generalizada de crimen organizado y discriminación masiva contra las minorías étnicas en la zona³⁸.

Por todo ello, no es casual que, en el marco de esta fortificación de Europa, los países limítrofes con las fronteras externas de la UE sean considerados “países de origen seguro” con el objetivo de poder devolver a ellos a migrantes y solicitantes de asilo que hayan sido detenidos en situación irregular en sus fronteras (como la búlgaro-turca, greco-turca y serbio-húngara). Esto sucede pese a la acreditada falta de capacidad instalada para atender a las personas devueltas, y para asegurar la protección de sus

diez personas a la semana. Esto es, disminuyó en un 96,9% el número de personas migrantes y refugiadas detenidas en la frontera terrestre y aumentó en un 254% las interceptadas en mar.

³⁴ En 2013, esta ruta fue la segunda con el mayor número de detenciones de personas que cruzan irregularmente (la mayoría de Siria y Afganistán), solo por detrás de la ruta central del Mediterráneo.

³⁵ La Operación *Poseidón Tierra* desplegó 1.572 policías en la frontera búlgaro-turca en 2013, puso en marcha la construcción de la valla de 33 kilómetros y redujo de 8.000 (en el último trimestre 2013) a 302 (en el primer trimestre 2014) el número de entradas irregulares en Bulgaria.

³⁶ La ruta central reportó el mayor aumento de muertes en el Mediterráneo en 2014 y es la frontera externa que reporta el mayor número de detenciones por cruces ilegales.

³⁷ En 2014, esta ruta reportó un total de 43.357 detenciones por cruce irregular, de las que 22.059 fueron de personas de origen kosovar. En diciembre de 2014, los kosovares se convirtieron por primera vez en la nacionalidad con mayor número de entradas irregulares.

³⁸ Se evidencia de nuevo que el blindaje de fronteras origina grandes cambios en los desplazamientos de los flujos de migración irregular. En mayo de 2013, esta frontera concentraba la mitad de todas las entradas irregulares en la UE; en julio de ese mismo año, tras la reintroducción del visado de entrada para los ciudadanos kosovares y la posibilidad de detención en frontera terrestre, muchas personas presentaron una solicitud de asilo en Hungría para evitar el retorno a Serbia, y las entradas irregulares se redujeron de manera considerable, forzando a las personas migrantes a buscar otras vías de acceso a la UE. Por otro lado, el Comité Húngaro de Helsinki señala que en Hungría es habitual la detención de solicitantes de protección internacional durante la tramitación de sus solicitudes, la ausencia de un examen individualizado en relación con la legalidad y proporcionalidad de esa detención, en la que no se están teniendo en cuenta las circunstancias individuales (incluyendo vulnerabilidades) de la persona interesada, y la ineficacia de la revisión judicial. Además, como en los casos de Bulgaria y Grecia, subraya la existencia de devoluciones ilegales en la frontera con Serbia (hasta 262 casos en 2013).

derechos como solicitantes de asilo y de su integridad, especialmente ante situaciones relacionadas con los motivos de persecución que propiciaron la huida de sus países de origen³⁹.

IV. OTRAS MEDIDAS RECIENTES ADOPTADAS POR LA UNIÓN EUROPEA

1. Acuerdos de cooperación con países limítrofes.

Uno de los instrumentos de la política comunitaria en su objetivo de frenar la migración irregular es la firma de acuerdos de cooperación con países limítrofes que asuman la tarea de bloquear los flujos a través de la financiación de centros de acogida y detención de migrantes, así como la firma de acuerdos de readmisión que obligan a la expulsión de personas en situación irregular a su país de origen o tránsito. En 2014, la UE firmó diecisiete nuevos acuerdos de readmisión⁴⁰; uno de ellos con Turquía, que beneficia a Bulgaria y Grecia⁴¹ por ser los dos principales países de entrada de personas migrantes y refugiadas desde ese país; otro con Serbia, que beneficia a Hungría. Pese a que estos acuerdos incorporan en su redacción obligaciones internacionales en materia de asilo, prohibición de la tortura, derechos políticos y sociales y derechos del niño, su aplicación ha originado frecuentes violaciones de los derechos humanos, especialmente del derecho de asilo y del principio de no devolución.

El acuerdo suscrito entre la UE y Turquía no es una excepción y, pese a la adopción de la Ley de Extranjería y Protección Internacional (en vigor desde abril de 2014), Turquía no ha logrado asegurar el acceso a un procedimiento de asilo, ni la asistencia letrada ni las condiciones óptimas en sus centros de detención. Esto supone que muchas de las personas que son devueltas de manera ilegal a través de su frontera con Bulgaria o Grecia corren el riesgo de ser detenidas, privadas de su derecho al acceso al procedimiento de asilo e incluso sufrir violencia y malos tratos. Se inicia así una

³⁹ Vid. FERNÁNDEZ ARRIBAS, G, HALCÓN LERDO DE TEJADA, A., SERRANO LÓPEZ, I.: “Violación del derecho a solicitar asilo. La respuesta de Hungría a la crisis de los refugiados”, en *Revista de Estudios Europeos* n. 67, enero-junio, 2016. <http://www.ree-uva.es/>

⁴⁰ Acuerdos de readmisión firmados con Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia-Herzegovina, Cabo Verde, Georgia, Hong Kong, Macao, Ex República Yugoslava de Macedonia, Moldavia, Montenegro, Pakistán, Rusia, Serbia, Sri Lanka, Turquía y Ucrania. Además, había entabladas negociaciones con Argelia, Bielorrusia, China y Marruecos. Véase: “European Commission, Commission Staff Working Document (SWD (2014)”, de 22 de mayo de 2014. pág. 8).

⁴¹ En virtud de este acuerdo, Turquía recibirá de vuelta las personas migrantes irregulares que hayan llegado a la UE a través de su territorio. Pese a que no se aplica a quienes intenten solicitar asilo en la UE, las graves deficiencias de los sistemas de selección y examen de solicitudes de asilo en Bulgaria y Grecia pueden ocasionar que solicitantes de protección internacional sean efectivamente devueltos. Desde la fase de negociación de este acuerdo, ya se alertó de algunas de las consecuencias negativas que podía tener sobre personas refugiadas y solicitantes de protección internacional. Véase: Euromedrights: “An EU-Turkey readmission agreement. Undermining the rights of migrants, refugees and asylum seekers”.

etapa de alta vulnerabilidad, de exclusión social y de falta de acceso a sistemas de protección básicos, cuyo resultado genera que potenciales personas refugiadas vivan en la indigencia en países que son la puerta de entrada a la UE.

2. Reunión del Consejo Europeo de 15 de octubre de 2015.

En solo seis meses se celebraron cuatro Consejos que intentaron dar respuesta a esta cuestión centrándose en el fortalecimiento de las fronteras exteriores y los criterios de retorno y readmisión, pero que, sin embargo, apostaba por encontrar soluciones a la enorme presión migratoria que se estaba produciendo. La Unión pretende dar continuidad a la estrategia global adoptada en esta nueva etapa, coherente con el derecho a solicitar asilo, con los derechos fundamentales y con las obligaciones internacionales asumidas. Para ello, el Consejo Europeo acordó:

- a. Cooperar con terceros países para detener los flujos
- b. Reforzar la protección de las fronteras exteriores de la UE (tomando el acervo de Schengen como fundamento), y
- c. Dar respuesta a la afluencia de refugiados en Europa, así como garantizar los retornos.

3. Cumbre de Malta de 11 de noviembre de 2015.

La Cumbre de La Valeta, que congregó a jefes de Estado y de Gobierno europeos y africanos, reconoció que la migración es una responsabilidad compartida de los países de origen, tránsito y destino. La UE trabajó en colaboración con países africanos para hallar soluciones conjuntas a estos desafíos que son de interés común, y adoptó una declaración política y un plan de acción concebidos para:

- a. abordar las causas profundas de la migración irregular y del desplazamiento forzoso,
- b. potenciar la cooperación en materia de migración legal y movilidad,
- c. reforzar la protección de los migrantes y solicitantes de asilo,
- d. prevenir y combatir la migración irregular, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos, y
- e. colaborar más estrechamente para mejorar la cooperación en materia de retorno, readmisión y reintegración.

Asimismo, se acordó una lista de dieciséis medidas concretas que deberán ponerse en práctica de aquí al término de 2016. También se ha puesto en marcha oficialmente el Fondo Fiduciario de Emergencia para África de la UE destinado a

generar estabilidad y a abordar las causas profundas de la migración irregular y de los desplazamientos de personas en África.

4. Cumbre de Bruselas de 7 de marzo de 2016.

Supuso la adopción de un Acuerdo con Turquía por el que se da un giro radical a la política que venía siguiendo la UE en materia de inmigrantes y acogimiento de refugiados. Este acuerdo permite a Europa retornar a Turquía a todo migrante, incluidos los refugiados, que arribe a las islas griegas. A cambio, la UE activará un procedimiento de acogida de sirios más ambicioso que el actual, con lo que la UE espera sellar la ruta migratoria del mar Egeo.

Todos los "migrantes irregulares", denominación que ahora también incluye a los refugiados que huyen de guerras o persecución, llegados a las islas griegas desde el 4 de abril serán devueltos a Turquía. El texto final refuerza las garantías legales al explicitar que no habrá "expulsiones colectivas" y que todo el proceso se hará con la colaboración de ACNUR. A cambio, por cada sirio retornado a Turquía otro será reasentado legalmente en la UE. Para elegirlos, se tendrán en cuenta criterios de vulnerabilidad (por ejemplo, primando a mujeres y niños), y se dará prioridad de acogida a los que no hayan llegado antes a la UE por medios irregulares. Sin embargo, Europa solo se compromete a dar cobijo a 72.000 personas por este mecanismo, lo que impide que pueda haber más de 72.000 retornos. Esta cifra supone algo menos de la mitad de los arribados en lo que va de año.

Por el acuerdo firmado entre la UE y Turquía, Todo aquel que haya llegado a Grecia a partir del 20 de marzo de 2016 será devuelto a Turquía "si no tiene derecho a protección internacional". Se supone que los llegados han podido solicitar asilo, pero debido a la urgencia del procedimiento que se aplica y a la reducción de plazos, se eliminan las garantías procedimentales en esta fase. Si la solicitud es rechazada (porque la persona es considerada un inmigrante económico) o es inadmitida (porque es alguien que huye de un conflicto o es perseguido pero viene de Turquía) puede ser devuelta, incumpliendo las normas contenidas en los Tratados anteriormente citados.

V. CONCLUSIONES

La UE se enfrenta a un desafío sin precedentes al convertirse en los últimos años en el destino elegido por cientos de miles de personas que, arriesgando sus vidas, tratan de encontrar en su territorio la seguridad, la supervivencia y la dignidad como seres

humanos que se les niega en sus países de origen. La llegada de estos flujos migratorios masivos está ejerciendo una fuerte presión sobre las fronteras exteriores de la Unión, golpeando la conciencia de las sociedades europeas, afectadas en mayor o menor grado según su posición geográfica y su nivel de vida, y poniendo a prueba la cohesión de los Estados miembros a la hora de aplicar los acuerdos y normas comunitarias en esta materia⁴².

En este contexto, puede intentarse una valoración objetiva de la eficacia de los instrumentos jurídicos de los que dispone la Unión para gestionar la admisión de personas que solicitan la protección internacional acogiéndose al estatuto de refugiado. Pero este intento no puede ignorar las otras dimensiones citadas, que introducen importantes restricciones a la hora de la aplicación práctica de las normas, principalmente por la urgencia y la magnitud de la crisis humanitaria, por los insuficientes recursos para aplicar la normativa y por las presiones y divergencias políticas en y entre los Estados miembros.

El Tratado de la Unión enuncia el respeto de los derechos humanos como uno de sus objetivos fundamentales, creando en torno a este principio un espacio interior de libertad, seguridad y justicia, al que pretenden incorporarse ciudadanos de otros países, en particular como refugiados. Las principales dificultades de este proceso son:

1. Ineficacia para atajar los riesgos de las rutas migratorias y el elevado número de muertes que se vienen produciendo (blindaje de fronteras y luchas contra las mafias).
2. Los instrumentos jurídicos con los que cuenta la UE para regular el derecho de asilo y el estatuto de refugiado no son eficaces por los problemas de su aplicación práctica a un número desproporcionado de personas.
3. En general, se puede constatar una ausencia de prácticas uniformes, tanto en materia de comunicación de datos estadísticos e interpretación de conceptos jurídicos, especialmente las cláusulas de soberanía, como en la complejidad de estos procedimientos que sigue siendo un obstáculo para la aplicación del sistema de Dublín.
4. La respuesta de la Unión debería basarse en hacer frente a las causas que originan los desplazamientos y la adopción de medidas que permitan a estas personas obtener

⁴² *Vid.* GILBERT, G. : “Why Europe Does Not Have a Refugee Crisis”, *International Journal of Refugee Law*, Reino Unido, Vol. 27, nº 4, 2015.

protección en un país seguro. Ambas acciones deben producirse en el marco de la Unión, ya que los Estados miembros no pueden afrontarlo en solitario.

5. Se requiere un cambio en el enfoque de la política europea de migración y asilo que sea coherente con el principio de respeto a los derechos humanos. Así mismo, es necesario un Programa que dé continuidad y actualice el Programa de Estocolmo, que defina las prioridades de la Unión Europea y que unifique las divergencias nacionales.
6. Se necesitan dos actuaciones complementarias y coordinadas: a) las de carácter securitario, b) las de carácter humanitario y de rescate.
7. Los tribunales de justicia deben tener mayor relevancia en el control de legalidad de los procedimientos de acogida y de devolución.
8. Se han desvelado las carencias de algunos Estados en cuanto a la capacidad de gestionar el flujo de refugiados que reciben y su condición de frontera exterior. Estos esfuerzos también tienen que garantizar el acceso a la protección internacional en el curso de las operaciones de búsqueda y salvamento, la disponibilidad de instalaciones de primera recepción adicionales, unas condiciones adecuadas de acogida y la necesaria asistencia en la tramitación de las solicitudes de asilo, que son las principales carencias que se están evidenciando en Grecia, país que no cuenta con ninguna de estas condiciones en el momento actual, absolutamente sobrepasada e incapaz de aplicar la legislación europea en vigor y diseñada para un flujo menor de inmigrantes.

Es por eso que la Unión europea se plantea una única política común de asilo gestionada de manera uniforme en todo el territorio de los países miembros por las propias instituciones europeas. Al mismo tiempo, la Unión Europea debe asumir que no existe “efecto llamada”, sino “efecto necesidad”. Mientras persistan las causas que provocan los desplazamientos forzados y falten vías legales para obtener protección en un país seguro, miles de personas seguirán arriesgando y perdiendo sus vidas en peligrosas rutas como la del Mediterráneo.

BIBLIOGRAFÍA

- Barbero, I. y González, A. R.: "Estado, migraciones y derecho(s) en la era de la globalización", *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 21, 2009.
- Buongermini Palumbo, M. M. : "El Estado de Derecho y la Migración como Derecho Fundamental: Correlaciones con el Derecho a la Identidad Cultural de las Sociedades", Facultad de Derecho, UBA, 2009.

- De Lucas, J. : "El modelo social europeo y las transformaciones derivadas de la presencia estable de inmigrantes", *Revista de pensamiento contemporáneo*, nº 35, 2011.
- "Muertes en el Mediterráneo: inmigrantes y refugiados, de infrasujetos de derecho a amenazas para la seguridad", *Quaderns de la Mediterrània* nº 22, 2015.
- Del Valle Gálvez, A.: "Unión europea, Crisis de refugiados y Limes Imperii", en *Revista General de Derecho Europeo*, n. 38, 2016.
- "Los refugiados, las fronteras exteriores y la evolución del concepto de frontera internacional", en *Revista de Derecho Comunitario europeo*, n. 55, 2016.
- "Inmigración, extranjería y fronteras en la unión europea. Cinco problemas conceptuales" en *Cuadernos de Escuela Diplomática*, n. 33.
- "Las fronteras de la Unión: el modelo europeo de fronteras", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 12, 2002.
- Di Castro, E.: "Migración internacional y Derechos Fundamentales", *III Jornadas Políticas migratorias, Justicia y Ciudadanía*, CSIC, 2010.
- Fernández Arribas, G, Halcón Lerdo de Tejada, A., Serrano López, I.: "Violación del derecho a solicitar asilo. La respuesta de Hungría a la crisis de los refugiados", en *Revista de Estudios Europeos* n. 67, enero-junio, 2016. <http://www.ree-uva.es/>
- Fernández De Aguirre Fernández, J.C.: "Asilo y protección subsidiaria: apuntes sobre país de origen en la Ley 12/2009 y normativa comunitaria", *Revista de Jurisprudencia El Derecho*, nº 3, 2012.
- Gilbert, G. : "Why Europe Does Not Have a Refugee Crisis", *International Journal of Refugee Law*, Reino Unido, Vol. 27, nº 4, 2015.
- González Enríquez, C. : "La crisis de los refugiados y la respuesta europea", *Real Instituto ElCano, ARI 67/2015*.
- Harvey, C. : "The right to seek asylum in the European Union", *European Human Rights Law Review*, nº 1, 2004.
- Mariño Menéndez, F.M.: *El Derecho Internacional y europeo y la protección de los refugiados*, Tratado de Extranjería, Ed. Aranzadi, 2012.
- Martín Arribas, J. J. : "Reflexiones sobre los derechos de los inmigrantes en situación irregular según el derecho de la Unión Europea", *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, Nº 32, 2013.
- Martínez De Pisón, J. : ¿Tienen derechos los inmigrantes?, *Jornadas sobre Los inmigrantes como nuevos actores del desarrollo. Globalización, migración y derechos*. Universidad de Valencia, 2004.
- Morillas, P., Sánchez-Montijano, E., Soler, E. (Coords): *Europa ante la crisis de los refugiados*, CIDOB, Barcelona, 2015.
- Palacios Sanabria, M.T. : "Dignidad humana para los extranjeros, aspectos normativos y jurisprudenciales en el DIDH", *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, nº 35, 2014.
- Sánchez Jiménez, J.A. : "La inmigración ilegal hacia la unión europea: la seguridad europea versus derechos fundamentales a través de tres marcos de comprensión", UAM, DWP08/2005.