



Política y regulación de la migración y el asilo en la Unión Europea en un contexto de pandemia y guerra

Policy and regulation of migration and asylum in the European Union in a pandemic and war context

Francisco Javier Durán Ruiz¹

Universidad de Granada
Granada, España

<https://orcid.org/0000-0001-7587-7593>

fduranr@ugr.es

URL : <https://www.unilim.fr/trahs/4631>

DOI : 10.25965/trahs.4631

Licence : CC BY-NC-ND 4.0 International

Resumen: Esta investigación analiza el contexto en el que la Comisión Europea presentó su Nuevo Pacto Europeo de Inmigración y Asilo, junto el contenido del mismo y los retos y dificultades a los que se enfrentan la UE y sus Estados miembros en su implementación, profundizando especialmente en dos aspectos. Primero, en las consecuencias de la pandemia y las restricciones de movimientos adoptadas para frenarla y, segundo, en la nueva crisis de desplazados y refugiados a raíz de la guerra en Ucrania, la mayor hasta la fecha desde que existe la UE, destacando la novedosa y positiva activación de la Directiva de protección temporal. Se concluye que las novedades no constituyen un cambio de tendencia a futuro y que el Nuevo Pacto no implica una nueva política migratoria, por lo que, en muchos aspectos, no le auguramos a la Unión más éxitos que los muy escasos habidos hasta el momento en la gestión de los flujos migratorios, con la excepción, en todo caso, de la protección a los desplazados y refugiados ucranianos, que por desgracia permite excluir a los nacionales de terceros estados que residían en Ucrania.

Palabras clave: migración y asilo, Nuevo Pacto de Migración y Asilo, Unión Europea, protección temporal, desplazados, guerra de Ucrania, pandemia

Résumé : Partant essentiellement de deux points en particulier, notre recherche analyse le contexte dans lequel la Commission européenne a présenté son Nouveau Pacte Européen d'Immigration et d'Asile, son contenu, les défis et difficultés auxquels se heurtent l'UE et ses États membres quant à sa mise en oeuvre. Nous traiterons, dans un premier temps, les conséquences de la pandémie et les restrictions de déplacements adoptées pour la freiner. Dans un second temps, nous évoquerons la nouvelle crise due aux déplacés et réfugiés ukrainiens – dont l'ampleur dépasse toutes celles qui l'ont précédée depuis la création de l'UE, en soulignant l'instauration positive et novatrice de la Directive de protection

¹ El autor es Doctor Europeo en Derecho Público por la Universidad de Bolonia y Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada, así como miembro de su instituto de migraciones y coordinador del Programa de Doctorado Interuniversitario en Estudios Migratorios de las Universidades Pablo de Olavide de Sevilla, Jaén y Granada.

temporaire. Nous en concluons que toute nouveauté ne constitue pas un changement de tendance futur et que le Nouveau Pacte n'implique pas une nouvelle politique migratoire; aussi, par bien des aspects, l'Union n'aura pas plus de succès que les quelques rares obtenus dans le cadre de la gestion des flux migratoires, exception faite de la protection pratiquée à l'égard des déplacés et réfugiés ukrainiens, laquelle, malheureusement permet d'exclure les nationaux d'états tiers, résidant en Ukraine.

Mots clés : migration et asile, Nouveau Pacte de Migration et d'Asile, Union Européenne, protection temporaire, guerre d'Ukraine, pandémie

Resumo: Essa investigação é uma análise em detalhe por volta do Novo Pacto europeu sobre Migração e Asilo apresentado pela Comissão Europeia. O seu conteúdo faz com que tanto a UE quanto os Estados-Membros percebam os desafios e dificuldades que têm de confrontar na altura de o implementar, colocando o foco em dois aspetos principais. Em primeiro lugar, chamar a atenção nas consequências que as restrições à liberdade de circulação provocaram, ao serem decretadas pelos diferentes governos de Europa. Em segundo lugar, as pessoas deslocadas e refugiadas a fazer parte dos sofrimentos que a guerra na Ucrânia está a gerir, a maior crise humanitária na EU de sempre. Em destaque, a ativação bem-sucedida da 'Diretiva de Proteção Temporária', nunca executada até hoje. Permitam-me salientar, à laia de conclusão, que a ativação referida supra não é um início de uma mudança em matéria de política migratória europeia como resultado de a Comissão ter virado o rumo a uma nova política para abranger para além do caso ucraniano. Por conseguinte, não auguramos mais sucesso a União do que já teve, na gerência dos fluxos migratórios. Para além do mais, de um lado, abre uma exceção na proteção dos deslocados e refugiados ucranianos, e doutro, volta a cara aos nacionais de países terceiros que moravam na Ucrânia, que infelizmente ver-se-ão excluídos.

Palavras chave: migração e asilo, novo pacto sobre migração e asilo, União Europeia, proteção temporária, deslocados, guerra na Ucrânia, pandemia

Abstract: This research analyzes the context in which the European Union has presented its New European Pact on Immigration and Asylum, its content, and the challenges and difficulties faced by the EU and its Member States in its implementation, deepening especially in two aspects. First, in the consequences of the pandemic and the movement restrictions adopted to stop it. Second, in the new crisis of displaced persons and refugees as a result of the war in Ukraine, the largest to date since the existence of the EU, and the surprising and positive activation of the Temporary Protection Directive. It is concluded that the novelties do not constitute a change of trend in the future and that the New Pact does not imply a new migration policy, so we do not predict is going to be more successful for the Union that have been so far for the management of migratory flows, with the exception, in any case, of the protection of Ukrainians displaced and refugees, which unfortunately allows the exclusion of nationals of third states residing in Ukraine.

Keywords: migration and asylum, New Pact for Migration and Asylum, European Union, temporary protection, displaced persons, war in Ukraine, pandemic

1. Poniendo en perspectiva la política migratoria de la Unión Europea

La política migratoria en relación a los ciudadanos de terceros países (no nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo), es una de las cuestiones que la Unión Europea ha tenido que afrontar desde su creación. En 2020, la Comisión Europea presentó el nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo, con vistas a reemplazar el alcanzado en 2008, muy criticado por su incapacidad de dar respuesta a los retos migratorios, muy particularmente a la afluencia masiva de solicitantes de asilo derivada de la crisis en Siria en 2015 y a los elevados flujos de migración irregular provenientes del Norte de África y África Subsahariana con destino principalmente en los países que son frontera sur del territorio Schengen que es la frontera efectiva de la UE.

Nuestra reflexión inicial sobre la política de migración y asilo de la Unión es que los intentos de armonizar las políticas migratorias comunitarias en un número cada vez mayor de aspectos relacionados con la gestión de los flujos migratorios, y todo ello con vistas a una auténtica política migratoria común, tras las reformas que introdujo (o más bien fue capaz de rescatar de las cenizas del malogrado proyecto de Constitución Europea) el TUE de Lisboa, en 2008, se demostraron a la postre como ausencia de una verdadera política migratoria común. Una de las evidencias más claras de esta ausencia de auténtica política migratoria común fue la negativa de determinados Estados miembros a acoger solicitantes de asilo cumpliendo con las cuotas asignadas por decisión de las instituciones de la Unión en la penúltima “crisis de los refugiados” causada por la guerra en Siria.

Esta ausencia en la práctica de política migratoria común de la UE es una de las explicaciones más evidentes del fracaso de la gestión de los flujos migratorios por parte de la Unión Europea y del sistema común de asilo (Solanes Corella, 2016:39), que encuentra explicación al mismo tiempo en las diferentes sensibilidades y enfoques de los Estados miembros en relación con la acogida y el trato de los solicitantes de asilo y de los inmigrantes irregulares. Algunos Estados miembros han adoptado, sea de forma coyuntural por la ideología de sus gobiernos o de forma más estructural, actitudes y políticas contrarias a la llegada de inmigrantes en general y a la acogida de solicitantes de asilo en particular.

La soberanía de los Estados sobre sus fronteras está en juego cuando hablamos de tomar medidas en política migratoria y de asilo a nivel de la Unión, y no cabe duda de que las reticencias a perder las competencias sobre control fronterizo y la gestión de los flujos migratorios y su eficacia fueron argumentos muy presentes en las campañas electorales y debates parlamentarios que confluieron en la decisión adoptada por Reino Unido de abandonar la Unión Europea, como pone de relieve Calvo Vérguez (2020).

Por otra parte, puede identificarse que la cuestión migratoria está entre los fundamentos del auge en bastantes Estados miembros de un populismo de corte nacionalista, que en muchas ocasiones va asociado a actitudes antieuropeas. Tampoco puede soslayarse la actitud de determinados partidos políticos, sobre todo nacionalistas o de extrema derecha, a culpar de los problemas internos de su país a los inmigrantes, ideas que cuando calan en la población o se convierten en ideologías susceptibles de alcanzar éxito electoral, se materializan en legislación y políticas restrictivas o contrarias a la inmigración y, por ende, a cualquier cesión de parcelas de soberanía estatal sobre esta materia en favor de la Unión Europea.

Esta situación ha alcanzado una dimensión mayor, revirtiendo lo que hasta el momento había sido la expansión continua del modelo de la Unión Europea a nuevos

Estados (con la salida de Reino Unido como Estado miembro) y atacando el modelo en los mismos pilares que lo configuran.

Y ello porque las políticas migratorias en relación a los extranjeros de terceros estados, junto con la pandemia global, han terminado por afectar también al núcleo de libertades básicas de la Unión, la libre circulación de sus ciudadanos, restableciendo los Estados miembros los controles en las fronteras internas e incumpliendo incluso las normas comunitarias relativas al espacio Schengen al abusar de las limitadas excepciones previstas al mismo.

En la misma línea, la autoimagen tan asumida (en todas las normas europeas desde los mismos Tratados fundacionales) y publicitada de la Unión Europea como territorio defensor de los derechos humanos ha quedado en entredicho al adquirir notoriedad fracasos como los mecanismos obligatorios de reubicación y reasentamiento de solicitantes de asilo, la trágica situación de los *hotspots* del Mediterráneo oriental en Grecia o Turquía (país extracomunitario convertido por el Acuerdo de 2016 en guardián de la frontera oriental de la UE), las reticencias cuando no negativas al salvamento y rescate marítimo de inmigrantes en el Mediterráneo Central o la externalización de los controles fronterizos y de la mano dura contra la migración en terceros estados de dudosa calidad democrática (como Marruecos o la propia Turquía).

Por otra parte, la política migratoria ha condicionado también las relaciones de la Unión Europea desde una dimensión de políticas exterior, quedando las vergüenzas y divergencias internas expuestas globalmente en la diversidad de posiciones que han adoptado los distintos Estados miembros de la UE en el plano internacional. Así en el Pacto Mundial de Naciones Unidas de 2018 sobre Migración, de los únicos 5 votos contrarios 3 correspondieron a Estados miembros, y 5 de las 12 abstenciones.

En este difícil contexto nos encontramos, en primer lugar, con la ralentización de la marcha de la maquinaria comunitaria y de los Estados miembros por la urgencia de hacer frente a la pandemia, que surge en 2020 poco antes de que viese la luz la propuesta de la Comisión de un Nuevo Pacto de Migración y Asilo, propuesta que pretende dotar de un enfoque global, y un marco estable a las políticas migratorias (incluyendo el asilo) de la Unión Europea, acercando posiciones entre los EEMM, en la forma de afrontar el fenómeno.

En segundo lugar, finalizado el primer trimestre de 2022 sin haberse implementado la inmensa mayoría de las propuestas, debido a una pandemia que no se puede dar por finalizada, así como a la habitual lentitud de movimientos de la UE en estas cuestiones, aparece un nuevo reto en las mismas puertas de la Unión, el provocado por la invasión de Ucrania por parte de Rusia, una guerra con claro aspecto de genocidio. Ante ella, la Unión Europea, cuyos miembros se han mostrado contrarios a entrar directamente en la contienda en apoyo a Ucrania, sí la han apoyado directamente en todos los ámbitos: económico, militar (con el envío de armas y apoyo logístico) y también y especialmente, en no limitar su apertura de fronteras con este país (exención de visado) para permitir la entrada y acogida en su territorio de millones de personas refugiadas

Pese a esta actitud comunitaria ante los nuevos refugiados, muy distinta a la que encontraron los provenientes de Siria, que analizaremos en profundidad, expondremos como las bases de la política migratoria comunitaria no son tan “nuevas” como quiere hacer ver el título de la propuesta de la Comisión. Todo lo más podemos calificarlas de “renovadas”, puesto que en nuestra opinión no han sufrido alteraciones relevantes desde que fueran alumbradas en el Consejo Europeo

de Tampere allá por 1999, y por tanto es difícil que su éxito sea mucho mayor que el habido hasta el momento.

Antes de la guerra de Ucrania ya apuntábamos y debemos reiterar aquí que:

No creemos que la situación de las últimas décadas y las crisis recurrentes vayan a resolverse con una política que trata de mejorar su gestión y eficacia, pero que sigue sin comprender las expectativas de los migrantes y sin dejarles alternativas reales para su regularización en territorio de la Unión (Durán Ruiz, 2021: 158).

Analicemos la respuesta a la crisis migratoria provocada por la guerra de Ucrania y, en este contexto, el estado en que se encuentra el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo en la actualidad.

2. La “nueva” política migratoria de la UE ante la nueva crisis de refugiados y desplazados

La política y legislación migratoria y de asilo de la Unión Europea necesitaba urgentemente un nuevo impulso tras los problemas habido a raíz de la guerra en Siria iniciada en 2015, en confluencia también con un incremento general de la presión migratoria irregular desde el Norte de África y África Subsahariana que se mantuvo en muchos puntos de las fronteras exteriores de la Unión, incluso después de que comenzase a disminuir el flujo de solicitantes, de protección internacional, procedentes de Siria. La urgencia y la demanda de alcanzar un nuevo consenso a nivel político y de modificar gran parte de la regulación existente era evidente y, finalmente, el 23 de septiembre de 2020 la Comisión Europea presentó su propuesta relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo².

El Nuevo Pacto aparecía en un momento de “respiro” en la presión migratoria que se produjo a raíz de la pandemia global, fundamentalmente por el cierre o incertidumbre sobre la situación de las fronteras en muchos de los países de origen y tránsito de los migrantes y de los propios Estados miembros en 2020, cuyo efecto empezó ya a disminuir en 2021 y en algunos países incluso en el verano de 2020³. Como ejemplo, en 2020 se produjo la cifra más baja en los últimos 7 años de cruces ilegales de fronteras, que fueron 125.100, disminuyendo un 12% en comparación con 2019 (Comisión Europea, 2021).

Sin embargo, el efecto de la pandemia se ha mitigado rápidamente. Incluso en 2020, en lo más crudo de la pandemia y con las medidas fronterizas más extremas en vigor, en determinados puntos del territorio de la Unión, las llegadas de migrantes irregulares siguieron incrementándose⁴. Ya en 2021, según datos de la Comisión

2 Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones COM (2020) 609 final, de 23.09.2020.

3 La disminución de la presión migratoria en algunos países duró lo que tardaron en relajarse las restricciones derivadas de la COVID-19 en las fronteras de los países de origen y/o destino. En España desde agosto de 2020, el número de llegadas comenzó ya a ser superior al del mismo período de 2019. Antes de la guerra en Ucrania, en la mayoría de los casos los recién llegados provenían de países que sufren una grave crisis económica, y no ya tanto conflictos (Comisión Europea, *últimas estadísticas de la migración: Impacto de la COVID-19*, Bruselas 29 de enero de 2021, disponible en:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_232)

4 Como ejemplo, las llegadas irregulares a Italia y Malta por el Mediterráneo central aumentaron en un 154%. En 2020 se registraron más de 34.100 llegadas en Italia (en su

Europea (hasta octubre), los cruces irregulares de personas han vivido un fuerte incremento, de un 95% (56.100 personas) en el Mediterráneo Central, un 30% en el Mediterráneo occidental (33.500 personas) y un 1.465% en la ruta de las fronteras orientales (7.300 personas), solo disminuyendo levemente en un 11% en la ruta del Mediterráneo Oriental (15.800 personas). Además, lamentablemente aumentan también un 22% las muertes en el mar, ya que entre enero y noviembre de 2021 se notificó la muerte o desaparición de 2.598 personas en las tres rutas principales, mientras que en 2020 fueron 2.128 en el mismo período⁵.

Volviendo al Nuevo Pacto, en síntesis, propone un conjunto de medidas a través de las que se pretende abordar desde un punto de vista global e integrado los distintos aspectos del fenómeno migratorio en la Unión Europea, así como armonizar y actualizar su legislación a las necesidades actuales.

Sin embargo, antes de poder implementar el Nuevo Pacto de Migración y Asilo, retrasado como hemos dicho por la omnipresencia de la pandemia entre las prioridades de la legislación y políticas públicas de los Estados miembros, el 24 de febrero de 2022, el inicio de la guerra en Ucrania cambió drásticamente la situación. La Unión Europea y sus Estados miembros han debido adoptar acuerdos y actuaciones de emergencia ante una nueva crisis de refugiados en sus mismas fronteras y mayor aún que la de Siria para la UE, puesto que el destino de la mayoría de estos refugiados, que se cifran ya por ACNUR (2022) en más de 4,5 millones de personas, es el territorio de la Unión y principalmente Polonia⁶. Los ucranianos que huyen de la guerra, la mayoría mujeres, niños y personas mayores, suponen el mayor éxodo en Europa desde la Segunda Guerra Mundial.

2.1. Dimensionando la crisis de refugiados y desplazados y las medidas de apoyo a Ucrania por parte de la Unión Europea

Para poner en contexto la gravedad de la situación actual, podemos analizar la evolución del número de solicitantes de asilo llegados a la Unión Europea con anterioridad a la guerra en Ucrania. Así, de conformidad con los datos de Eurostat, en 1992 se alcanzó un máximo de 672.000 solicitantes de asilo, motivado por la guerra en el territorio de la exYugoslavia, y en un momento en que el número de estados miembros de la Unión Europea era de 12. En 2001, en una Unión Europea que contaba ya con 15 miembros, se produjo un importante incremento de solicitantes de asilo hasta los 424.000, que, poco después, en 2006 cayeron a menos de 200.000 solicitantes.

mayoría, por Lampedusa), frente a las poco menos de 11.500 de 2019. En España, concretamente en las Islas Canarias, varias oleadas migratorias, con origen en la tensión diplomática de la UE y España con Marruecos, provocaron un importante incremento de un 46% de las llegadas irregulares con respecto a 2019, ascendiendo a 35.800 personas.

5 Cfr. sobre las desapariciones en Italia, país que sufre la mayoría de los casos, cfr. Olmedo Gaya (2021). Soluciones normativas al problema de los fallecidos sin identidad conocida y las personas desaparecidas en Italia, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 58,

6 Según los últimos datos de ACNUR, de 9 de abril de 2022, el total de personas refugiadas procedentes de Ucrania ascendería a 4.503.954, y más de la mitad, 2.593.902, se encuentran en Polonia, seguida por Rumanía (686.232), Hungría (419.101), Moldavia (410.882), Rusia (404.418), Eslovaquia (314.485) o Bielorrusia (19.096). Los datos están disponibles en el portal de ACNUR (UNHCR, por sus siglas en inglés), Operational Data Portal. Ukraine refugee situation: <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>

En los años posteriores, según el Parlamento Europeo (2021, a partir de datos de Eurostat y ACNUR), el número de solicitudes de solicitantes de asilo de ciudadanos de terceros estados fue elevándose de manera gradual hasta el año 2012 (fueron 259.400 en 2010, 309.040 en 2011 y 335.290 en 2012). A partir de 2013, también se aceleró el ritmo de crecimiento de las solicitudes, alcanzando 431.090, ya en una UE con 28 miembros. Volvieron casi al nivel de 1992 en 2014, llegando a ser 626.960 solicitudes, para tocar un nuevo techo en 2015, a raíz de la guerra en Siria, con 1.321.600 solicitudes, prácticamente el doble que en 1992 y también con un número elevadísimo de llegadas irregulares de 1.822.000 personas. El número de solicitudes se mantuvo en máximos en 2016, con 1.259.955 solicitantes de asilo.

En los últimos años, ya en 2019, el número de solicitantes de asilo había disminuido casi a la mitad y se estabilizó en cifras elevadas, con 721.075 nuevos solicitantes. El último dato que tenemos es que en los diez primeros meses de 2020 se presentaron en la UE post Brexit (UE-27) 471.630 solicitudes de asilo, reduciéndose el número respecto de 2019 un 34,6%. Ya hemos visto que en 2020 supuso la cifra más baja en cruces irregulares de fronteras en 7 años, rebajando en un 12% los 141.700 que se produjeron en 2019, año en que ya había descendido un 5% su número respecto de 2018.

Gráfico 1. Evolución de las solicitudes de asilo en la Unión Europea 2010-2020



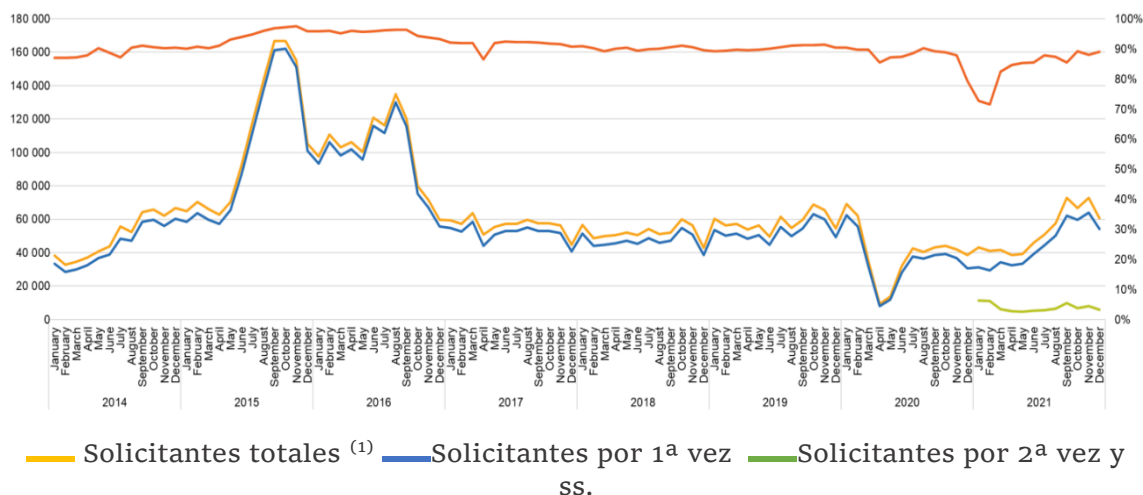
Fuente: Parlamento Europeo, junio de 2021. A partir de datos de Eurostat y ACNUR

En 2021, pese a que la pandemia ha seguido causando restricciones en las fronteras a nivel global y en la Unión Europea (cada vez de menor entidad, el número de solicitantes se incrementó respecto a 2020, siendo 535.045 personas las que lo solicitaron, un 13% más. Además, el incremento del número de solicitantes se aceleró a final del año en un 66% respecto al mismo período del año anterior, todo según datos de Eurostat (2022), y ello en plena oleada de ómicron, la más contagiosa de las variantes del SARS-CoV-2 que no provocó restricciones fronterizas nuevas al revestir menos gravedad.

Con estos antecedentes, los más de 4 millones de potenciales solicitantes de asilo en la UE procedentes de Ucrania, que se sumarían a las solicitudes del resto de ciudadanos extracomunitarios, que apuntan también a un nuevo incremento, el reto migratorio al que se enfrenta la Unión Europea no tiene precedentes, ni el Nuevo

Pacto de Migración y Asilo se elaboró pensando en un escenario de este tipo. Es necesario analizar por tanto las actuaciones que han desarrollado la Unión Europea y sus Estados miembros para dar respuesta a esta situación, así como la base jurídica de las mismas, su encaje en el Nuevo Pacto de Migración y Asilo de la Unión y las dificultades que añade a la implementación de este último.

Gráfico 2. Solicitantes de asilo extracomunitarios en la UE 2014-2021, por meses



(1) La categoría “Total” incluye a los solicitantes por 1ª vez y a los que han hecho solicitudes ulteriores.

(2) A falta de los datos de enero a septiembre de 2021 de Dinamarca, Chipre y Suecia, y sin datos de Polonia.

Fuente: Eurostat (2022)

Ya apuntamos que la UE y sus Estados miembros, pese a no involucrarse como contendientes en la guerra de Ucrania, se han posicionado claramente a favor de esta última en el conflicto bélico, prestando apoyo a las fuerzas armadas ucranianas (incluso enviando armamento). La Unión Europea ha condenado enérgicamente la agresión militar de Rusia contra Ucrania, que cataloga de no provocada e injustificada, así como la decisión del presidente ruso, Vladimir Putin, de reconocer como entidades independientes las zonas de las provincias (regiones administrativas) ucranianas de Donetsk y Luhansk. Condena por último la participación de Bielorrusia en la agresión militar de Rusia.

Las Conclusiones del Consejo Europeo celebrado el mismo día de inicio de la invasión, el 24 de febrero de 2022, subrayan que “el uso de la fuerza y la coacción para cambiar las fronteras no tiene cabida en el siglo XXI”, y que “las tensiones y los conflictos deben resolverse exclusivamente mediante el diálogo y la diplomacia”. En esa línea, los dirigentes de la UE han exigido a Rusia repetidamente que ponga fin de inmediato a sus acciones militares en territorio ucraniano y retire a su ejército, respetando la soberanía, independencia e integridad territorial de Ucrania. La respuesta de la UE no ha sido militar sino fundamentalmente económica, aprobando sanciones sin precedentes contra Rusia y sus intereses, hasta el momento en 5 ocasiones o paquetes de sanciones⁷.

⁷ Destaca el tercer paquete de sanciones, adoptado por la UE entre el 28 de febrero y el 2 de marzo de 2022, que incluye entre otras sanciones: cierre del espacio aéreo de la UE a todas

Al mismo tiempo, la UE se ha coordinado para facilitar a Ucrania apoyo humanitario y a todos los niveles: político, financiero y material. También Naciones Unidas lanzó el 1 de marzo un llamamiento humanitario urgente para solicitar hasta 1.700 millones de dólares para asistencia en Ucrania⁸, y un Plan Regional de Respuesta a los Refugiados elaborado por ACNUR⁹ para Ucrania, en el que se especifican tanto el número de personas necesitadas como aquellas que deben ser destinatarias de la ayuda. El Consejo de la UE aprobó el 4 de abril el desembolso inmediato de 3.500 millones de euros a los países de la UE que acogen refugiados y en total 20.000 millones para los desplazados de Ucrania procedentes de los fondos de cohesión y de los fondos de interior.

2.2. ¿Qué protección internacional adoptar? Protección temporal y su compatibilidad con el asilo

Para dar protección a las personas desplazadas por la agresión de Rusia a Ucrania, la UE decidió activar la Directiva de protección temporal¹⁰, mediante la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382, del Consejo, de 4 de marzo de 2022, por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal. La Directiva de protección temporal fue adoptada en 2001 para dar respuesta a situaciones como los desplazamientos masivos que se produjeron en Europa, especialmente desde Bosnia-Herzegovina y Kosovo, a raíz de los conflictos armados de los Balcanes Occidentales entre 1991 y 2001.

Por lo tanto, la finalidad originaria de la Directiva de protección temporal es precisamente responder a situaciones como la actual, y muchas veces se preguntan por qué no se utilizó este instrumento y por qué la respuesta no fue tan rápida con los refugiados y desplazados que produjo la guerra de Siria. Algunas explicaciones apuntan a diversas causas como que en esta ocasión los refugiados son bienvenidos por la proximidad cultural (son europeos, “cristianos”, “civilizados” y de clase media), que Ucrania ha proporcionado trabajadores esenciales para la UE y buscados por ella o el hecho de ser un país exento de visado para el cruce de las fronteras de la Unión y de que los ucranianos llevan años moviéndose por el territorio de la UE y cuentan con familiares, amigos y conocidos para acogerlos (Garcés Mascareñas, 2022). Debemos recordar, además, que la “apreciación” de si se dan las circunstancias para aplicar la Directiva de protección temporal no se ha

las aeronaves rusas; prohibición de las transacciones con el Banco Central de Rusia; prohibición del acceso al sistema SWIFT para siete bancos rusos; prohibición del suministro de billetes denominados en euros a Rusia; o suspensión de la transmisión en la UE de los canales de comunicación públicos Russia Today y Sputnik.

8 UN (2022). Flash Appel. Ukraine Humanitarian Programme. Cycle March-May 2022, disponible (en inglés) en: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Ukraine%20Flash%20Appeal%202022.pdf>

9 Vid. ACNUR (2022) Situación en Ucrania Plan Regional de Respuesta a Refugiados Resumen y Financiación requerida a nivel interagencial de marzo a agosto de 2022. Disponible Resumen del Plan en: <https://www.acnur.org/622037fd4>

10 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.

comunitarizado y no corresponde a la Unión, por tanto, sino que corresponde a los Estados miembros (Arenas Hidalgo, 2003: 579).

La protección temporal es un mecanismo de emergencia para proporcionar a las personas desplazadas que no estén en condiciones de regresar a su país de origen protección inmediata y colectiva, como ocurre con las personas que han huido de Ucrania. Su objeto es facilitar la acogida de grandes contingentes de personas desplazadas, evitando saturar los sistemas de asilo de los Estados miembros, y permitir a las personas desplazadas disfrutar de un conjunto de derechos armonizados en todo el territorio de la Unión.

En concreto, la Directiva, activada mediante la Decisión, proporciona los siguientes derechos a las personas beneficiarias de la protección temporal:

- Derecho a un permiso de residencia válido durante todo el tiempo que dure la protección.
- Derecho a trabajar por cuenta propia o ajena,
- Derecho a acceder a educación para adultos, formación profesional y a formación continua en el trabajo. Adicionalmente, los EEMM podrán autorizar el acceso de los adultos al sistema general de educación.
- Derecho a un alojamiento adecuado o recibir los medios para obtenerlo.
- Derecho a ayuda social y para alimentación cuando no dispongan de medios suficientes, a apoyo financiero y atención médica (como mínimo atención de urgencia y el tratamiento esencial de enfermedades).
- Los menores de dieciocho años tendrán derecho a acceder a la educación en las mismas condiciones que los nacionales del país de la UE de acogida, aunque los EEMM pueden limitarlo a la enseñanza pública.

Además, los Estados miembros deberán proporcionar atención especial, médica o de otro tipo, para personas con necesidades especiales como menores no acompañados o personas que hayan sufrido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia moral, física o sexual

Por último, se otorga un derecho a reagrupación en un mismo país de la UE, en caso de que miembros de una misma familia se benefician de la protección temporal en distintos países de la UE o si algunos miembros de la familia todavía no se encuentran en territorio de la Unión, están en la UE.

En cuanto a su duración, la protección temporal se ha activado por la UE en principio al menos por un año (hasta el 4 de marzo de 2023, por tanto) y puede extenderse hasta un máximo de tres años en función de la evolución de la situación en Ucrania.

La Directiva de protección temporal fomenta que se produzca un equilibrio entre los esfuerzos realizados para la acogida de personas desplazadas por los distintos Estados miembros de la UE. Sin embargo, se encuentra ante el mismo escollo que hizo fracasar anteriormente la política de asilo comunitaria ya que no contiene una exigencia para los Estados miembros de distribución de carácter obligatorio de los solicitantes de asilo entre ellos, aunque sí garantiza que la UE cubra los costes ocasionados a la UE. Dinamarca no participa en la Directiva ni en la Decisión, aunque ha aprobado una “Ley especial” con un contenido muy similar para la acogida de desplazados ucranianos. Es más que probable que, dada la disparidad en el número de desplazados provenientes del conflicto de Ucrania que han acogido los distintos Estados miembros, con Polonia ocupándose actualmente de más de dos terceras

partes de ellos, seguida de Rumanía, Hungría y Eslovaquia, se generen tensiones en la Unión Europea sobre las cargas de la acogida.

Es necesario recordar que los nacionales de Ucrania están exentos de la necesidad de visado para cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros para estancias no superiores a 90 días en un período de 180 días¹¹. Las previsiones de la UE, considerando lo ocurrido en 2014 tras la anexión ilegal rusa de la República Autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol, son que en esta guerra solo solicitará protección internacional la mitad de los ucranianos desplazados que lleguen a la Unión cruzando las fronteras gracias a la exención de visado para estancias de hasta 90 días, mientras que la otra mitad buscará empleo en la UE o se reunirá con miembros de su familia o buscará empleo en la Unión.

En la Decisión de Ejecución de 4 de marzo de 2022, uno de los motivos de la activación de la protección temporal que esgrime el Consejo es el riesgo de colapso de los sistemas nacionales de asilo. Así, adelantándose a los hechos, manifiesta que: “la afluencia será probablemente de tal magnitud que existe también un claro riesgo de que los sistemas de asilo de los Estados miembros no sean capaces de tramitar las llegadas sin efectos adversos para su funcionamiento eficiente y para los intereses de las personas afectadas y los de otras personas que soliciten protección”.

El peligro de colapso es muy real considerando que: 1- los Estados miembros se enfrentan, al menos, al doble del máximo histórico de solicitudes de asilo recibidas en un mismo año; 2- la mayoría de los potenciales solicitantes se concentran en muy pocos Estados miembros; 3- los sistemas nacionales de asilo arrastraban antes de esta crisis un considerable retraso en la resolución de las solicitudes de asilo. Así, en septiembre de 2021, el último mes del que Eurostat (2022) proporciona datos completos de las solicitudes de asilo pendientes de resolver en los 27 Estados miembros, había 177.935 solicitudes pendientes, la mayoría en Alemania (83.455), España (19.530), Francia (15.695), Grecia (14.585) e Italia (12.225), estando ya por debajo de las 8 mil solicitudes pendientes el resto de EEMM.

La Decisión, según su artículo 2, se aplica a las siguientes categorías de desplazados de Ucrania desde el 24 de febrero de 2022 (fecha de la invasión militar): a) nacionales ucranianos que residieran en Ucrania antes de esa fecha; b) apátridas y nacionales de países distintos a Ucrania que gozasen de protección internacional o de protección nacional equivalente en Ucrania antes del 24 de febrero de 2022; y c) miembros de las familias de los dos grupos anteriores¹².

Además, los Estados miembros pueden aplicar la Decisión a otras categorías si lo consideran necesario, como apátridas y nacionales de países distintos a Ucrania que residieran en Ucrania y no puedan regresar a su país de origen en condiciones seguras y de larga duración. Este último criterio para los extranjeros residentes en

11 Ucrania se encuentra entre los países con exención de visado recogidos en el Anexo II del Reglamento (UE) 2018/1806 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación.

12 A efectos de la Decisión se consideran miembros de la familia de los grupos a los que se aplica: el cónyuge o pareja de hecho con el que mantenga una relación estable, si el Estado miembro de que se trate les otorga un trato comparable a las parejas casadas; los hijos menores solteros de la persona beneficiaria o de su cónyuge; y otros parientes cercanos que vivieran juntos como parte de la unidad familiar en el momento de producirse las circunstancias que llevaron al desplazamiento masivo y que dependieran total o parcialmente de la persona beneficiaria.

Ucrania claramente es mucho más restrictivo que en el resto de supuestos. Resulta muy criticable, ya que, como expone Boza Martínez (2022) se pone de relieve una perspectiva excluyente en la concepción de la protección temporal diseñada por la UE, poniendo de manifiesto que no se trata de proteger a las víctimas de este ataque, que serían todas las personas que se encontrase en Ucrania en el momento de los hechos, sino que se ha impuesto la idea de proteger a las personas de Ucrania y a aquellas a las que no quede más remedio proteger. Además, la protección excluye asimismo a quienes tengan la nacionalidad de Estados que se consideren seguros por la UE. Esto entra en contradicción con el art. 3 de la Convención de Ginebra que establece el principio de no discriminación por razón de raza, religión o país de origen en su aplicación. Debemos recordar que en Ucrania en 2021 había cerca de 300.000 personas extranjeras, de las que poco más de 2.000 tenían algún tipo de protección internacional.

La UE considera que las personas incluidas en la Decisión de protección temporal pueden elegir el Estado miembro en el que desean disfrutar de los derechos vinculados a la protección temporal y reunirse con sus familiares y amigos de entre las importantes redes de la diáspora que existen actualmente en toda la Unión. Esto, además, tiene potencialmente la virtud de facilitar el reparto del esfuerzo de la acogida entre los Estados miembros y hacerlo más equitativo. Una cuestión importante es que los derechos asociados a la protección temporal, una vez que un Estado miembro haya expedido un permiso de residencia por este motivo, solo pueden hacerse valer dentro del Estado miembro que ha expedido el permiso de residencia, aunque otro Estado miembro puede expedir en cualquier momento un permiso de residencia a personas con el estatus de protección temporal con base en la Decisión mientras esté en vigor.

Una cuestión que se plantea de inmediato es, ¿pueden los desplazados solicitar asilo o un tipo de protección internacional diferente? ¿Son compatibles los estatus de solicitantes de asilo/refugiado, etc. con el estatus de protección temporal? Estas cuestiones se prevén en la Directiva 2001/55/CE relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, en concreto en su capítulo IV, relativo al “acceso al procedimiento de asilo en el contexto de la protección temporal” (arts. 17 a 19).

En principio, las personas bajo estatus de protección temporal pueden solicitar asilo y cualquier otro tipo de protección internacional disponible en el Estado miembro de acogida, que será el responsable de examinar tal solicitud de asilo o protección internacional (no se modifican por tanto las normas de la UE sobre el estado responsable de examinar la solicitud de asilo), y pueden hacerlo en cualquier momento. Durante 90 días, como hemos apuntado, pueden moverse libremente por territorio de la UE para elegir el Estado de acogida. Otra cuestión importante es que, si el examen de una solicitud de asilo no se ha producido antes de la finalización del período de protección temporal, deberá completarse igualmente una vez finalizado dicho período.

Sin embargo, existe una importante excepción o salvaguarda en el art. 19 de la Directiva que la UE no ha publicitado y que es importante destacar: los Estados miembros podrán disponer que no pueda acumularse el beneficio de la protección temporal con el estatuto de solicitante de asilo cuando se esté estudiando la solicitud. La importancia de que no se acumulen los estatutos y el interés por parte de los beneficiarios de acogerse a uno u otro estatus dependerá de los beneficios que comporte el estatus de solicitante de asilo en cada Estado miembro, ya que estos dependen en gran medida de la legislación nacional. Lo normal en la situación actual es que los Estados miembros adopten la decisión de que no se sumen los estatus y

redirijan a los desplazados ucranianos al estatus de la protección temporal para evitar sobrecargar el sistema de asilo, como ha sido el caso de España¹³.

En la parte positiva, en caso de denegarse la solicitud de asilo o de otra forma de protección internacional a una persona beneficiaria o que puede ser beneficiaria de protección temporal, la Directiva establece que los Estados miembros dispondrán que dicha persona disfrute o pueda seguir disfrutando de la protección temporal durante el período de dicha protección que quede por transcurrir.

Para terminar este apartado, debemos destacar que la Directiva 2001/55/CE, el instrumento jurídico utilizado por la UE ante esta crisis, no había sido utilizado con anterioridad y estaba prevista ya su sustitución, al haber aprobado la Comisión, el 23 de septiembre de 2020, la propuesta de Reglamento relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y asilo. Esta nueva norma, ya con carácter de Reglamento, aunque todavía necesita para entrar en vigor la aprobación del Consejo y el Parlamento Europeo, puede jugar un importante papel para resolver lagunas de la normativa vigente o para contribuir a su interpretación.

3. Análisis y futuro del Pacto de Migración y Asilo en el contexto actual

La esencia del Nuevo Pacto de Inmigración y Asilo es tratar de proporcionar un marco más estable y sólido para una gestión coordinada y común de los desafíos fundamentales que plantean las migraciones en el territorio de la Unión. Como ya se ha dicho, era patente la necesidad de un nuevo marco a nivel europeo que sea duradero y permita armonizar o coordinar las políticas y decisiones de los Estados miembros, que son interdependientes a este respecto.

El nuevo marco europeo debe ser capaz de dar una adecuada respuesta al fenómeno migratorio tanto en momentos de “normalidad”, como en situaciones en las que exista mayor presión migratoria e incluso en momentos de crisis como el actual, que, como se ha podido comprobar suceden con relativa frecuencia. Además de ser claro, eficaz y humano, debe proporcionar condiciones de vida dignas a los migrantes, protegiendo especialmente a los más débiles y dar confianza a la ciudadanía de que la gestión migratoria es consecuente con los valores y principios que inspiran la UE. Lamentablemente, el Nuevo Pacto incide mucho más en los aspectos de eficacia de la gestión migratoria que en su parte humana.

En cuanto a las herramientas a utilizar, en aspectos delicados como asilo y protección internacional, y qué personas tienen derecho a acceder o no a ellos, las normas deberán ser firmes pero justas, además de ser imprescindible su respeto por todos los Estados miembros para crear confianza mutua, pero también con aplicación de sanciones firmes, independientemente del estado responsable del incumplimiento. Se plantea el difícil reto de adoptar un enfoque abierto e inteligente que no solo venga a cubrir puestos de trabajo de difícil ocupación en los mercados laborales de los Estados miembros, sino que sea capaz también de atraer talento en sectores punteros. Al mismo tiempo, la normativa tiene que tener mecanismos para

13 Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de marzo de 2022, por el que se amplía la protección temporal otorgada en virtud de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 a personas afectadas por el conflicto de Ucrania que puedan encontrar refugio en España. <https://www.boe.es/eli/es/o/2022/03/09/pcm170>

Orden PCM/169/2022, de 9 de marzo, por la que se desarrolla el procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania. <https://www.boe.es/boe/dias/2022/03/10/pdfs/BOE-A-2022-3715.pdf>

la inserción laboral de los inmigrantes, por lo que la renovación de los permisos de residencia y trabajo debe facilitarse, y prever inclusive pasarelas de integración para las personas migrantes en situación irregular, sin olvidar una planificación pública concreta y con financiación suficiente, en colaboración con el sector privado y el tercer sector, para que las personas migrantes puedan ejercer sus derechos y lograr sus aspiraciones plenamente y sin distinciones en la sociedad que los acoge (por ser concretos, una medida importante es la posibilidad de reconocer su formación o titulación en un plazo razonable).

Sin embargo, este no parece haber sido el camino por el que ha optado el Nuevo Pacto de Migración y Asilo, que no adopta una visión realista y se centra como opción principal en el retorno de los extranjeros en situación irregular, pese a haberse demostrado durante décadas su escaso éxito. En 2020, por ejemplo, según datos de la propia Comisión Europea, 70.200 ciudadanos de terceros países fueron devueltos a un tercer país, lo que corresponde al 18 % de todas las decisiones de retorno emitidas durante el año, un porcentaje aún menor que el también exiguo 29 % que se alcanzó en 2019. Es cierto que las restricciones para viajar introducidas a raíz de la pandemia y la escasa disponibilidad de vuelos dificultaron los retornos en 2020, pero en el primer semestre de 2021, con menores restricciones, fue más baja aún la tasa de retornos, solo un 14% de las decisiones adoptadas. En el caso de personas nacionales de algunos países de África el porcentaje de retorno fue prácticamente irrisorio, por debajo del 5%: Costa de Marfil (2,0 %), Malí (2,1 %). Guinea (2,5 %), Senegal (3,2 %) Argelia (4,8 %), y esto considerando que el 25% de los retornos fueron retornos asistidos¹⁴.

Por todo ello consideramos que, tanto en la gestión de la migración como del asilo, urge una cuestión no planteada en el Nuevo Pacto, la modificación de la Directiva sobre retorno (la conocida Directiva 2008/115), que ha sido desde su aprobación uno de los instrumentos fundamentales de la política migratoria europea. La Comisión presentó la propuesta para su modificación o refundición el 12 de septiembre de 2018. Más adelante incidiremos en esta cuestión. Es necesario en la UE, dejar de apuntar a la gestión migratoria como “problema”, “invasión” o “gasto” de los recursos económicos y sociales, para dar paso a una visión ligada a la renovación y el enriquecimiento cultural de la sociedad, que solo puede darse desde una apuesta por la igualdad de derechos y el respeto mutuo, compartiendo los valores democráticos fundamentales de nuestra sociedad como marco de convivencia, pero no parece que esta sea la perspectiva de la “nueva” política migratoria de la UE, que en realidad responde a bases adoptadas por la UE décadas atrás y que desde que se aprobase la Directiva de retorno en 2008 no han tenido cambios significativos.

Como hemos apuntado, la UE debe ser más práctica y extender a nivel legislativo a todo su territorio mecanismos permanentes de regularización, para lo que puede servir de ejemplo la normativa de extranjería española, que permite el otorgamiento de permisos de residencia temporal por arraigo a extranjeros en situación irregular¹⁵. Desde luego este aspecto no se ha desarrollado, pues supone una quiebra

14 Esto en los 17 Estados miembros que comunicaron el desglose de personas retornadas en 2020. Por retorno asistido se entiende que las personas retornadas recibieron asistencia logística, financiera u otro tipo de asistencia material. El 75 % de los retornos fueron, por el contrario, no asistidos.

15 Esta previsión se encuentra en el artículo 31.3 de la Ley de Extranjería española, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de derechos y libertades de los extranjeros y su integración social, y cuenta con un recorrido exitoso de más de 20 años.

de la propuesta de la Comisión como apunta García-Juan (2021), aunque se prevén algunas facilidades para obtener la residencia de larga duración a los refugiados.

Por otra parte, el Nuevo Pacto tiene un apartado dedicado al apoyo a la integración de los inmigrantes, de medidas bastante difusas, a excepción de la aprobación de un Plan de acción sobre integración e inclusión para 2021-2027 que la Comisión aprobó en noviembre de 2020¹⁶. Lo que se echa en falta es una propuesta a los Estados miembros, competentes en este sentido, de medidas para facilitar la obtención o renovación de autorizaciones de residencia y trabajo, que a la postre son las más efectivas en este sentido. Es fundamental para lograr una política migratoria y de asilo europea coherente, superar la situación de bloqueo que provocaron en el paso las divergencias de criterio entre los Estados miembros en relación a la acogida de los solicitantes de asilo y de los inmigrantes económicos irregulares.

En esta línea, el Nuevo Pacto de Inmigración de Asilo plantea entre sus novedades principales la supresión de las cuotas obligatorias de reparto de inmigrantes, que fracasó de forma clara en la crisis de Siria (podría haberse puesto en marcha, como en el caso de Ucrania la directiva de protección temporal, pero se optó por externalizar todo lo posible en países terceros fronterizos con la UE, como Turquía, su acogida). Se propone la sustitución por un nuevo mecanismo de solidaridad obligatoria, en realidad bastante similar el de la Directiva de protección temporal que hemos analizado. Se hace hincapié en lograr una solidaridad forzosa en apoyo de los países que soporten mayor presión migratoria en cada momento o tengan una responsabilidad directa en la primera acogida de los inmigrantes, como ha sucedido en Grecia, Italia o España, como Estados miembros mediterráneos que son frontera Sur por mar de la UE. Debe incidirse, y así se ha hecho, en conseguir una actitud más solidaria, aunque sea forzosamente solidaria, especialmente con los Estados que se encuentran en territorios que constituyen la primera línea de acogida de la inmigración y que soportan una fuerte presión migratoria.

Asimismo, resulta fundamental plantear o reforzar alianzas con terceros Estados para abrir cauces de migración regular, mejorar los ya existentes maximizar el apoyo de toda índole a los países de origen y tránsito en el marco de la política exterior y de cooperación al desarrollo de la Unión Europea, abordando así las causas últimas de la migración. También debe lucharse en origen contra las mafias de tráfico de personas, y coincidimos a este respecto con Cano Linares (2017), cuando manifiesta que “no se puede cuestionar que la lucha contra las redes de tráfico de migrantes deba ser una prioridad y que un mayor control en los países de origen contribuye a ello. Sin embargo, ese control exterior, esa externalización, alivia sin duda la presión que denuncian los Estados de la Unión a cambio de, a efectos prácticos, erosionar gravemente el ejercicio del derecho de asilo en la UE”. Para esta y otras tareas se pretende al mismo tiempo reforzar el papel de ciertas instituciones implicadas en la gestión de los flujos migratorios y en frenar el tráfico de personas, especialmente de la Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas, Frontex, que es un actor fundamental en el control fronterizo de las fronteras exteriores de la UE.

Para hacer efectivo el Nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo y en el plazo más breve posible ya están en curso algunas propuestas legislativas con los siguientes objetivos:

- 1) crear una Agencia de Asilo de pleno derecho;

16 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM (2020) 758 final de 24 de noviembre de 2020. Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027.

- 2) sustituir el sistema de Dublín por un nuevo sistema de gestión del asilo y la migración que asigne mejor las solicitudes de asilo entre los Estados miembros mediante un nuevo mecanismo de solidaridad y que garantice la tramitación de las solicitudes en plazos adecuados; asimismo, sustituir las Directivas sobre procedimientos de asilo por un modificando su contenido, así como la Directiva relativa a los requisitos de asilo, por Reglamentos, para armonizar en la UE tanto los procedimientos como las normas de protección y los derechos de los solicitantes de asilo, introduciendo las modificaciones necesarias¹⁷.
- 3) reformar la Directiva sobre las condiciones de acogida para velar por que los solicitantes de asilo disfruten de unas normas de acogida armonizadas y dignas;
- 4) reforzar y mejorar el Reglamento Eurodac relativo a la base de datos de impresiones dactilares de la UE de solicitantes de asilo;
- 5) aprobar la nueva Directiva sobre medidas temporales y extraordinarias para hacer frente a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo;
- 6) introducir un nuevo control obligatorio previo a la entrada, que incluya pruebas sanitarias, de identificación y de seguridad, así como la toma de impresiones dactilares y el registro en la base de datos Eurodac; y
- 7) crear un Marco de Reasentamiento de la UE permanente.

3.1. El futuro de la gestión de la migración y el asilo

En las circunstancias actuales, la UE se encuentra ante una situación de máxima complejidad ante la nueva crisis migratoria y la necesidad de gestionar flujos mixtos integrados por migrantes irregulares y desplazados o solicitantes de asilo de manera simultánea, en unos volúmenes enormemente elevados, por lo que debe dotarse cuanto antes de mecanismos eficaces de solidaridad y coordinación y usar, como ya está haciendo, aquellos de los que disponía ya pero que no utilizaba por motivos políticos.

La UE ha actuado de manera rápida y coordinada ante la crisis de Ucrania, aunque no sin fisuras, y ha tenido avances en la cooperación en materia de migración y asilo, como el caso de la construcción del nuevo centro de acogida en Lesbos (Grecia) tras el incendio del campo de refugiados de Moria, el más grande de Europa que llegó a acoger más de 20.000 personas en condiciones lamentables, un caso de fracaso y vergüenza a nivel internacional para la UE. Sin embargo, más allá de éxitos concretos, es necesario abordar las deficiencias estructurales, tanto en el diseño como en la ejecución de las políticas migratorias y de asilo, como reconoce la propia Comisión en el Nuevo Pacto, como las incoherencias entre los sistemas nacionales de asilo y retorno de los Estados miembros y sus déficits de aplicación, o los problemas en los acuerdos de cooperación reforzada en materia de migración con terceros países socios de la Unión.

En este sentido resulta central resolver la cuestión de los mecanismos de solidaridad, es decir, el traslado de refugiados o los mecanismos económicos de compensación a los países que más solicitantes de asilo acogen y por lo tanto más solicitudes deben procesar. La Comisión apuesta por varias soluciones: un nuevo marco común y una mejor gobernanza, unido a procedimientos en frontera más coherentes y eficientes,

¹⁷ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE, COM/2016/0467 final

sobre la base de su propuesta de Reglamento sobre requisitos para la protección internacional de 2016¹⁸, y de un nivel “coherente” (término bastante ambiguo que usa la Comisión) de las condiciones de acogida que estaría basado en la refundición de la Directiva 2013/33/UE por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.

La armonización mediante esta norma de las condiciones de acogida sería un importante avance para los solicitantes de asilo, ya que prevé un acceso más rápido al mercado laboral y un mejor acceso a la educación para los niños. La Unión Europea quiere que las condiciones de acogida solo se ofrezcan en el Estado miembro responsable de tramitar la solicitud de asilo, tratando de evitar que los solicitantes de asilo se muevan sin autorización dentro del territorio sin fronteras interiores de la UE. También se prevé aclarar las reglas sobre privación de libertad de los solicitantes de asilo, privación que debería suprimirse por ser contraria a la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, pero que se produce en muchos supuestos en tanto se decide la viabilidad de las solicitudes de asilo.

Como apoyo a la implementación de la nueva normativa, la UE quiere aprobar un Reglamento para crear una Agencia de Asilo de la Unión Europea de pleno derecho¹⁹, lo que sería muy beneficioso para todas las partes, especialmente los solicitantes de protección internacional. Se prevé también complementarlo con la aprobación definitiva del Reglamento Marco sobre Reasentamiento y Admisión Humanitaria de la Unión Europea, propuesto en 2016²⁰, con el que la UE contaría con un estable en materia de reasentamiento y podría contribuir junto con la ONU, OIM, etc., a lograr los objetivos internacionales en esta cuestión.

Como ya hemos apuntado, para la gestión de la migración y el asilo resulta clave la modificación de la Directiva sobre retorno (la conocida Directiva 2008/115), instrumento esencial para la UE y muy criticada por vulnerar derechos fundamentales ((De Lucas, 2008; Fajardo del Castillo, 2009; Pérez Sola, 2008, Amnistía Internacional, 2008) en medidas que incluye relacionadas con la tutela judicial efectiva, los plazos de internamiento o la protección de menores (Bou Franch y Reig Fabado, 2009). Núñez Herrera (2019) pone igualmente numerosos ejemplos de estas vulneraciones tras un análisis detallado de su contenido y aplicación, y considera que nos encontramos “limitaciones de derechos y garantías y una lectura alejada tanto de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, como de la forma de interpretación que promueve la Agencia Europea de Derechos Fundamentales”.

18 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración COM/2016/0466 final, de 13 de julio de 2016.

19 Sería “de pleno derecho” porque actualmente la EASO no actúa como una verdadera Agencia de Asilo al no tener competencias para ello, pero se le otorgarían con este Reglamento y facilitaría el funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) y la convergencia en la evaluación de las solicitudes de protección internacional en toda la Unión, proporcionando asistencia operativa y técnica a los EEMM.

20 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Marco de Reasentamiento de la Unión y se modifica el Reglamento (UE) n.º 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo COM/2016/0468 final.

Coincidimos con Cano Linares (2016) en que “sería muy deseable que se establecieran vías o canales que al menos permitieran a los solicitantes de asilo y a los refugiados llegar a territorio de la UE sin arriesgar sus vidas o recurrir a redes criminales”, cuestión que también trata de afrontar el Nuevo Pacto. La Comisión presentó en 2018 una propuesta para su modificación o refundición de la Directiva de retorno²¹ pero sin cambiar la orientación de política migratoria europea hacia el retorno.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE, en adelante), ratifica como objetivo de la Directiva 2008/115/CE establecer una política eficaz de expulsión y repatriación, con obligación para los EEMM de dictar una decisión de retorno contra cualquier nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en su territorio, como refleja su Sentencia en el asunto Zaizouine²², con excepciones por circunstancias particulares como la minoría de edad, el parentesco con un ciudadano de la UE o una residencia de larga duración previa que pueden enervar ese retorno, como expone Ordóñez Solís (2017). No obstante, como hemos apuntado y recuerda Martín Arribas (2013), en muchas ocasiones un inmigrante en situación irregular no puede ser retornado ni expulsado por diversos motivos, y propone que los Estados miembros, opten, con sentido común, por la concesión de un permiso de residencia por razones humanitarias.

Finalmente, además de lo que ya hemos apuntado, como resumen de las principales cuestiones que incluye el marco europeo común para la gestión de la inmigración y el asilo que propone la Comisión en el Nuevo Pacto Europeo tenemos las siguientes:

a) Nuevos procedimientos para establecer el estatuto de manera rápida a la llegada para los ciudadanos de terceros países que crucen sin autorización. Y ello incorporando un control previo a la entrada que incluya: identificación, controles sanitarios y de seguridad, con toma de huellas dactilares que quedarán registradas en la base de datos Eurodac. Además, un procedimiento de asilo y, en su caso, de retorno, rápidos. La segunda fase sería unificar en un único procedimiento legislativo los procedimientos de asilo y retorno. La crítica es que estos procedimientos acelerados pueden vulnerar los derechos de las personas afectadas, tanto en sus garantías administrativas y procesales, como si se modifica, como pretende la Comisión, el concepto de país de origen seguro o terceros países seguros (para la devolución de los inmigrantes), o también si el examen rápido de las solicitudes de asilo lleva a disminuir las posibilidades de concesión, implicando no dejar entrar a la persona al territorio de la UE. La Comisión pretender también que sea posible reubicar a los solicitantes durante el procedimiento fronterizo, permitiendo la continuación de los procedimientos en otro Estado miembro, cuestión que puede ser positiva si se respeta el derecho a reagrupación familiar dentro de la UE.

21 Propuesta la Comisión de revisión de la Directiva 2008/115/CE, relativa a las normas y procedimiento comunes aplicables a los Estados Miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, de 12 de septiembre de 2018, COM (2018) 634 final. Las modificaciones principales propuestas pretenden facilitar la expulsión de los inmigrantes en situación irregular, se amplían por ejemplo los motivos de detención o se reduce el plazo para la salida voluntaria de los afectados por un procedimiento de retorno, endureciendo aún más sus ya severas medidas.

22 STJUE de 23 de abril de 2015, asunto Zaizoune. En ella el TJUE determinó que lo procedente era la expulsión de un marroquí por su situación irregular cuando el tribunal español había optado entre la expulsión o multa, por la sanción de multa.

b) Marco común de solidaridad y reparto de responsabilidades. La propia Comisión afirma que ha quedado obsoleto y debe reformarse el Reglamento 604/2013 (Dublín III) sobre el país responsable de examinar las solicitudes de asilo, norma básica del SECA. Y ello sobre la base de que no está concebido para distribuir solicitudes de asilo entre los EEMM, dejando toda la presión y la responsabilidad sobre el primer país de entrada de los solicitantes.

La Comisión propuso ya una reforma del Reglamento Dublín III en 2016 para repartir cargas entre los EEMM respecto a los solicitantes de asilo y refugiados que fracasó, y en el Nuevo Pacto retira su propuesta de 2016 para reemplazarla por un nuevo instrumento, más amplio, que constituya un marco común para la gestión del asilo y la migración (el Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración²³), que apunta a un enfoque integrado y un reparto equitativo y solidario de responsabilidades que aborde eficazmente las llegadas mixtas para que no sean gestionadas por los Estados miembros por sí solos, sino por el conjunto de la UE.

Los ejes del nuevo mecanismo de solidaridad son dos: la reubicación y el patrocinio de retornos, ambos dirigidos a aliviar la presión cuando flujos elevados lleguen a un Estado miembro. Como ha declarado el propio TJUE²⁴, la solidaridad implica que todos los Estados miembros deben contribuir a acoger solicitantes de asilo reubicados. La reubicación es el traslado de personas que necesitan protección internacional de un Estado miembro de la UE a otro, y ha sido muy utilizada tras la llegada masiva de refugiados de Siria a Grecia e Italia. No debe confundirse la reubicación con el reasentamiento, al que hemos aludido también, que se trata de un programa por el cual países de la UE se comprometen a acoger a personas refugiadas que se encuentren en terceros países (fuera de la UE).

Como opción novedosa se incluye el patrocinio de retornos, un mecanismo por el que los demás EEMM ofrecerían todo el apoyo necesario al Estado miembro que esté bajo presión para retornar con celeridad a las personas migrantes que no tengan derecho a permanecer en territorio de la UE, asumiendo toda la responsabilidad el EM que ofrece el apoyo en caso de que el retorno no se lleve a cabo en un plazo determinado. Lamentablemente, se prevén sanciones concretas en las nuevas propuestas en caso de fuga a otro Estado miembro de un solicitante de asilo, que consideramos contrarias a la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los refugiados, cuyo artículo 31.1 impide sancionar a los refugiados por su entrada o presencia ilegal en el estado de refugio.

Entre los aspectos positivos del Nuevo Pacto, los beneficiarios de protección internacional, pensando en la integración y también en limitar su movilidad dentro de la UE para que su reparto entre los Estados miembros siga siendo equitativo, es la previsión de modificación de la Directiva sobre residentes de larga duración para que los beneficiarios de protección internacional logren el estatus de residentes de larga duración tras solo 3 años de residencia legal e ininterrumpida en el Estado miembro que les concedió protección, en vez de los 5 exigidos generalmente. El estatus de residente de larga duración garantiza autorización de residencia y trabajo permanentes, así como movilidad en la UE, lo que sin duda contribuiría a su inserción social.

23 Propuesta de Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración, COM (2020) 610 de 23 de septiembre de 2020.

24 Sentencia del TJUE, de 2 de abril de 2020, en los asuntos acumulados C-715/17, C-718/17 y C-719/17, Comisión/Polonia, Hungría y la República Checa.

c) Mejoras en cuanto a la gobernanza. El Nuevo Pacto de Inmigración y Asilo para lograr coherencia de las políticas migratorias de los EEMM con enfoque europeo global, propone el mencionado Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración, con previsiones de cooperación más estrecha y de mejorar la planificación y el seguimiento de la política migratoria nacional y de la UE, mediante un informe anual de previsiones de la Comisión basado en los informes de los EEMM. Deberá existir además coordinación y apoyo mutuo con las Agencias de la UE implicadas: EASO y Frontex²⁵.

d) Apoyo a la infancia y a las personas vulnerables. La Comisión ve la reforma de las normas de la UE en materia de asilo y retorno como una oportunidad para reforzar las normas de protección de los menores migrantes y de los grupos vulnerables, especialmente las víctimas de trata, en el marco del Derecho de la UE y especialmente la Carta de los Derechos Fundamentales, por lo que el Nuevo Pacto prevé una Estrategia sobre los Derechos de la Infancia acorde con el Derecho Internacional de las personas refugiadas. Asimismo, hace mención al principio del interés superior del menor como orientación y a la necesidad de respetar su derecho a ser oídos y a que se les nombre con rapidez un representante, siendo los EEMM asistidos y coordinados por la Red Europea de Tutela²⁶, que será reforzada. Además, los menores no acompañados y los menores de doce años junto con sus familias quedan exentos del procedimiento fronterizo a menos que existan problemas de seguridad. También incluye otras cuestiones esenciales: alternativas a la detención; promover una rápida reunificación familiar; acceso a la educación y servicios de integración, alojamiento y asistencia adecuados, incluida la asistencia jurídica, a lo largo de los procedimientos de determinación del estatus de refugiado o protección internacional de los menores; garantías de un acceso rápido y no discriminatorio a la educación, y de acceso temprano a los servicios de integración. En relación a la protección de los menores en la UE, especialmente los no acompañados, nos remitimos a nuestra propuesta de un sistema común europeo de protección de la infancia a este respecto en Durán Ruiz (2021).

d) Un sistema efectivo y común de la UE para los retornos. La Unión Europea se niega a ofrecer salida a los inmigrantes económicos o los solicitantes de protección internacional cuyas solicitudes sean denegadas, y se confía a la eficacia del retorno de las personas sin derecho a permanecer en su territorio, pese a que las cifras de retornos demuestran la necesidad de prever otras opciones. En este sentido, la Comisión da la vuelta al argumento, y manifiesta que la solución es subir el porcentaje de retornos (actualmente en torno al 30% de efectividad o menos), para desalentar la migración irregular y las redes de tráfico de personas.

25 Frontex realiza evaluaciones de vulnerabilidad (sobre la capacidad para hacer frente a los retos fronterizos, entre ellos la presión migratoria) que, junto con los sistemas de control de calidad como el mecanismo de evaluación de Schengen, son fundamentales para ir mejorando y depurando el sistema. También deberán supervisarse el nuevo sistema de gestión de la protección internacional, y la Agencia de Asilo de la UE propuesta tendría funciones en tal sentido, además de encargarse de dar apoyo operativo a los Estados miembros y procurar la convergencia y coherencia del sistema de asilo, sin perjuicio de la capacidad de la comisión para formular recomendaciones a los Estados miembros como medida de apoyo.

26 Dicha Red fue anunciada en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la protección de los menores migrantes, de 12 de abril de 2017, COM (2017) 211 final e incluye a autoridades y organismos de tutela, autoridades nacionales y organizaciones internacionales y no gubernamentales con la finalidad de promocionar servicios de tutela adecuados para los menores no acompañados y separados de sus familias en la UE. Europol 2020, Centro Europeo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes, 4.º informe anual – 2019.

Por otra parte, se prevé en el Nuevo Pacto una nueva figura al “patrocinio de retornos” o *return sponsorship*, que se incorporaría al nuevo sistema común de inmigración y asilo. No la concreta manifestando la Comisión (2020) que se refiere “al apoyo económico, técnico y operativo al retorno que deberán prestar aquellos países que no quieran acoger inmigrantes ni refugiados”. También pretende designar un Coordinador de retornos para prestar apoyo técnico a los EEMM, que estaría apoyado a su vez por una nueva Red de Alto Nivel para el Retorno. Se acompaña esta medida del impulso de los programas de retorno voluntario asistido y reintegración, que se han mostrado más eficaces que el retorno forzado.

e) Nueva base de datos común sobre asilo y migración. Para contar con un nuevo proceso de migración y asilo común de la UE es fundamental mejorar la gestión de la información, y para ello la Comisión propone ampliar el Reglamento Eurodac²⁷, con objeto de que contribuya a rastrear los movimientos secundarios no autorizados (dentro de la UE), a mejorar el retorno cuando proceda y a atajar la migración irregular. El nuevo Eurodac contribuiría igualmente a la aplicación de las nuevas normas sobre la transferencia de responsabilidades dentro de la UE, para facilitar la reubicación y garantizar un mejor seguimiento de los retornados, vinculando así los procedimientos de asilo y retorno, actualmente independientes.

Conclusiones

Las dos últimas crisis de refugiados la de Siria en 2015 y de Ucrania en 2022, han generado un intenso debate sobre las cuestiones migratorias que marcará profundamente a la UE de cara al futuro, mostrando la adopción de soluciones muy distintas en función de la afinidad cultural de los desplazados por conflictos bélicos en función de su origen europeo o no, la proximidad cultural, su posibilidad de integrar los nichos laborales de los Estados miembros y las relaciones de la UE con el país de origen. La respuesta en el caso de Ucrania ha sido más rápida y eficiente para las víctimas del conflicto, y debería seguir la línea a seguir para el futuro, pero eliminando la discriminación entre los solicitantes de protección internacional en función de su nacionalidad para adaptarse a los dictados de la Convención de Ginebra y otros tratados internacionales que exigen la no discriminación. En el futuro, la Unión Europea debe estar preparada no sólo ante cualquier evento que pueda elevar de nuevo la presión migratoria, sino también para gestionar adecuadamente la migración y aprovechar mediante políticas de integración la aportación y renovación que los migrantes traen a una población envejecida.

Habrán nuevas crisis, y en relación a las migraciones forzadas, la previsión es que la UE se enfrente en los próximos años a incrementos en el volumen de los flujos migratorios. Y ello porque los factores de atracción migratoria de la UE se mantienen, y también lo hacen las situaciones que dan origen a la migración en los países o regiones de procedencia de los migrantes, pues son causas de carácter estructural. Por otra parte, es claro que los Estados miembros continúan necesitando

27 Reglamento (UE) 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 , relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n ° 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia.

mano de obra extracomunitaria y población joven capaz de enderezar unas dinámicas demográficas de envejecimiento. Al mismo tiempo, en el sector de la mano de obra hiperespecializada y altamente cualificada la competencia es creciente y global, y la UE tendrá que esforzarse por mantener y aumentar su atractivo para atraer talento (Sobotovicova, 2019), especialmente para no quedarse atrás en relación a los avances de las TIC, inteligencia artificial, robótica y tecnologías disruptivas en general.

Ha quedado probado con la nueva crisis migratoria que una disminución puntual de flujos, como la ocurrida a causa de la pandemia, no debe llevar a la UE a posponer la implementación del Nuevo Pacto de Migración y Asilo, sino, por el contrario, a ser conscientes de su importancia y urgencia. Sus medidas tratan de conseguir reconciliar posturas muy alejadas de los Estados miembros en relación a la política migratoria de la Unión Europea, especialmente en lo que se refiere a la recepción y atención a los inmigrantes y solicitantes de protección internacional. La balanza se inclina demasiado hacia reforzar soluciones como el retorno, que se han demostrado ineficaces, y no explora vías muy positivas para la inserción social de los inmigrantes como los permisos de residencia por arraigo social o la facilitación de la obtención y renovación de permisos de residencia y trabajo, en las que además choca con el reparto actual de competencias con los Estados miembros.

Las soluciones de compromiso que adopta la Comisión ante las diferencias de enfoque de los Estados miembros en cuanto a la gestión de los flujos intentan una solidaridad entre los Estados que muchos de ellos no han querido aceptar en el pasado. Las propuestas para la sustitución de las cuotas obligatorias de reparto de solicitantes de asilo por mecanismos de solidaridad obligatoria o el patrocinio de retornos constituyen una buena muestra de ello. Solo una verdadera solidaridad y una política migratoria y de asilo en la que se impliquen todos los Estados miembros, incluso con cesión de nuevas competencias en favor de la Unión, permitirá estar preparados para cualquier cambio en los flujos migratorios.

Algunas medidas apuntan en la dirección correcta, como facilitar las condiciones para la obtención de permisos de larga duración a los beneficiarios de protección internacional o mejorar la atención a los menores, la posibilidad de seguimiento de los migrantes (cuando no es para sancionarlos), la creación de una Agencia de Asilo de Pleno Derecho o la vinculación de la política migratoria y de cooperación al desarrollo para atacar las causas últimas de las migraciones. Sin embargo, siguen existiendo normas que no respetan los derechos humanos de las personas migrantes y prácticas de los Estados que los vulneran abiertamente que deben derogarse.

Para terminar, podemos afirmar que, el encomiable enfoque global, coordinado y solidario que plantea la Comisión Europea, sí es un Nuevo Pacto (aunque débil) y en ningún caso puede considerarse una nueva política de migración y asilo, porque a excepción del cambio en el caso de Ucrania (cuyas motivaciones hemos aportado), no cambian las bases de las políticas migratorias comunitarias. Asistimos más bien a un intento de alcanzar soluciones de compromiso más o menos imaginativas y una refundición de normas mientras se sigue parcheando la política migratoria ideada ya en el Consejo Europeo de Tampere de 1999 que tuvo su culmen tras el Tratado de Lisboa y la Directiva de Retorno en 2008, y sigue sin garantizarse realmente que los Estados miembros más expuestos a las crisis migratorias cuenten con la solidaridad del resto, lo que, tras la llamada de atención del Brexit y del ascenso de corrientes antieuropeas (v.gr. Marine Le Pen, que disputa la presidencia en Francia), lastra el avance de la Unión Europea en su conjunto y las posibilidades de una mayor cohesión social e integración europea.

Referencias

- Amnistía Internacional (2008). *Directiva del retorno... o de la vergüenza. Amnistía Internacional*, nº 92, 27.
- Arenas Hidalgo, N. (2003). *Los desplazamientos forzados de población a gran escala. La Directiva europea relativa al sistema de protección temporal*. Tesis doctoral. Universidad de Sevilla.
- Bou Franch, V. y Reig Fabado. I. (2009). *La Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular*, *Revista General de Derecho Europeo*, nº19.
- Boza Martínez, D. (2022). “Ucrania: protección temporal y discriminación.” Blog del Observatorio de Derecho Público de la Universidad de Barcelona. Disponible en: <https://idpbarcelona.net/ucrania-proteccion-temporal-y-discriminacion/> (recuperado el 17-4-2022).
- Calvo Vérguez, J. (2020). El “Brexit” y su incidencia en los fenómenos migratorios dentro de la Unión Europea, *Revista Unión Europea Aranzadi*, núm.11/2020.
- Cano Linares, M^a. Á. (2017). *La gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea frente a los retos de la migración y la seguridad*. *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, núm.44/2017.
- Cano Linares, M^a.Á. (2016). *Asilo y refugio en la Unión Europea: Agenda Europea de Migración 2015 y retos del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)*. *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, núm. 41/2016.
- De Lucas Martín, J. (2008). Contra la “Directiva de retorno”. *Le monde diplomatique en español*, nº154, 3.
- Durán Ruiz, F.J. (2021). “Luces y sombras del Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo en la Unión Europea”. En Arroyo Martínez Sotomayor, A, Suárez Muñoz, R., y Pérez Alonso, E. (coords.), *Globalización: tipos y problemas migratorios en América Latina y la Unión Europea*, Universidad de Guanajuato (División de Derecho, Política y Gobierno) y Secularte A.C. Guanajuato, México: 151-178.
- Eurostat asylum quarterly report (2022). Datos de 23 de marzo de 2022. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_quarterly_report#Main_trends_in_the_number_of_asylum_applicants
- Fajardo del Castillo, T. (2009). “La Directiva sobre el retorno de los inmigrantes en situación irregular”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 13, nº 33, 453-499.
- Garcés Mascareñas, B. (2022). “Por qué esta crisis de refugiados es distinta”. CIDOB opinión, 728. Disponible en: https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion_cidob/2022/por_que_esta_crisis_de_refugiados_es_distinta (recuperado el 15-4-2022).
- García-Juan, L. (2021). “El mecanismo de regularización disruptivo de la Ley migratoria española que desafía la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo”. *Revista Migraciones*, 51, 2021, 31-60.

- Núñez Herrera, V.E. (2019). *Refundición de la directiva 2008/115 CE. Garantías o retrocesos en los derechos fundamentales de los extranjeros en los procesos de retorno/expulsión*. *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, num.52/2019.
- Ordóñez Solís, D. (2017). *Los recortes de los derechos de los extranjeros en la Europa del “Brexit”*. *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, num.44/2017.
- Sobotovicova, S. (2019). *La Unión Europea en busca y captura de talento procedente de terceros países*, *Revista Unión Europea*. Aranzadi, núm. 3.
- Solanes Corella, Á. (2016). “Otra política de asilo es posible en Europa: una breve comparación entre la UE y Canadá”. *Deusto journal of human rights = Revista Deusto de derechos humanos*, nº 1, 39-75.