

La persistente crisis de los refugiados en Europa. El marco jurídico y de gestión de la Unión Europea

The persistent refugee crisis in Europe. The legal and management framework of the European Union

ADELA M. ALIJA

Universidad Nebrija, España

RESUMEN: aunque el período más grave de la crisis de refugiados en Europa fue sin duda el año 2015, este persistente conflicto sigue sin solución, como siguen sin resolverse las causas y los factores que lo condicionan. En este tiempo, ha quedado demostrado que las estructuras de gobernanza del sistema internacional no tienen capacidad para responder adecuadamente a los nuevos desafíos. El fenómeno de las migraciones forzadas es una clara expresión de la complejidad de los escenarios internacionales actuales. La crisis de refugiados, o crisis migratoria como también es denominada, ha puesto, y sigue poniendo, a prueba los fundamentos de la Unión Europea, que atraviesa, además, una auténtica crisis existencial. En este artículo se analizan, por un lado, la situación, el contexto y las condiciones de los migrantes forzados y más particularmente de los refugiados, y, por otro, el papel que la Unión Europea está desarrollando frente a esta crisis, cuando está atravesando graves dificultades. Se analizan además los instrumentos jurídicos y de gestión de los que dispone la Unión Europea para enfrentarse a estas crisis.

PALABRAS CLAVE: crisis, refugiados, seguridad, gobernanza, Unión Europea.

ABSTRACT: Although the most serious period of the refugee crisis in Europe was undoubtedly the year 2015, this persistent conflict remains unresolved, as the causes and factors that condition it remain unresolved. At this time, it has been demonstrated that the governance structures of the international system do not have the capacity to respond adequately to the new challenges. The phenomenon of forced migration is a clear expression of the complexity of today's international scenarios. The refugee crisis, or migration crisis as it is also called, has tested, and continues to test, the foundations of the European Union, which is also going through a real existential crisis. This article analyzes, on the one hand, the situation, context and conditions of forced migrants and more particularly of refugees, and, on the other, the role that the European Union is developing in the face of this crisis, when it is going through serious difficulties. The legal and management instruments available to the European Union to face these crises are also analyzed.

KEYWORDS: Crisis, refugees, security, governance, European Union.

Recibido: 11 de noviembre de 2019. Aceptado: 29 de marzo de 2020.

Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Vol. 6, No. 1, (2020), pp. 37-56.
<http://www.seguridadinternacional.es/revista/>

ISSN: 2444-6157. DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.11.4>

INTRODUCCIÓN

En 2019, años después de los momentos más dramáticos de lo que se llamó “la crisis de refugiados” de 2015 y 2016, el número de migrantes que llegan a Europa sigue siendo muy importante. El origen de los migrantes, las rutas que utilizan y las características del fenómeno se han ido transformando, pero seguimos observando que migrantes y refugiados no constituyen fundamentalmente un problema de seguridad, sino que ha revelado un problema de gobernanza (Alija, 2016).

Las diferencias entre los Estados miembros de la Unión Europea (a partir de ahora UE) y su incapacidad para formular respuestas comunes en una época de inestabilidad e inseguridad internacional, de cambios en los escenarios internacionales y de desplazamiento de poder en el mundo, afectan claramente al papel de actor global de la UE (Sanahuja, 2013; Alija y Abad, 2015). La crisis de los refugiados ha mostrado las contradicciones del sistema internacional (Badía, 2016) pero fundamentalmente está mostrando la ineficacia de los mecanismos de la UE y de su gobernanza multinivel (Morata, 2004; Walzenbach, 2006; Bache & Flinders, 2015). Las tensiones internas en el seno de la UE, agravadas por las crisis económicas, la mencionada ausencia de un criterio común y la poca claridad de las instituciones, contribuyeron a agravar una crisis humanitaria derivada de un conflicto bélico, ante el que tampoco ha habido una posición común: la situación de conflicto generalizado en Oriente Medio y, fundamentalmente, la guerra en Siria. Por otro lado, a la falta de acuerdo sobre la forma de gestionar la crisis y al temor a las posibles consecuencias, se ha sumado el nacimiento de reacciones radicales y populistas, así como un aumento del antieuropeísmo. El mensaje antiinmigración ha calado profundamente en algunos de los discursos políticos de la Europa actual. En términos generales, los refugiados son percibidos como una fuerza desestabilizadora del sistema internacional, y en especial de la Unión Europea en la que, por su causa, peligraría la seguridad y el bienestar. Desde esa perspectiva, los inmigrantes serían el origen de la globalización de los conflictos y no un síntoma de esa creciente conflictividad mundial (González Gil, 2009).

El foco de atención del análisis de la cuestionada política exterior y política de seguridad de la UE ha estado colocado tradicionalmente en la falta de políticas multinivel y en la manera en la que los diferentes intereses y lealtades exteriores de los países miembros explicarían la falta de posiciones comunes frente a los retos exteriores (Laakso, 2006). El proceso de toma de decisiones en la UE es muy complejo y se realiza en distintos niveles, de tal forma que la discusión sobre la gobernanza europea se viene centrando esencialmente en la necesidad de introducir una mayor democracia y transparencia en las estructuras de decisión y en su ejecución; las crisis económica e institucional de la UE han hecho que las críticas incidan en su falta de eficacia en el manejo de los conflictos, cuestión ésta que se está mostrando con creces en la manera en que Europa (la UE y los Estados miembros) ha gestionado y está gestionando las crisis actuales.

Los objetivos principales de este trabajo son: en primer lugar, acercarnos a la realidad de los nuevos flujos migratorios haciendo especial hincapié en los que afectan a la UE; en segundo lugar, revisar el marco jurídico regulador tanto universal como regional que afecta a los refugiados y desplazados forzosos, centrándonos en los instrumentos jurídicos y de gobierno de los que dispone la Unión Europea; en tercer lugar, examinaremos el impacto que la crisis está teniendo sobre el proyecto de integración europea, revelándose no sólo como una crisis de seguridad percibida como tal por los europeos, sino también como una crisis de gobernanza.

LOS NUEVOS FLUJOS DE MIGRANTES

António Guterres, Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados de 2005 a 2015 decía, en el informe “Tendencias globales. Un mundo en guerra”, que estamos ante “un cambio de paradigma, un desplazamiento descontrolado hacia una era en la que la magnitud de los desplazados forzados a nivel mundial, así como la respuesta requerida, claramente empequeñecen cualquier cosa vista antes” (ACNUR, 2014) Es evidente que los movimientos de población en el mundo están cambiando constituyendo una red más compleja, de flujos mezclados (OEA, 1997) Como analizamos en trabajos anteriores, la magnitud y complejidad de los desplazamientos de población actuales hacen que los conceptos y los términos relacionados con las migraciones se vuelvan confusos porque no explican bien las nuevas realidades. Los flujos migratorios, sobre todo en la última década, suelen ser mixtos; en ellos hay personas que huyen de las guerras junto con personas que buscan un mejor futuro, “y todos ellos utilizando las mismas vías, siendo presa de las mismas mafias y de los mismos traficantes de personas” (Alija, 2016: 650).

La clasificación de los migrantes en forzados y voluntarios no es clara. Onghena propone algunos ejemplos que resultan muy expresivos de la dificultad para establecer categorías¹ (Onghena, 2015). Por otro lado, parece haber una intención política en el uso de las palabras que designan a los desplazados en las últimas crisis migratorias, por ejemplo: inmigrantes por refugiados o ilegales por irregulares (Espinar, 2010; Kumin, 2014).

Si bien somos conscientes de la dificultad de distinguir entre migrantes y refugiados en la actualidad, nuestro trabajo se centra primordialmente en las migraciones forzadas por causas de conflictos armados que son las que están en el origen de las últimas crisis migratorias, especialmente la que denominamos “crisis de los refugiados”. Las crisis migratorias de las últimas décadas han tenido unos efectos y un impacto global desconocidos anteriormente. El sistema que surgió de la Segunda Guerra Mundial está siendo seriamente cuestionado, como lo están siendo el orden y las estructuras que se crearon. La sociedad internacional actual presenta muchas incertidumbres, una conflictividad en aumento en la que los polos de poder son cambiantes, y en la que las amenazas no vienen sólo de actores tradicionales más predecibles, sino de actores no estatales, menos controlables. Todo ello influye en que los movimientos migratorios actuales tengan también nuevas características.

La clasificación de las migraciones, establecida por los Estados, divide a los migrantes en legales, ilegales y forzados (Vidal, 2007). Si nos centramos exclusivamente en los migrantes forzados, el estatus legal que se les otorga puede ser: el de refugiado, cuando cruza la frontera nacional y recibe asilo por un segundo Estado o el de desplazado forzado, si no cruza la frontera y, por lo tanto, permanece en el territorio nacional. Aunque, como señala Posada, “entre estas dos categorías aparece una tercera sin estatus legal, en la que el desplazado, habiendo cruzado la frontera, no obtiene asilo por parte del Estado que lo recibe, el cual se limita a brindarle una protección temporal en virtud de un principio internacional de no devolución”, una situación cada vez más frecuente (Posada, 2009: 134; Alija, 2016: 651).

La definición de “refugiado” proviene de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y los Apátridas, celebrada en Ginebra el 28 de julio de 1951,

¹ ¿Son migrantes voluntarios los que huyen de la hambruna, de desastres naturales o de la sequía más dramática? ¿Siguen siendo migrantes voluntarios los que habiendo ido a un lugar en busca de mejores condiciones de vida tienen que huir al encontrarse allí conflictos armados? ¿Y las mujeres que escapan de sistemas sociales y culturales que las oprimen y violan sus derechos? (Onghena, 2015).

el Art. 1 de dicha Convención fue enmendado por el Protocolo de 1967 por el que se amplía geográficamente la protección a los refugiados, restringida en la Convención de Ginebra sólo a los europeos, en el contexto del final de la Segunda Guerra Mundial. Un refugiado es:

Una persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país o de quien, por no tener nacionalidad y estar fuera del país de su antigua residencia habitual como resultado de tales eventos, es incapaz, debido a tal miedo, de estar dispuesto a volver a éste. (Convención sobre el estatuto de los refugiados, Art. 1A, 1951 modificado por el Protocolo de 1967).

Lo que determina la condición de refugiado es el peligro al que están expuestos en su lugar de origen y la necesidad de ayuda para preservar su seguridad (Ambroso, 2011). Los refugiados no pueden ser expulsados tal y como sostienen todas las normas y leyes creadas para la protección de los refugiados. El “principio de no devolución” o *Non Refoulement* es un principio consagrado en el Derecho internacional por el cual no se puede devolver a una persona a situaciones que pongan en riesgo su vida, de tal manera que según la Convención de Ginebra de 1951, el Protocolo de 1967, y otros regionales como la Convención de la OUA de 1969 y la Declaración de Cartagena de 1984, los Estados se hacen responsables de su protección.

Tal como venimos diciendo, la realidad actual desborda claramente la definición de refugiado (Pérez Barahona, 2003). La mayoría de los expertos en el tema afirman que la definición de refugiado es restrictiva (Ponte, 2006: 337) La definición deja fuera “a una amplia gama de migrantes forzados que huyen por causas distintas a las enumeradas (...) no se consideran otras causas como la violencia generalizada, el conflicto armado, la violación reiterada de otros derechos humanos, por ejemplo” (Posada, 2009: 137). Hay personas que huyen de la violencia, de las guerras o de la violación sistemática de los derechos humanos y que, sin embargo, no podrían probar que son perseguidas o que podrían serlo por “motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o por sus opiniones políticas”, tal y como establece el Art. 1 de la Convención de Ginebra, por lo que no podrían ser tenidas por refugiados. La situación de estas personas es especialmente dramática dado que no reciben la protección del estatuto de refugiado, pero tampoco pueden acogerse a la condición de “migrantes económicos” por lo que no pueden recibir los beneficios y las ayudas ofrecidas por las políticas que los países ricos realizan para este tipo de migrantes. Según ACNUR, la diferencia entre un desplazado forzoso (refugiado) y un desplazado voluntario (migrante) estriba en que el migrante se desplaza por razones que no están en la definición legal de refugiado (huida de guerra o persecución). Para obtener el estatuto de refugiado hay que aportar las pruebas que se requieren para ser calificado como tal y, además, entrar en el proceso de solicitud de asilo.

¿Qué sucede con las personas que no cumplen con los requerimientos que establece el Estatuto del Refugiado y, sin embargo, no pueden volver a sus lugares de origen porque su seguridad estaría en peligro? Junto con el derecho de asilo y el reconocimiento de la figura del refugiado, la Unión Europea reconoce el derecho a la “protección subsidiaria”; cuestión esta que viene a complicar aún más la situación jurídico-normativa. El derecho a la protección subsidiaria o protección complementaria como prefiere denominarla

ACNUR² es la protección internacional que debe prestarse a las personas que no reúnen los requisitos para obtener asilo o para ser reconocidas como refugiados pero que podrían sufrir situaciones de grave peligro en sus países de origen o por su condición de apátridas.

En conclusión, en nuestra Sociedad internacional un concepto tan limitado de refugiado no refleja la realidad y deja fuera a muchas personas que, sin embargo, no pueden ser calificados de desplazados voluntarios. La rigidez del concepto y su insuficiencia fue ya estudiada por distintos autores (Hein, Napolitano y Ruiz, 1995; Arenas, 1998, etc.) antes de que estallaran las crisis actuales más graves (Ponte, 2006). Algunos autores plantean que lo restrictivo de la definición de refugiado y su no modificación a lo largo del tiempo responden a un claro interés en frenar migraciones no deseadas (Posada, 2009; Vidal, 2007; Castles, 2003).

Finalmente, cabe mencionar que una de las últimas aportaciones al tratamiento internacional de las migraciones ha sido la reciente firma del Pacto Mundial sobre Migración (Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular). Impulsado por Naciones Unidas y firmado por 164 países en la Conferencia de Marrakech, celebrada los días 10 y 11 de diciembre de 2018, el Pacto ha supuesto un intento de establecer una cooperación más eficaz entre los Estados de origen, de tránsito y de destino de los migrantes. El Pacto de Marrakech no es realmente un Tratado internacional, no es vinculante y ha generado discrepancias basadas fundamentalmente en tres cuestiones: la consideración o no de la migración como un derecho humano, concepto con el que no están de acuerdo algunos países; la merma de su soberanía nacional que según algunos estados supone el pacto migratorio y en la necesidad de distinguir claramente la migración ilegal de la legal. Este Pacto no ha sido firmado ni por Estados Unidos (que ni siquiera participó en el acuerdo), ni por Australia, ni por algunos otros países europeos y americanos³. El Pacto Mundial sobre la Migración finalmente pretende ser una guía para los Estados sobre lo que se consideran buenas prácticas en la política migratoria. El Pacto plantea una serie de objetivos que, en resumen, son: la soberanía nacional, junto con el respeto a los tratados internacionales, es el “principio director”; la distinción entre migración regular e irregular debe estar clara, lo que implica que los Estados deben garantizar un control efectivo de sus fronteras; los Estados deben facilitar el retorno de los irregulares y favorecer la integración de los legales; se declara la necesidad de invertir en más ayuda al desarrollo de los países de origen y de considerar nuevas causas de desplazamiento forzado como es el cambio climático⁴. El hecho de que no genere ninguna obligación jurídica y de que se limite a recordar los derechos humanos que protegen a los migrantes, sin ampliar sus derechos, reduce su impacto y eficacia.

LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS DE LA UE PARA LA GESTIÓN DE LOS FLUJOS DE MIGRANTES Y REFUGIADOS

Antes de analizar las posturas políticas y jurídicas de la UE, así como los sistemas de gestión de los migrantes que ha desarrollado, conviene revisar la situación.

Entre enero y septiembre de 2015 (momento culminante de la crisis), según los datos de la Organización Internacional para las Migraciones de la ONU (OIM), al

² V. *Declaración del ACNUR sobre la protección subsidiaria a personas amenazadas por violencia indiscriminada, bajo la Directiva de Reconocimiento del Consejo de Europa*. Disponible en <file:///F:/Carpetas%20varias.%20AA/Acnur+%20protección%20subsidiaria.pdf>

³ El Brasil de Jair Bolsonaro ha cumplido su anuncio de salirse del acuerdo en enero de 2019.

⁴ Texto completo en: <https://www.un.org/es/conf/migration/global-compact-for-safe-orderly-regular-migration.shtml>

menos 351.314 personas llegaron a las costas europeas (a Grecia, 234.778 personas; a Italia, 114.276; a España, 2.166 y a Malta, 94 personas). El número de migrantes sobrepasaba en más de un 60% al total de refugiados y peticionarios de asilo que llegaron en 2014. Afganistán, República Democrática del Congo y Somalia, a los que se sumaban Siria, la República Centroafricana, Sudán del Sur, Libia, Nigeria, Irak y Ucrania eran los países de origen de los que huían de los conflictos y que nutrían principalmente los flujos migratorios. El enorme aumento del flujo de refugiados a Europa estaba directamente relacionado con la guerra de Siria y la expansión del Estado Islámico y con las restricciones de los países vecinos, desbordados por la situación, lo que hacía aumentar la llegada a Europa; otro de los elementos que influyeron en el aumento de la llegada de refugiados a Europa, por el incremento de las redes mafiosas y de traficantes de personas, fue la descomposición de Libia (Alija, 2016).

Según la misma OIM, durante la primera mitad de 2018 llegaron a Europa por vía marítima 25.338 migrantes y refugiados (cerca del 41% y un 38% a Grecia, en tanto que el 21% llegaron a España. Esto puede compararse con las 54.324 llegadas a la región en el mismo período en 2017 y alrededor de 188.000 llegadas en esta fecha en 2016.

Si atendemos a los países de origen de los refugiados en el mundo, los cinco países de origen del mayor número de refugiados, según datos de ACNUR, eran en 2016: Siria, Afganistán, Somalia, Sudán y Sudán del sur. En 2018, también según datos de ACNUR, el 67 % de los refugiados del mundo procedía de cinco países: Siria (6,7 millones de personas), Afganistán (2,7 millones), Sudán del Sur (2,3 millones), Myanmar (1,1 millones) y Somalia (0,9 millones). Si sólo tenemos en cuenta a los solicitantes de asilo en Europa, en el mismo año de 2016, los datos nos dicen que el primero en número de procedencias también es Siria y de nuevo aparece Afganistán (en tercer lugar), pero encontramos en segundo lugar como origen del mayor número de refugiados a Kosovo y a Eritrea y Serbia, en cuarto y quinto lugar. Comparando el marco global con el regional europeo observamos pues que, en ambos niveles, era Siria el país de origen del mayor número de refugiados en el mundo.

Respecto a los solicitantes de asilo en la UE en 2018, sus países de procedencia han sido, por este orden: Siria (origen del mayor número de solicitantes desde 2013, aunque ha descendido en número de solicitantes en 2018, representando el 13,9% del total), Afganistán (7,1 % del total), Irak (6,8 %), Pakistán (4,3%), Irán (4%) (Eurostat, Statistics explained, 2018) En todo caso, el mayor crecimiento de solicitantes de asilo en la UE en 2018 se dio en venezolanos, georgianos, turcos, iraníes y colombianos.

Los datos nos hablan de un descenso en el número de refugiados. El número de solicitantes de asilo por primera vez en el UE (no los que lo han solicitado repetidamente) fue, en 2018, de 581.000 personas. Este dato refleja una disminución de 74.000 personas respecto al año 2017 y de 551.000 si contamos 2016. Los países receptores de refugiados sirios en 2016 eran fundamentalmente Turquía, Líbano, y Jordania. En 2018 y 2019, Líbano sigue siendo el país que acoge a un mayor número de refugiados, según ACNUR, en Líbano, una de cada seis personas es refugiada. Jordania, con un refugiado cada catorce personas, sigue siendo el segundo país del mundo en número de refugiados (en relación con su población), le sigue Turquía, que con 3,7 millones es el país con mayor aumento de refugiados en 2018, una de cada veintidós personas es refugiada en Turquía.

En Europa los países con mayor número de solicitantes son: Alemania (162.000, el 28% del total), Francia (110.000, el 19%), Grecia (65.000, el 11%), España (53.000, el 9%), Italia (49.000, 8 %) y Reino Unido (37.000, el 6 %). Los países que más han aumentado el número de solicitantes de asilo en 2018 han sido Chipre (70% más que en

2017) y España (60% más). Por el contrario, los países en los que ha descendido más el número solicitantes de asilo han sido Italia (61% menos), Austria (49%).

La respuesta de la UE en sus distintos niveles de gobernanza, así como los mecanismos utilizados ante la llegada masiva de migrantes, ya sean migrantes económicos, ya sean refugiados o, lo que ya es más habitual, flujos mixtos, se han venido mostrando muy poco operativos. Es evidente que desde los momentos más críticos de la crisis migratoria en 2015 ha habido una reducción de las cifras de llegadas; sin embargo, a pesar de esa reducción, el balance de la actividad de la Agencia Europea de Migración en marzo de 2019, después de cuatro años de su creación (CE, 2019), plantea cuatro retos fundamentales.

Un primer reto es la necesidad de intensificar aún más el apoyo a Marruecos ante el gran aumento de las llegadas por la Ruta del Mediterráneo occidental. El programa actual de apoyo a la gestión de fronteras tiene un presupuesto de 140 millones de euros. En segundo lugar, en la Ruta del Mediterráneo Central, el esfuerzo debe ir encaminado a la mejora de las condiciones de los migrantes en Libia. A estos efectos se creó el grupo de trabajo trilateral UA-UE-ONU. En tercer lugar, en La Ruta del Mediterráneo oriental, el reto fundamental es la gestión de la migración en Grecia, directamente relacionada con la Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016, por lo tanto muy dependiente de la voluntad turca de cumplimiento de los acuerdos⁵; aunque hay menos llegadas, los problemas persisten (retornos, solicitudes de asilo, alojamientos). En cuarto lugar, hasta que se produzca la prevista reforma en el Reglamento de Dublín (para garantizar el reparto equitativo de los solicitantes de asilo en la UE) el cuarto reto planteado es lograr una mayor eficacia de los mecanismos temporales de desembarco que ya se han aplicado en el verano de 2018 y en enero de 2019 (Consejo Europeo, Consilium 2018).

Los Estados afrontan la crisis, divididos y sujetos a tensiones, cada uno con sus distintos medios y con sus sistemas de asilo. La UE ha generado recursos e instrumentos y existen normas comunes e instrumentos de decisión y ejecución, que, sin embargo, parece que no logran unir a los Estados en la confianza recíproca y en el esfuerzo conjunto. De hecho, la UE ha impulsado leyes y políticas de acercamiento entre los Estados, en un intento de crear un sistema común de asilo y de protección a los refugiados.

El *marco regional europeo* de protección al refugiado y la respuesta legal a las solicitudes de asilo ha dado lugar a un importante conjunto de normas que han consolidado el ya comentado carácter restringido del concepto de refugiado. Este marco legal ha sido analizado y estudiado de manera amplia antes de la crisis por diversos autores (entre otros, Cels, 1990; Doublet, 1997; Arenas, 1998; Espada, 1994; Hailbronner, 1992; Martín Arribas, 2000; Peláez, 2002; etc.).

Las distintas y sucesivas normas sobre inmigración, asilo y refugio acordadas “tanto en el ámbito de la cooperación intergubernamental como en el ámbito del Tratado de la Unión Europea” (Ponte, 2006: 332; Alija, 2016: 660) siguiendo un orden cronológico son: la *Declaración de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros de*

⁵ Se cumplen cuatro años de esta Declaración conjunta del UE y Turquía. Desde sus inicios este acuerdo fue extraordinariamente polémico. Varios factores suscitaban dudas: la “externalización” del control de las fronteras exteriores de la UE o la dependencia de la voluntad de un tercero que utiliza el acuerdo como arma política y económica. Actualmente la Declaración está suspendida de facto. La incertidumbre es grande. Turquía abre sus fronteras aduciendo que no puede contener más a los refugiados, a ello se le añade la situación de pandemia por coronavirus que, en el caso de que llegue a los campos de refugiados, provocará un desastre humanitario de gran magnitud.

la Comunidad Económica Europea, reunidos en el seno del Consejo, con respecto a los refugiados, de 25 de marzo de 1964; el *Convenio de Dublín relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas*, de 15 de junio de 1990; el Acuerdo de aplicación del Acuerdo de Schengen de 1990; la *Resolución del Consejo relativa a las garantías mínimas aplicables al procedimiento de asilo*, de 20 de junio de 1995; la *Posición común 96/196/JAI, definida por el Consejo, sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea relativa a la aplicación armonizada de la definición del término «refugiado» conforme al artículo 1 de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados*, de 4 de marzo de 1996; la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, firmada en Niza el 7 de diciembre de 2000; la *Acción común 1999/1290/JAI, de 26 de abril, adoptada por el Consejo sobre la base del art. K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se establecen proyectos y medidas de ayuda para la acogida y repatriación voluntaria de refugiados, personas desplazadas y que buscan asilo, incluida ayuda de emergencia a las personas que han huido como consecuencia de los recientes acontecimientos de Kosovo*.

La entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, en mayo de 1999, establece por primera vez competencia comunitaria en materia de inmigración y asilo:

el objetivo de desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia. (Villar, 2015).

En 1999 comienza el proceso de elaboración de un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) en principio, desarrollado través de dos programas: Programa de Tampere (2000-2004) y Programa de La Haya (2005-2009). El objetivo de estos programas era armonizar las legislaciones nacionales y adoptar normas comunes en materia de inmigración, asilo y refugio. Durante el Programa de Tampere se creó el *Sistema de Dublín* que sustituía al Convenio de Dublín, también se creó el Eurodac⁶. En 2007, durante el Programa de La Haya, la Comisión Europea (CE) publicó el *Libro Verde sobre el Futuro Sistema Europeo Común de Asilo*, base del futuro *Plan de Política de Asilo* de 2008, a su vez pilar del SECA.

La Comisión exhortaba a una mayor armonización de las normas, habida cuenta de las diferencias entre los estados miembros de la UE que se habían evidenciado con el Plan de Política de Asilo. Resultado del impulso de la CE fue el *Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo*, que se creó con el objetivo de alcanzar en 2012 un procedimiento único de asilo y un estatuto único de refugiados. En 2010, el Programa de Estocolmo sucedió al de La Haya, siguiendo la línea trazada por los anteriores programas, aunque centrándose en la creación del *Espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos*⁷ (CE, 2009). Se creó además la Oficina Europea de Apoyo al Asilo en 2011, con sede en Malta. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE),

⁶ El programa de Tampere implicó el desarrollo de directivas sobre protección temporal en casos de afluencia masiva, condiciones de acogida, reconocimiento, procedimiento de asilo. El Sistema Eurodac es el Sistema de comparación de las impresiones dactilares de los solicitantes de asilo y algunas categorías de inmigrantes irregulares.

⁷ La creación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ESLJ) en la Unión Europea venía de una propuesta del Consejo Europeo celebrado después de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam. La idea era propiciar la seguridad interior, una justicia eficaz y un alto grado de protección de las libertades públicas a través de la coordinación y la cooperación entre los Estados miembros y con el desarrollo de políticas encaminadas a esos fines.

incorporado al Tratado de Lisboa de 2007 que reforma el Tratado de la UE, va a recoger los resultados de los distintos programas. Bien es verdad que, a pesar de todo el trabajo y de la elaboración de todo este marco legal, dado que su desarrollo se basa en Directivas que confían a los Estados la forma de aplicación de las normas, el resultado final es que hay una gran fragmentación y falta de posiciones comunes. Tanto el derecho de asilo como la protección subsidiaria se regulan en España con la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, en trasposición de la Directiva europea.⁸

La creación de la Agenda Europea de Migración (acordada el 13 de mayo de 2015), ha sido un paso más en el conjunto de cambios introducidos en la gestión de la migración y en la protección de las fronteras por parte de la UE. La Agenda se ha constituido como soporte de una de las prioridades de la Unión Europea: dar una respuesta coordinada en materia de refugiados y de migración.

A pesar de las críticas que merecen muchos aspectos de la gestión de la crisis de refugiados por parte de la UE, especialmente los relativos a la lentitud en reaccionar, a los problemas de coordinación de los distintos instrumentos habilitados, a la dificultad para plantear posiciones comunes; justo es reconocer el esfuerzo que se realizó, en medio de la crisis y en medio de las amenazas a la seguridad. La CE y los Estados miembros destinaron millones de euros a asistencia humanitaria, económica y al desarrollo tanto de los sirios en su país, como de los refugiados y sus comunidades de acogida en los vecinos Líbano, Jordania, Irak, Turquía y Egipto. Además de la creación de un Fondo fiduciario destinado a esa región que financia programas de ayuda a 400.000 refugiados sirios y a las comunidades de acogida por valor de 40 millones de euros, se ha creado otro Fondo Fiduciario para África, destinado fundamentalmente a países del Norte de África, del Sahel y del cuerno de África, zonas donde se vive una profunda inestabilidad y de donde provienen la mayor parte de los flujos migratorios africanos.

La actividad de la Agenda Europea de Migración ha asumido que el problema es global y que, por lo tanto, no se puede resolver sin la colaboración de socios externos. Los cuatro pilares de la Agenda tienen en cuenta esa necesidad de cooperación más allá de las fronteras exteriores de la UE., incluyendo i) el tratamiento de los factores que impulsan la migración irregular. A esta pilar corresponden: la gestión de las ayudas a través del Fondo Fiduciario de emergencia de la UE para África, la lucha contra las redes de tráfico y trata de personas (con el Centro Europeo de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Migrantes de Europol) así como la gestión de retornos y readmisiones a través de acuerdos con países socios; ii) el refuerzo de la gestión de las fronteras, a este respecto, la creación en 2016 de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas ha sido vital. De hecho, en 2018 la Comisión Europea proponía un reforzamiento de la Guardia, entre otras medidas con la creación de un cuerpo permanente de guardias de fronteras; iii) la revisión y reforma de las normas de asilo; iv) la migración legal e integración. Este cuarto pilar incide en que la migración ordenada y legal sea la vía de entrada principal a la UE. La

⁸ En el preámbulo de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, podemos leer: *La transposición de esta legislación de la Unión Europea supone la total acogida en nuestro ordenamiento de la denominada Primera Fase del Sistema Europeo Común de Asilo, tal y como se recoge en las Conclusiones de Tampere de 1999 y se ratifica en el Programa de La Haya de 2004, pues contiene las bases para la constitución de un completo régimen de protección internacional garante de los derechos fundamentales, partiendo de la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967, sobre el estatuto de los refugiados como piedra angular del régimen jurídico internacional de protección de las personas refugiadas.*

Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2009/BOE-A-2009-17242-consolidado.pdf>

ayuda a la integración de los migrantes se ha plasmado en el presupuesto europeo (más de 140 millones de euros en medidas de integración en los años 2015-2017).

A comienzos de 2020 seguimos haciéndonos las mismas preguntas que en los momentos más dramáticos de la crisis: ¿Son necesarias nuevas instituciones para enfrentar los nuevos retos derivados de los nuevos flujos migratorios y de los “nuevos refugiados”? ¿Es necesario modificar el derecho internacional para garantizar una mayor protección a los desplazados forzosos? Después de la manifiesta ineficacia del sistema actual, así como de los fallos de la gobernanza global y regional, algunos autores se han cuestionado sobre si es posible hacer frente a las nuevas necesidades con las mismas normas. En este sentido, Alexander Betts plantea la posibilidad de adaptación de las normas y organizaciones existentes sin hacer una reforma en profundidad de los actuales medios (Betts, 2009, 2014; Davis, 2010). Betts, que ha estudiado fundamentalmente casos de migraciones forzadas en África – Zimbawe, República Democrática del Congo y Somalia- acuña el concepto de “régimen complejo” para referirse a un entramado de múltiples instituciones paralelas y superpuestas que han proliferado y se han desarrollado hasta constituir un modelo de gobernanza en la coordinación es fundamental la coordinación para evitar vacíos o solapamiento de funciones.

Las respuestas a la migración forzada son frágiles y se van implantando *ad hoc* (Fernández Sánchez, 1994, 2002) porque no hay mecanismos oficiales que hayan previsto las situaciones actuales; de tal manera que, como todavía no se han creado plenamente las estructuras adecuadas para resolver los problemas del tiempo presente, las instituciones y las normas van respondiendo de forma adaptativa. Las migraciones forzadas o “migraciones de supervivencia” (Betts, 2013) originan nuevos escenarios con situaciones que a su vez son causa de nuevas crisis (poblaciones que quedan inmovilizadas en un territorio, flujos mixtos, etc.). Muchas de esas nuevas situaciones son las que caracterizan las crisis de refugiados que están desafiando a Europa.

Terminamos este apartado centrándonos en una de las cuestiones más espinosas en el seno de la UE cual es la distribución de los solicitantes de asilo. El marco normativo de mayor importancia al respecto es el Sistema de Dublín que, como se ha dicho, se inició con el Convenio de Dublín de 1990, fue actualizado en 2003 y de nuevo en 2013 (Reglamento nº 604/2013) vigente todavía como Reglamento Dublín III. Según el propio Consejo Europeo y el Consejo de la UE, la crisis migratoria ha puesto de relieve los límites del sistema actual, ya que el procedimiento termina haciendo que sólo un unos pocos Estados sean responsables de tramitar las solicitudes de asilo; es decir el sistema se convierte en una carga para los Estados miembros de primera línea⁹. Otras críticas a Dublín III plantean que, en realidad, se trata de una “renacionalización” de la competencia en materia de concesión de asilo (Aparicio, 2017: 71) A ello se une el hecho de que algunos países, como es el caso de España, no distinguen claramente entre asilo y “protección subsidiaria”¹⁰. Para la Reforma de Dublín III y, por lo tanto, el camino a Dublín IV, ya hay una propuesta legislativa cuyos objetivos de mejora son fundamentalmente garantizar el reparto equitativo de responsabilidades entre los Estados Miembros “con un mecanismo de asignación correctora”, así como evitar los abusos y prevenir los movimientos secundarios de los solicitantes dentro de la UE. Estos temas están siendo objeto de un intenso debate desde hace tiempo, sin que por el momento haya

⁹ V. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/ceas-reform/>, “Reforma de las normas de la UE en materia de asilo”.

¹⁰ El problema es especialmente complejo cuando nos referimos a las “posibilidades que tenga el Estado de otorgar protección subsidiaria aunque otro Estado europeo no haya reconocido el asilo, lo que hace aún más rígido el sistema” (Aparicio, 2017: 71).

acuerdo en la revisión. En un documento informativo del Parlamento Europeo sobre las propuestas legislativas en curso, podemos leer:

The refugee and migrant crisis in Europe has exposed the need for reform of the Common European Asylum System, in general, and of the Dublin rules, in particular. The Commission's proposal of 4 May 2016 to reform the Dublin system would not change the existing criteria for determining which Member State is responsible for examining an asylum application. Instead of a fundamental overhaul of the Dublin regime, as suggested by Parliament, the Commission proposed to streamline and supplement the current rules with a corrective allocation mechanism. This mechanism would be triggered automatically were a Member State to be faced with disproportionate numbers of asylum-seekers (...) An agreement on the balance between responsibility and solidarity regarding the distribution of asylum-seekers will be a cornerstone for the new EU asylum policy. Although Parliament's LIBE committee adopted its position in autumn 2017, the Council has been unable to reach a position on the proposal¹¹.

Las propuestas legislativas de la Comisión suponen una revisión importante de todo el sistema de Asilo de la UE. Además de la reforma del Sistema de Dublín para distribuir y gestionar mejor las solicitudes de asilo, se pretende también reformar el Reglamento Eurodac para mejorar las bases de datos de los solicitantes de asilo¹²; sustituir la actual Directiva por un Reglamento sobre los procedimientos de asilo (para armonizar dichos procedimientos y reducir las diferencias entre los Estados miembros); con el mismo objetivos de armonización de las normas de los Estados, se propone sustituir la Directiva sobre requisitos de asilo por un Reglamento; reformar la Directiva sobre condiciones de acogida y, por último, crear un marco de reasentamiento permanente de la UE.

El impulso reformador del sistema de protección internacional de la UE (asilo, refugio, protección subsidiaria) a la luz de la actual situación no genera grandes expectativas. Las regulaciones tanto europea como estatal, así como su aplicación, son de por sí excluyentes, rígidas, y esas deficiencias se acentúan en el contexto actual de crisis. Tomando las palabras de Marco Aparicio:

En un contexto como el actual se abren dos caminos: un mayor, si cabe, repliegue estatista de corte excluyente y xenófobo; o bien un replanteamiento radical de nuestra cultura política y jurídica para avanzar hacia el reconocimiento efectivo del derecho a la libre movilidad humana en el marco de una ciudadanía abierta cosmopolita verdaderamente igualitaria, inclusiva. (Aparicio, 2017: 84).

EL IMPACTO DE LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS EN EUROPA

Las reacciones nacionalistas, que ya se habían producido en Europa motivadas por la larga crisis económica, han subido de tono con las crisis de los refugiados. En palabras de José Ignacio Torreblanca:

La capacidad de absorber oleadas migratorias étnicamente diversas y convertirlas en una fuerza de progreso económico y social requiere de la existencia de una economía en crecimiento y de unas sociedades abiertas y predispuestas a la integración. Justo lo

¹¹ Continúa así: "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person (recast)". *Briefing. EU Legislation in progress. Reform of the Dublin system*. Texto completo en: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586639/EPRS_BRI%282016%29586639_EN.pdf

¹² Bases de datos de huellas dactilares de los solicitantes.

contrario de lo que le sucede hoy a Europa, estancada económicamente y bloqueada mentalmente con la inmigración. (Torreblanca, 2015).

El hecho de que los migrantes procedan de zonas en guerra o muy conflictivas no ha disminuido el rechazo, sino que, por el contrario, las fracturas internas en el seno de la UE y las discrepancias entre los países miembros, propiciadas por la crisis económica, se han recrudecido ante la necesidad de hacer frente a las oleadas migratorias.

Las divisiones en la UE no sólo afectan a cuestiones de gobernanza interna, sino que afectan a su papel exterior. Es una opinión generalizada que la UE no está jugando un buen papel en esos conflictos y que no defiende con claridad ni sus intereses ni sus principios; sin embargo, la UE insiste en su papel como “importante actor político mundial y principal donante de ayuda humanitaria y al desarrollo”. Las tensiones se han repetido en distintas ocasiones proyectando hacia el exterior una división interna que ha contribuido a la debilidad de la Unión Europea como actor internacional. La falta de cohesión interna en momentos cruciales, agravada en los últimos tiempos por la fragmentación derivada de la crisis económica y financiera, ha generado una evidente pérdida de autonomía en la acción exterior (Alija y Abad, 2015: 485; Panebianco & Carammia, 2009: 76). El conflicto está en Oriente Medio, pero algunas de sus consecuencias ya están en Europa, la inacción no es una buena alternativa (CE, 2015).

Las disensiones sobre la gestión de la crisis están girando básicamente en torno a la obligatoriedad o no de la recepción de refugiados y a la cuantía de las cuotas admisibles por cada Estado miembro; todo ello complicado con la percepción de una clara amenaza terrorista que contamina grandemente la perspectiva europea. Las diferencias son tan grandes que han puesto en entredicho el espacio Schengen de libre circulación (Sanahuja, 2013, *cit.*). Algunos ejemplos son: el restablecimiento de los controles fronterizos en Dinamarca, que, por otro lado, en diciembre de 2015 votaba contra la posibilidad de unirse a las políticas del Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia (Herlin-Karnell, 2015). También, podemos recordar el cierre de la frontera franco-italiana ante la llegada de refugiados tunecinos en el verano de 2015. Otro ejemplo es el alargamiento de la suspensión temporal de Schengen después de los atentados de París. La suspensión del Acuerdo Schengen está prevista en el art. 23 y siguientes, donde se expresa la posibilidad de cerrar las fronteras interiores de la UE bajo ciertas circunstancias:

Quando un Estado miembro decida, como último recurso, restablecer temporalmente los controles fronterizos en una o varias fronteras interiores o en partes de ellas, o decida prolongar dicho restablecimiento, evaluará la medida en que dicho restablecimiento puede responder correctamente a la amenaza para el orden público o la seguridad interior y la proporcionalidad de la medida en relación con dicha amenaza.

El 25 de enero de 2016, los ministros europeos de Interior de los 28 Estados miembros acordaban ampliar hasta un máximo de dos años los controles temporales internos en el espacio de libre circulación de Schengen y “reforzar las fronteras exteriores cuando existan deficiencias persistentes en un país” (sin invadir su soberanía nacional). Finalmente, la abolición del espacio Schengen y, por lo tanto, la devolución a los Estados del control de sus fronteras con el argumento de que se garantiza mejor la seguridad y un mejor control de la inmigración ilegal se está prolongando en el tiempo. En marzo de 2018, la canciller Merkel apoyaba la prolongación de los controles interiores por tiempo “indefinido” -aunque no “a perpetuidad-hasta que las fronteras exteriores de la UE estuvieran bien protegidas, insistiendo en que la UE no puede garantizar ahora dicha protección.

El término “Fortaleza Europa” (Armstrong & Anderson, 2007; Koff, 2008; Geddes, 2000; entre otros) se ha acuñado ante lo que parece un reforzamiento de medidas contrarias a la acogida de migrantes y refugiados por parte de la UE. Al igual que el resto del mundo, la UE está desarrollando instrumentos para contener y prevenir flujos migratorios, en un momento de continuo aumento de los mismos. Algunos de los mecanismos con los que se aplican las políticas restrictivas ante los solicitantes de asilo son los siguientes: la elaboración de acuerdos de readmisión con los países de origen y de tránsito “para el retorno de los migrantes irregulares”¹³; los estatutos de protección temporal, que permiten a los Estados decidir que los beneficiarios de protección temporal no pueden ser solicitantes de asilo al mismo tiempo¹⁴; las listas de terceros países seguros¹⁵; los procedimientos de denegación de sumarios en los aeropuertos; los recortes de beneficios sociales a los solicitantes de asilo, y la presión para la repatriación asistida o incluso forzosa (Raper, 1999; Aubarell y Zapata-Barrero, 2004).

Podríamos concluir que la UE está actuando en contra de los principios que invoca: soberanía, intereses económicos, cierre de fronteras exteriores frente a los flujos migratorios, independientemente de su origen. Ante esta realidad, resulta evidente la división entre los Estados miembros de la Unión, con una opinión pública también muy dividida. Desde otro punto de vista, cabe afirmar que la UE posee abundantes mecanismos de cooperación que le permitirían actuar de manera más organizada y más eficaz. Parecería que los instrumentos y normas para una gobernanza adecuada están bloqueados. Tal como señala Herlin-Karnell (Herlin-Karnell, 2015) la UE ya tiene muchas oportunidades de cooperación que no se implementan ni se utilizan por completo. Por ejemplo, el marco del Tratado de Prüm de 2005, que no se utiliza en todo su potencial. La decisión Prüm, es una herramienta creada para la seguridad (posibilidad de comparar automáticamente perfiles de ADN, huellas dactilares, etc.) que ha resultado fallida por la falta de apoyo de los Estados miembros. En realidad, el objetivo de crear un Espacio de seguridad en La UE (con Libertad y Justicia tal como se proclama) pasa por una mayor cooperación, no por menos. Por otro lado, recordemos que estamos en pleno proceso de desarrollo de las “Fronteras inteligentes” (*Smart borders*). La aplicación de la tecnología a los controles fronterizos implica un conjunto de medidas que se resumen en tres Reglamentos, el relativo al Programa de Registro de Viajeros *Registered Traveller Programme*, o “RTP”; el segundo Reglamento crea un sistema de entrada/salida, *Entry/Exit System*, o “EES”, basado en la biometría, para identificación de los que entran en la UE legalmente, pero permanecen más tiempo de lo permitido. El tercer Reglamento modificará las disposiciones concordantes del Código de fronteras Schengen que han reintroducido los controles internos (CE, 2013). Estos Reglamentos se están poniendo en

¹³ Estos acuerdos están vinculados a acuerdos para facilitar la expedición de visados “que tienen por objeto proveer los incentivos necesarios para las negociaciones de readmisión en el tercer país de que se trate sin aumentar la migración irregular” (<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/152/la-politica-de-inmigracion>)

¹⁴ “Sin embargo, los países pueden decidir que un beneficiario de la protección temporal no puede tener el estatuto de solicitante de asilo al mismo tiempo” (Directiva 2013/32/UE).

¹⁵ A partir de 2014 los Estados de la UE se han puesto de acuerdo en una lista de siete países seguros, a los cuales, por lo tanto, podrían devolver los solicitantes de asilo, en un “intento de desincentivar el abuso del Sistema de Asilo Europeo”. Estos países son: Albania, Bosnia, Macedonia del Norte, Kosovo, Montenegro, Serbia y Turquía. A los que podrían añadirse más en el futuro (https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_es.pdf)

práctica con la preceptiva aprobación del Parlamento Europeo (Parlamento Europeo, 2018)¹⁶.

Uno de los puntos más controvertidos es precisamente la aprobación del sistema de Fronteras inteligentes, que ha suscitado muchas reservas en las instituciones de la UE, especialmente en el Parlamento. Su alto coste, las dudas sobre su eficacia, junto con lo que implica de injerencia en la privacidad y la libertad de las personas, todo ello hace que el sistema esté muy cuestionado¹⁷. Mantener el equilibrio entre mantenimiento de la seguridad (con el desarrollo de medidas contra posibles amenazas criminales y terroristas) y el respeto a la libertad y a los derechos fundamentales es complicado, pero no hay otra opción. El Tribunal de Justicia de la UE ha dictado que en la aplicación del Sistema de Dublín¹⁸ la UE deberá garantizar que todos los Estados miembros respeten los derechos fundamentales de los refugiados.

En este recorrido por los aspectos más controvertidos de la gestión de la crisis migratoria por parte de la UE, debemos señalar, por último, algunos que proceden de la gobernanza multinivel de la UE. La gobernanza multinivel implica que los distintos niveles (local, nacional y comunitario) estén coordinados para solventar más eficazmente los efectos perversos que se derivan de una crisis de las dimensiones que estamos viviendo. El Comité de las Regiones (CDR) ha aludido a este tema en el Diario Oficial de la Unión Europea en su Resolución sobre el programa de trabajo de la Comisión Europea para 2019 (Diario Oficial de la UE, 7 de marzo de 2019) En dicha Resolución, el Comité de las Regiones, “acoge con satisfacción la propuesta de Pacto para la Migración de Naciones Unidas y anima a todos los Estados miembros a suscribirlo y ratificarlo” el CDR destaca que el pacto “es un elemento esencial del enfoque global, multilateral y multinivel” que debe ser prioritario en los temas de la migración. Efectivamente, en palabras del CDR, el papel de los municipios, ciudades y regiones que acogen a los refugiados, “y aquellos situados en fronteras especialmente afectados por picos migratorios” es muy complicado sin normas comunes claras, sin una gestión “humana y eficaz” de las fronteras exteriores. EL CDR pide a la Comisión “que siga simplificando y acelerando los procedimientos de financiación y facilite el acceso a recursos financieros destinados a crisis humanitarias e integración de los refugiados”. La resolución a la que aludimos hace hincapié en uno de los problemas fundamentales de la gobernanza multinivel: el acceso directo a los recursos por parte de entidades subestatales, entes locales y regionales, que sufren directamente la presión migratoria. Las dificultades se hacen aún más graves en las ciudades medianas y pequeñas.

¹⁶ Artículo 1. Objeto 1. El presente Reglamento establece un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV) para los nacionales de terceros países exentos de la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores (...) que permita evaluar si la presencia de dichos nacionales de terceros países en el territorio de los Estados miembros supone un riesgo para la seguridad, un riesgo de inmigración ilegal o un riesgo elevado de epidemia. A tal efecto se establecen una autorización de viaje y las condiciones y procedimientos para expedirla o denegarla. 2. El presente Reglamento establece las condiciones con arreglo a las cuales las autoridades designadas de los Estados miembros y Europol podrán consultar los datos almacenados en el sistema central del SEIAV con fines de prevención, detección e investigación de los delitos de terrorismo o de otros delitos graves de su competencia.

Texto completo en: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0307_ES.html

¹⁷ De hecho, ha recibido objeciones por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por el Comité Económico y Social y por el Supervisor Europeo de Protección de Datos, cuyo cometido es garantizar el cumplimiento de las normas de protección de la intimidad de los ciudadanos.

¹⁸ Cuyo objetivo fundamental es garantizar que un Estado miembro es responsable del examen de una solicitud de asilo, para evitar múltiples solicitudes de asilo.

Los problemas para acceder a la financiación de emergencia que permite el Fondo Europeo de Asilo, Migración e Integración de la UE (creado el 16 de abril de 2014) siguen existiendo hoy en 2019. Para que las respuestas a la crisis de los refugiados desde el nivel local sean más eficaces, las ciudades o poblaciones de frontera y las de destino que reciben cantidades masivas de personas deberían tener más recursos y más facilidades para acceder a ellos, ello aliviaría la presión que existe en los gobiernos locales (Alija, 2016: 668). Es necesario incluir a los Gobiernos locales en la toma de decisiones ya que son ellos los que habrán de poner en marcha cualquier medida que se decida (Mascarell, 2015). Por otro lado, Los gobiernos locales responden de manera más eficaz a las crisis migratorias y a la de refugiados cuando existe una mayor coordinación con las autoridades nacionales y europeas, así como con otras organizaciones como ACNUR y las ONG que trabajan sobre el terreno.

CONCLUSIONES

Del análisis de los nuevos flujos migratorios, del marco jurídico y normativo de la UE que afecta a los refugiados y desplazados forzosos, y del impacto que la crisis está teniendo sobre el proyecto de integración europea, podemos extraer algunas conclusiones:

La creciente conflictividad mundial influye en la complejidad de los movimientos migratorios actuales. Dadas las diversas situaciones, muchas de ellas confusas, es complicado definir con claridad su carácter de forzados o voluntarios. Además, los flujos migratorios actuales tienen un carácter mixto por lo que incluyen a refugiados y migrantes económicos, ello complica la gestión de dichos flujos por parte de la UE. Por otro lado, las normativas sobre refugiados y solicitantes de asilo no han incorporado las nuevas características de los movimientos migratorios, conservando el carácter restrictivo de las definiciones incluidas en la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de 1967.

En cuanto al marco jurídico y a los instrumentos con los que cuenta la Unión Europea para enfrentarse a la crisis de los refugiados, destacamos que la UE se ha dotado de numerosos instrumentos jurídicos y políticos que servirían para hacer frente a la crisis de refugiados. La UE establece una extensa relación de mecanismos que se han desarrollado a partir del Tratado de Ámsterdam del que se deriva la creación de un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). Sin embargo, los programas desarrollados entre 2000 y 2014, (Tampere, La Haya y Estocolmo); la creación del Sistema de Dublín, y de mecanismos para lograr el *Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia*; la incorporación del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) al Tratado de Lisboa de Reforma de la UE y la creación de la Agenda Europea sobre Migración de 2015, no han conseguido que la UE supere las divisiones y actúe realmente con una posición común.

Por último, toda esta normativa europea, sigue siendo insuficiente puesto que no contempla las situaciones extraordinarias de los movimientos migratorios actuales por lo que habitualmente se recurre a fórmulas que dependen de la capacidad de los distintos niveles de gobernanza, fórmulas *ad hoc* que finalmente dependen de criterios discrecionales.

En cuanto al impacto de la gestión de la crisis de los refugiados y sus aspectos más controvertidos, la crisis de refugiados, entendida como una crisis de seguridad debe analizarse fundamentalmente como una crisis de gobernanza de la UE, que ha desafiado algunos de los principios básicos del proyecto europeo como la libertad de circulación de las personas (limitaciones al espacio Schengen) o el respeto a los derechos humanos

(confusión entre migrantes y refugiados). La gestión de la crisis de refugiados ha influido también en la percepción generalizada de que sólo puede solucionarse con más nacionalismo y más soberanía, alimentando posiciones políticas de intransigencia y rechazo en detrimento de la búsqueda de soluciones comunes. Por otro lado, la crisis de los refugiados ha puesto de manifiesto una vez más las deficiencias de la Política exterior común y la Política de Seguridad común, así como las disensiones entre los Estados miembros. La UE está mostrando una falta de eficacia notable, así como descoordinación entre sus distintos niveles de gobernanza y lentitud en adaptarse a la compleja situación.

No podemos terminar sin hacer mención a los múltiples programas de desarrollo que la UE tiene en marcha. A pesar de las carencias reflejadas en este trabajo, la UE sigue defendiendo la idea de que es necesario cooperar para que las zonas de origen de los migrantes vean aliviadas sus situaciones de conflicto. Los Fondos Fiduciarios para África y Oriente Medio tienen ese objetivo. Nuestra conclusión final es que el éxito de los mecanismos de cooperación y de gestión de las crisis dentro de la UE depende de que haya “más y mejor Europa” y no menos.

NOTA SOBRE LA AUTORA:

Adela M. Alija es Doctora en Historia contemporánea por la Universidad Complutense de Madrid. Directora del Departamento y del Grado en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nebrija, donde es también profesora adjunta. Miembro de la Comisión Española de Historia de las Relaciones internacionales (CEHRI) Ha participado en distintos proyectos de investigación financiados por instituciones nacionales e internacionales, como el proyecto *The process of european construction: a spanish perspective* 529984-LLP- del Programa Jean Monnet de la Comisión Europea, del que fue IP. Es autora y coautora de numerosas publicaciones relacionadas con sus líneas de investigación; entre otras: *Historia de las relaciones internacionales* (Alianza, 2018); *Territorio y conflicto en América Latina* (Thomson Reuters Aranzadi, 2017); *Análisis de la seguridad internacional desde perspectivas académicas* (Thomson Reuters Aranzadi, 2017). Correo electrónico: aalija@nebrija.es

REFERENCIAS

ACNUR (2014), Mundo en guerra. Tendencias globales. Desplazamiento forzado. Disponible en: http://acnur.es/portada/slider_destacados/img/PDF_141015184925.pdf.

ACNUR (2019), Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2018. Disponible en: <https://www.acnur.org/5d09c37c4.pdf>

Alija, Adela M. (2016), “La crisis de los refugiados en Europa, ¿crisis de seguridad o crisis de gobernanza?” en Martín Ramírez, Jesús, Payá Santos, Claudio A. y Fernández Rodríguez, Juan C. (Dir.), *Retos actuales de la Seguridad*, Madrid: Thomson Reuters Aranzadi.

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

http://www.uam.es/ss/Satellite/es/1242675314514/1242687568365/UAM_Libro_FA/libro/PENSAR_CON_LA_HISTORIA_DESDE_EL_SIGLO_XXI.htm

Ambroso, Guido (2011), “¿El fin de la historia? Conflicto, desplazamiento y soluciones duraderas en la era posterior a la Guerra Fría”, en *Nuevos temas en la investigación sobre refugiados* Informe de investigación n.º. 207, ACNUR.

Aparicio Wilhelmi, Marco (2017), “Unión Europea y crisis de refugiados. La libre movilidad como derecho humano”, *Oxímora. Revista internacional de ética y política*, No. 10, pp. 67-84.

Arenas Hidalgo, Nuria (1998), «La desprotección del refugiado o de la Europa insolidaria», en *La Desprotección internacional de los Derechos Humanos (a la luz del 50 aniversario de la Declaración de los Derechos Humanos*, Huelva: Universidad de Huelva, pp. 123-190.

Armstrong, Warwick & Anderson, James (2007), *Geopolitics of European Union Enlargement: The Fortress Empire*, Routledge.

Aubarell, Gemma y Zapata-Barrero, Ricard (eds.) (2004), *Inmigración y procesos de cambio: Europa y el Mediterráneo en el contexto global*, Barcelona: Icaria; Institut Europeu de la Mediterrània.

Bache, Ian & Flinders, Matthew (2015), *Multi-Level Governance: Essential Readings*, Edward Elgar Publishing Limited.

Badia i Dalmasas, Francesc (2016), *Orden y desorden en el siglo XXI. Gobernanza global en un mundo de ansiedades*, Barcelona: Icaria editorial.

Betts, Alexander (2009), *Forced migration and global politics*, Wiley Blackwell.

Betts, Alexander (2013), *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement*, Cornell University Press.

Betts, Alexander (2014), “El gobierno global de la migración a causa de las crisis”, *Revista de Migraciones forzadas*, No. 45. Disponible en: <http://www.fmreview.org/es/crisis/betts.html>

Castles, Stephen (2003), “La política internacional de la migración forzada”, www.migraciónydesarrollo.org, No. 1. *Red Internacional de Migración y Desarrollo*. pp. 1-28.

Comisión Europea, (2009), Communication from the commission to the European parliament and the council. An area of freedom, security and justice serving the citizen, Brussels, 10.6.2009 COM (2009) 262. Disponible en:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0262:FIN:en:PDF>

Comisión Europea (2013), Fronteras inteligentes: mayor movilidad y seguridad, comunicado de prensa de la Comisión Europea. Bruselas, 28 de febrero de 2013. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-162_es.htm

Comisión Europea (2015), Crisis de los refugiados: la Comisión Europea toma medidas decisivas (preguntas y respuestas), Hoja Informativa. Disponible en:

http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5597_es.htm

Comisión Europea (2018), Propuesta del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre La Guardia Europea de Fronteras y Costas. Disponible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/ES/COM-2018-631-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

Consejo Europeo (2018), Consilium sobre migraciones. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2018/06/28-29/>

Davis, Sara (2010), *Protecting the displaced: Deepening the responsibility to protect*, Brill Academic Publishers.

Diario Oficial de la Unión Europea (2019), Comité de las Regiones. 132º pleno del CDR, 5 y 6 de Diciembre de 2018. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2019:086:FULL&from=ES>

Doublet, Frédérique (1997), “L'action de l'Union Européenne dans le domaine du droit de asile”, dans *Droit d' asile et des Réfugiés, Colloque de Caen, Société Française pour le Droit International*, París, pp. 217-227.

Espada Ramos, María L. (1994), “Asilo e inmigración en la Unión Europea”, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), No. 86, pp. 71 -98.

Espinar Ruiz, Eva (2010), “Migrantes y refugiados: reflexiones conceptuales”, *Obets. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 5, No. 1, pp. 35-47.

EUR-Lex, (2014), Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de la UE. Disponible en:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A133216>

Eurostat (2018), Estadísticas sobre Migración y población migrante. Disponible en:

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics/es

Fernández Sánchez, Pablo (ed.) (1994), *Refugiados: Derecho y solidaridad*, Sevilla: Universidad de Sevilla.

Fernández Sánchez, Pablo (2002), *La revitalización de la protección de los refugiados*, Huelva: Universidad de Huelva.

Geddes, Andrew (2000), *Immigration and European integration: towards fortress Europe?* Manchester University Press.

González Gil, Adriana (2009), *Lugares, procesos y migrantes: aspectos de la migración colombiana*, Peter Lang.

Hailbronner, Kay (1992), “Perspectives of an harmonization of the law of Asylum after Maastricht Summit”, *Common Marquet Law Review*, No. 5.

Hein, Christopher, Napolitano, Alessandra y Ruiz, Mabel (1995), “Derecho comparado europeo sobre asilo y refugio”, en *Derecho de extranjería, asilo y refugio*, Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, pp. 649 - 663.

Herlin-Karnell, Ester (2015), “The Crisis of Schengen is the Crisis of the EU”, *European Futures*, University of Edinburgh, December. Disponible en: <http://www.europeanfutures.ed.ac.uk/article-2434>

Organización de Estados Americanos (OEA) (1997), Conferencia sobre migraciones forzosas en América central y el Caribe, Departamento de Derecho Internacional de la OEA.

Koff, Harlan (2008), *Fortress Europe or a Europe of Fortresses?: The Integration of Migrants in Western Europe*, Peter Lang.

- Kumin, Judith (2014), “El desafío de la migración mixta por vía marítima”, *Revista Migraciones Forzadas (RMF)*, No. 45. Disponible en: http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/crisis/RMF45_Crisis.pdf
- Laakso, Liisa (2006), “A capability-implementation Gap in the making? Multi.level Governance and European Crisis Management”, in Walzenbach, G. P. E. (Ed.), *European Governance: Policy Making between Politicization and Control*, Ashgate Publishing, Ltd., pp. 147- 164.
- Martín Arribas, Juan J. (2000), *Los Estados europeos frente al desafío de los refugiados y el derecho de asilo*, Universidad de Burgos: Dykinson.
- Mascarell, Carlos (2015), “Las ciudades, clave para resolver el problema de los refugiados. Las áreas urbanas pueden ofrecer soluciones locales a problemas globales”, *El País*, 15 de septiembre. Disponible en: http://elpais.com/elpais/2015/09/08/opinion/1441719762_728410.html
- Morata, Francesc (2004), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- Naciones Unidas (2019), Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Disponible en: <https://www.un.org/es/conf/migration/global-compact-for-safe-orderly-regular-migration.shtml>
- Panbianco, Stefania & Carammia, Marcello (2009), “The EU selective migration controller? Political discourse, migration flows, and regional cooperation in the Mediterranean”, en Chueca Sancho, Ángel G., Gutiérrez Castillo, Víctor L. y Blázquez Rodríguez, Irene (Coords.), *Las migraciones internacionales en el Mediterráneo y la Unión Europea*, Huygens Editorial, pp. 73-95.
- Peláez Marón, José M. (2002), “La Unión Europea y los refugiados: Entre la obligación y el recelo, ¿Freno o impulso para la protección de los refugiados?”, en Fernández Sánchez, Pablo A. (Ed.), *La Revitalización de la Protección de los Refugiados*, Huelva: Universidad de Huelva, pp. 29-43.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2015), Análisis y declaraciones de la Organización Internacional para las Migraciones. Disponible en: <https://www.iom.int/>
- Onghena, Yolanda (2015), “¿Migrantes o refugiados?”, *CIDOB*, Opinión 355. Disponible en: http://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/dinamicas_interculturales/migrantes_o_refugiados
- Parlamento Europeo, (2018) Posición del Parlamento Europeo aprobada en primera lectura el 5 de julio de 2018 con vistas a la adopción del Reglamento (UE) 2018/... del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV) y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1077/2011, (UE) n.º 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 y (UE) 2017/2226. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0307_ES.html
- Pérez Barahona, Sergio (2003), “El estatuto de ‘refugiado’ en la Convención de Ginebra de 1951”, *REDUR*, No. 1, pp. 225-250.
- Ponte Iglesias, María T. (2006), “La protección de los refugiados en el marco regional europeo”, *Anuario de derecho europeo*, No. 2, pp. 329-352.

Posada, Paola (2009), “Refugiados y desplazados forzados. Categorías de la migración forzada creadas como medidas de contención a las migraciones no deseadas”, *Estudios Políticos*, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, junio-diciembre, pp. 131-152.

Raper, Mark (1999), “Refugiados y población desplazada”, *Política Exterior*, Vol. XIII, No. 68, marzo-abril, pp. 123-133.

Sanahuja, José A. (2013), “Las cuatro crisis de la Unión Europea”, en Manuela Mesa (Coord.), *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales*, Anuario 2012-2013, Madrid: CEIPAZ, pp. 51-84.

Torreblanca, José I. (2015), “La hora más difícil de Europa”, *El País*, 9 de octubre. Disponible en: http://elpais.com/elpais/2015/10/01/opinion/1443701822_410553.html

Vidal López, Roberto (2007), *Derecho global y desplazamiento interno: creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el Derecho contemporáneo*, Pontificia Universidad Javeriana.

Villar, Santiago (2015), “La política de refugiados en la Unión Europea”, *Dossier Refugiados. CIDOB*. Disponible en: http://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_refugiados/dossier_crisis_refugiados/la_politica_de_refugiados_en_la_union_europea

Walzenbach, Gunter (2006), *European Governance: Policy Making Between Politicization and Control*, Ashgate Publishing, Ltd.