

# LA MIGRACIÓN, ¿SOLUCIÓN O PROBLEMA? LA SESGADA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA

JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ

*Catedrático de Derecho Constitucional*

*Universidad de Granada*

*Catedrático Jean Monnet de Derecho Constitucional Europeo*

TRC, nº 55, 2025, pp. 115-140

ISSN 1139-5583

## SUMARIO

I. Evidencias y percepciones acerca del fenómeno migratorio. II. El cambio de paradigma. La adopción del enfoque securitario tras la «crisis de los refugiados». III. Valoración del nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la Unión Europea. IV. Conclusiones.

## I. EVIDENCIAS Y PERCEPCIONES ACERCA DEL FENÓMENO MIGRATORIO

La historia de la humanidad es el relato de una larga y continua migración. Un movimiento que se ha acelerado con el avance y la mejora de las comunicaciones. Así, en la actualidad, según la ONU, se estima que 281 millones de personas viven fuera de su Estado de nacimiento; 51 millones más que en 2010: alrededor del 3,6% de la población mundial, porcentaje que se mantiene relativamente estable desde mediados del siglo pasado<sup>1</sup>.

Las migraciones traen causa, bien de la necesidad, mostrando así un carácter forzoso, al derivar de los conflictos armados, la persecución, la pobreza y la falta de oportunidades, las crisis sanitarias, el cambio climático, los desastres naturales...; pero, también, son fruto de la libre elección, presentando, por tanto, un carácter voluntario cuando obedecen al deseo de muchos de reunirse con sus familias, adquirir una mejor formación o buscar un empleo acorde con sus capacidades, en países distintos al de su lugar de origen o residencia.

<sup>1</sup> Vi., los datos que aporta la Organización Internacional de las Migraciones de Naciones Unidas. <https://www.iom.int/es/datos-e-investigacion>

Así, teniendo en cuenta a los que forman parte del primer grupo, podemos cuantificar la existencia de 122,6 millones de desplazados forzados en el mundo, de los que 35,3 millones se consideran refugiados, incluyendo aquí a los 5,9 millones de palestinos acogidos al mandato de la Agencia de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas. De ese total, 5,4 millones son solicitantes de asilo<sup>2</sup>.

Estamos, pues, en presencia de un fenómeno complejo y estructural, capaz de generar, como la propia ONU subraya, «prosperidad, innovación y desarrollo sostenible en un mundo globalizado», siempre que su gestión se produzca a través de «canales legales, ordenados y seguros», en garantía de los derechos de quienes son sus principales actores. Por ello, debe abordarse teniendo en cuenta todas sus dimensiones, a través de una perspectiva integral, que minimice sus «riesgos y vulnerabilidades», creando condiciones favorables para su desarrollo, compatibles con la dignidad humana<sup>3</sup>.

En lo que a la Unión Europea concierne, según los últimos datos oficiales aportados por EUROSTAT, con fecha de 1 de enero de 2023, 27,3 millones de personas que no gozan del estatuto de ciudadanía viven en un territorio en el que moran 448,8 millones de habitantes, representando, así, el 6,1% de su población. En cualquier caso, en la actualidad, 34 millones de personas provienen de Estados ajenos a la Unión, constituyendo el 8% de su población, una cifra significativamente inferior a la que se observa en los Estados Unidos de América, donde alcanza el 14%. Ese origen migrante es, en todo caso, considerable, ya que el 10% de los jóvenes nacidos en la Unión, de entre 15 y 34 años, tienen, al menos, un progenitor de origen extranjero. Se constata así la relevancia demográfica alcanzada por unos flujos migratorios que la Unión se esfuerza por canalizar, contener o rechazar.

Porque no hay que olvidar que la mayoría de las personas que llegan a Europa lo hacen por motivos laborales o familiares. Y tan solo una pequeña fracción de ellas accede a la Unión de forma irregular, al no permitírseles o no disponer de otra opción de ingreso. Así, en 2023, había 385.000 de esa condición, frente a 3,7 millones que utilizaron vías legales de entrada.

La búsqueda de protección internacional, en cualquiera de sus formas, es otro de los motivos por el que las personas desean ser admitidas en el territorio de la Unión. De tal modo, alrededor de 1.100.000 solicitó asilo aquel año, cifra que

2 Son las cifras que proporciona la Agencia de Naciones Unidas de Ayuda al Refugiado: <https://www.acnur.org/es-es/>

3 Vid., a este respecto, en tanto que marco de cooperación no vinculante jurídicamente, el *Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular*, acordado, en el ámbito de la ONU, de 13 de julio de 2018. Dicho pacto internacional aborda el fenómeno migratorio en todas sus dimensiones, de forma integral, evitando la separación entre refugiados políticos y migrantes económicos, a fin de contribuir, en ese aspecto, a la mejora de la gobernanza de la globalización. Cfr., [https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713\\_agreed\\_outcome\\_global\\_compact\\_for\\_migration.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf)

representa menos del 10% del total mundial de refugiados, aun suponiendo un incremento del 20% en relación con el año previo, si bien se trata de datos no extrapolables, al ser, en buena medida, consecuencia del fin de la pandemia. Sin embargo, si se atiende al hecho de que, a finales de julio de 2024, se registraba en la Unión la presencia transitoria (no, técnicamente, como refugiados) de no menos de 6 millones de desplazados ucranianos, dotados de un estatuto de protección temporal, en una situación prolongada, de manera excepcional, durante el tercer año de duración de la guerra de invasión rusa<sup>4</sup>, la cifra total escala al 20% del promedio global.

Con todo, ¿son estos guarismos, particularmente en la Unión Europea, desmesurados, expresivos de una afluencia poblacional fuera de control, que desborda cualquier previsión y capacidad de acogida, amenazando con desestabilizar la economía y destruir el «modo de vida europeo»? No parece que así sea, aunque es cierto que, en países desarrollados como lo son la gran mayoría de los que integran la Unión, donde se precisa un gran número de trabajadores foráneos, normalmente de baja cualificación, en sectores demandantes de un empleo intensivo, para ocupar puestos que los nacionales no cubren, como sucede en el turismo y la hostelería, la agricultura, el comercio, una parte de la industria, la construcción, el transporte, el servicio doméstico o el cuidado de los niños y mayores, la cifra puede llegar a ascender al 10% o, incluso, en algunos casos, al 15%<sup>5</sup>.

No obstante, una Europa sumida en un «invierno demográfico», la cual, al tiempo, aparece como adalid de un modelo productivo y del bienestar, considerados irrenunciables, demanda para su sostenimiento la aportación de una cuantiosa mano de obra, lo que requiere el concurso de contingentes significativos de migrantes. Pues se calcula que la mitad del déficit de crecimiento que padece, el cual se estima, hoy, en el 1,7%, muy lejos del 2.5% anual que sería deseable<sup>6</sup>, obedece a una demografía adversa, lo que la lleva a perder competitividad en el contexto global, en relación con otros bloques económicos, en parte por su baja natalidad y el significativo envejecimiento de su población.

Para compensarlo, la Unión Europea depende, crecientemente, de la inmigración para sostener su población activa, a fin de atender las necesidades de un mercado laboral propio, claramente insuficiente<sup>7</sup>. De otro modo no podrá

4 Las cifras de EUROSTAT pueden consultarse en: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics)

5 Así lo cuantifica el Parlamento Europeo. Vid., <https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20170629STO78630/asilo-y-migracion-en-la-ue-cifras-y-hechos#:~:text=La%20mayor%C3%ADa%20de%20las%20personas,utilizaron%20v%C3%ADas%20legales%20de%20migraci%C3%B3n.>

6 *Informe Letta sobre el futuro Mercado Único Europeo* <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>; e *Informe Draghi sobre el futuro de la competitividad europea* [https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961\\_en?file-name=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20\\_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?file-name=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf)

7 Informe BBVA, Esenciales nº 7/2023 [chrome-extension://efaidnbmninnibpcjpcglclefindmkaj/https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2023/11/esenciales07-2023-demografiaypensiones.pdf](https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2023/11/esenciales07-2023-demografiaypensiones.pdf)

mantener los cada vez más onerosos sistemas de atención social y de pensiones de los que justamente se enorgullece; ni aumentar su competitividad. Por eso, en su estrategia para colmar sus carencias y satisfacer sus objetivos, ha de combinar la oferta de empleo a los migrantes, también en sectores de alto valor añadido<sup>8</sup>, y no solo de baja cualificación, teniendo en cuenta que la automatización y la implantación de la inteligencia artificial reducirán previsiblemente la demanda de mano de obra en los sectores primario y secundario, aunque, en mucha menor medida, en el terciario, destinado a los servicios<sup>9</sup>.

Para ello no es menos necesario afrontar la construcción de un relato positivo acerca de la inmigración, que exige un debate público del que, hoy, carecemos, mediante el que se conciencie a la población acerca de cómo gestionar adecuadamente un fenómeno social, en modo alguno coyuntural, generador de beneficios, tanto para quienes llegan como para quienes acogen. Dicha narrativa debería servir de aliciente para la creación de vías de migración regular, legales, ordenadas y seguras, que, simplificando y agilizando los procedimientos<sup>10</sup>, a la vez que se reducen los tiempos de tramitación, facilitaran los permisos, visados y autorizaciones de residencia, de larga duración y temporales; favorecieran, en este último caso, el reconocimiento del arraigo, con mención expresa de sus nuevas modalidades; promovieran la gestión colectiva de contrataciones en origen<sup>11</sup> y el reconocimiento de cualificaciones; y estimularan la formación y capacitación para el empleo de los migrantes regularizados<sup>12</sup>, a fin de descartar los abusos que conlleva la desprotección de seres

8 En relación con la llamada «*tarjeta azul*» para la captación de trabajadores extranjeros altamente cualificados, vid., la Directiva (UE) 2021/1883, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2021, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta cualificación, y por la que se deroga la Directiva 2009/50/CE. OJ L 382, 28.10.2021, p. 1-38. OJ L 251, 15.07.2021, p. 1-47. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32021L1883>

9 Cfr., el modelo alemán. A través de la *Ley Federal de promoción de la formación y el empleo de los extranjeros*. Vid. *Gesetz für Förderung der Ausbildung und Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern-Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz*. Bundesgesetzblatt Teil I. 2019. Nr. 26 vom 15.07.2019. <https://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/sgbiii/448.html>. Dicha ley abre el mercado laboral alemán a trabajadores cualificados de países no pertenecientes a la Unión Europea. Conforme a dicha norma, los migrantes recibirán un visado temporal de seis meses para buscar trabajo, debiendo acreditar conocimientos de alemán suficientes y una formación adecuada, no necesariamente universitaria, para desarrollar el puesto de trabajo al que optan. Durante ese tiempo, el trabajador inmigrante estará a prueba en la empresa con un contrato de hasta diez horas semanales. De este modo, tanto el empleador, como el profesional extranjero podrán comprobar si se cumplen sus expectativas mutuas. Asimismo, se prevé que los demandantes de asilo rechazados, los cuales opten a un puesto de trabajo ofertado, deban demostrar que llevan, al menos, dieciocho meses trabajando en Alemania, y que carecen de historial delictivo.

10 Cfr. la Directiva (UE) 2024/1233, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, por el que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por el que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro.

11 Los programas de contratación temporal de personas extranjeras en origen y migración circular son soluciones útiles. Los extranjeros reciben permisos de cuatro años para trabajar un máximo de nueve meses al año tras los cuales regresan a su país, evitando la permanencia irregular en el territorio nacional. [https://www.inclusion.gob.es/documents/20121/0/20241230\\_orden+gecco.pdf/e493206a-085e-abfe-4e7d-8d2b9e4b2006?t=1735545790712](https://www.inclusion.gob.es/documents/20121/0/20241230_orden+gecco.pdf/e493206a-085e-abfe-4e7d-8d2b9e4b2006?t=1735545790712)

12 Cfr., el nuevo *Reglamento de Extranjería* avanza así en la línea correcta en España. Sin embargo, a fin de desincentivar el asilo no permite que el tiempo durante el que los solicitantes de asilo esperaron una respuesta compute para obtener la autorización de residencia basada en el arraigo, si la solicitud es denegada. Les obliga a

humanos, abocados, muchas veces, a situaciones de desamparo extremo y consiguiente vulnerabilidad. Una política esta que, orientada a la inclusión, debería verse inspirada en el respeto a los derechos inherentes a la dignidad de toda persona<sup>13</sup>.

No en vano, para muchos migrantes, la Unión Europea es considerada un oasis de libertad, seguridad y prosperidad, al provenir estos de un entorno geopolítico asolado por las guerras, el autoritarismo y las privaciones; que consideran por ello, justamente, a Europa un refugio, además de una tierra de oportunidades. Eso exige promover su acogida, también por motivos humanitarios, facilitándoles la protección internacional que la Convención de Ginebra y los Tratados constitutivos de la Unión Europea disponen.

Mientras tanto, los flujos que recibe han producido un cambio extraordinario de mentalidad en un continente acostumbrado a ser fuente, que no destino de unos movimientos migratorios que, sin ir muy atrás en el tiempo, dieron lugar al envío, entre 1820 y 1920, de 60 millones de personas al otro lado del Atlántico, en busca de un futuro mejor (De Haas 2024: 38-39).

Y es la ausencia de ese debate público, basado en el suministro de la información necesaria acerca de los beneficios que aporta la movilidad humana, lo que ha alimentado planteamientos populistas y xenófobos, por medio de los cuales se demoniza e instrumentaliza la migración, la cual es mostrada como una amenaza, en tanto que competencia desleal que restringe oportunidades a los nacionales (Ferrajoli, 2019: 38). Como si fuera la responsable de la pérdida de puestos de trabajo y de la bajada de los salarios; de la erosión del estado del bienestar, al conllevar una saturación y pérdida de la calidad de los servicios públicos; de provocar la escisión y la segregación social, por la imposibilidad de integrar a sus miembros, portadores de culturas alejadas de los valores y tradiciones europeas; y, también, en no menor medida, de ser responsable del aumento significativo de los índices de delincuencia.

Tales mitos, empíricamente rebatibles, han calado, sin embargo, en la opinión pública, hasta el punto de contribuir a la construcción de un discurso marcadamente demagógico, persuasivo y, por ende, útil para quienes lo inspiran. Una narrativa que convierte a la migración en chivo expiatorio de los males que aquejan a las sociedades europeas, aun a sabiendas de que estos obedecen, en realidad, a causas complejas y heterogéneas, de carácter muchas veces endógeno. Son argumentos falaces que, dada su simplicidad, se revelan idóneos para su

pasar dos años indocumentados, en situación irregular, para poder optar al arraigo. Cfr., el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, que desarrolla la Ley 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2024-24099>.

13 Plenamente consciente de ello, la Comisión Europea ha dispuesto un nuevo *Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión* (2020-2027). Bruselas, 24.11.2020. Se destina a los migrantes y a los extranjeros naturalizados de origen migrante, convertidos en ciudadanos de la Unión Europea. Y está ligado al nuevo Marco Financiero Plurianual de la Unión (2021-2027) y al Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52020DC0758>

transmisión insistente, a menudo, a través de las redes sociales, hasta lograr su asimilación por parte de una población desinformada. De ahí su notable capacidad de movilización política, lo que los ha llevado, recientemente, a condicionar algunos procesos electorales (De Haas: 2024: 35).

Porque ha sido muy tentador responder al descontento de los miembros de las capas de población más desfavorecidas, víctimas de las sucesivas crisis económicas, atribuyendo a los inmigrantes una culpa que no tienen en relación con la generación de empleos precarios e ingresos insuficientes; la extensión de una inflación causante de la pérdida de poder adquisitivo; o con la dificultad de acceder a la vivienda y al disfrute de los beneficios que suministran los debilitados sistemas de atención y protección sociales.

Mas lo preocupante es comprobar la transversalidad de un discurso acogido, de forma paulatina, en toda Europa, por partidos políticos y sindicatos, no sólo de extrema derecha, sino de uno y otro signo ideológico (Akkerman, 2018: 49; Pardos Prado, 2019: 51). Organizaciones que, habiendo hecho dejación de sus responsabilidades a la hora de concienciar a la opinión pública acerca de las ventajas que entraña una correcta gestión de la migración, han inspirado el diseño de un nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la Unión Europea en el que prima la voluntad de blindar las fronteras, crear muros que dificulten o eviten la entrada de quienes tanto necesitamos, estigmatizando así a quienes deberían ser, más bien, respuesta a nuestros problemas. No en vano, en vez de hablar de derechos y de economía, se ha pasado a discutir, casi solo, de seguridad.

## II. EL CAMBIO DE PARADIGMA. LA ADOPCIÓN DEL ENFOQUE SECURITARIO TRAS LA «CRISIS DE LOS REFUGIADOS»

El desencadenante de este notable giro y consiguiente cambio de paradigma lo supuso la extraordinaria, dadas sus proporciones, oleada migratoria, que implicó la afluencia, entre 2015 y 2016, de 1,3 millones de desplazados forzosos, los cuales buscaron refugio en el territorio europeo<sup>14</sup>, huyendo de la situación generada por la guerra civil en Siria, que se vinculó, a su vez, a los conflictos simultáneos de Afganistán, Irak, Eritrea, Libia y del África subsahariana<sup>15</sup>. Estos acontecimientos obligaron a la Unión a enfrentarse a un problema de gestión, acogida e integración, de magnitud inédita desde el final de la Segunda Guerra Mundial (González Rodríguez, 2015: 6, Puig de la Bellacasa, 2016: 12),

<sup>14</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum\\_quarterly\\_report](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_quarterly_report)

<sup>15</sup> Conforme a los datos correspondientes a 2015, proporcionados por EUROSTAT, los veintiocho Estados de la Unión aceptaron un total de 333.350 solicitudes de asilo (913 cada día), un 72% más que el año anterior.

evidenciando la debilidad de un Sistema Europeo Común de Asilo<sup>16</sup>, surgido de la experiencia de la guerra de los Balcanes (González Vega, 2017: 34), tras la asunción de competencias por parte de la Unión, si bien compartidas con los Estados miembros (art. 4.2 j) TFUE). Competencias que se explican como consecuencia de la supresión de las fronteras interiores de aquéllos y la conversión en comunes de las exteriores de la propia Unión. Un espacio en el que se vino, así, a hacer efectiva la libre circulación de las personas, con independencia de su nacionalidad, sin someterlas a barreras o controles de ningún tipo, lo que pretende beneficiar, si bien «de conformidad con lo dispuesto en los Tratados», a los nacionales de terceros Estados y apátridas que hayan cruzado las fronteras de la Unión y se encuentren en situación regular en el territorio de aquélla (art. 77 y 79 TFUE).

Dicha crisis puso de manifiesto que, a pesar de los indudables progresos realizados en la creación de un sistema europeo, común e integrado, de control y gestión de las fronteras exteriores, y de desarrollo de una política auténticamente armonizada de regulación y canalización de los flujos migratorios (Martínez Alarcón, 2018: 126), no fue posible alcanzar entre los Estados integrantes de la Unión un consenso, ni, mucho menos, la necesaria unidad de acción, en una ocasión tan singular como aquélla, que tanto lo requería. Así, las respuestas de los Gobiernos fueron muy diferentes, demostrándose, en muchos casos, opuestas a los principios expresados en los Tratados, los cuales abogan por la promoción de políticas regidas por «...el principio de solidaridad y el reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros...» (art. 80 TFUE).

La voluntad de preservar sus, supuestamente amenazadas, identidades nacionales obstaculizó y complicó la gestión de la crisis, explicando, en parte, la descoordinación, lentitud e ineficacia de la contestación ofrecida a aquélla (Porrás Ramírez, 2017: 230). Así, lo demostró, evidenciando la voluntad de revertir los progresos alcanzados, la restauración, discrecional y duradera, de los controles en las fronteras de los Estados, en aras de preservar la seguridad interior (Requena de Torre, 2022: 36)<sup>17</sup>. No en vano, semejante tendencia a exigir la suspensión de las reglas que afectan a la libre circulación de los extranjeros en territorio europeo excepciona las previsiones de los Tratados, dañando su credibilidad (Olesti Rayo, 2016: 243)<sup>18</sup>. Como también contradice su espíritu el alzado de muros y vallas fronterizas, con el establecimiento de «zonas de tránsito» obligatorias (Janer

16 Instituido, tras la reforma del Tratado de la Unión Europea, merced al Tratado de Ámsterdam, en 1999. Su impulso se debe al Consejo Europeo de Tampere, de 15 y 16 de octubre de ese año, bajo el influjo de la guerra de los Balcanes (1991-2001), conflicto armado que generó más de 1,2 millones de solicitudes de asilo en territorio de la Unión, entre 1999 y 2002.

17 En aplicación del art. 23 del Código de Fronteras Schengen, que alude a situaciones de «grave riesgo para la seguridad interior».

18 Acerca de la duración máxima de los controles en las fronteras interiores, a fin de evitar su uso habitual y abusivo, vid. STJUE (Gran Sala), de 26 de abril de 2022, asuntos acumulados C-368/20: *Landespolizeidirektion Steiermark* y 369/20: *Bezirkshauptmannschaft Leibnitz*. ECLI:EU:C:2022:298

Torrens, 2018: 899); el rechazo a la reubicación de los solicitantes de asilo, desoyendo la propuesta de la Comisión (Zaun, 2018: 44)<sup>19</sup>; la negativa a ser parte en el programa de reasentamiento humanitario promovido, con urgencia, por ACNUR (García Mahamut, 2016: 24); la fijación de cuotas de peticiones de asilo consideradas aceptables (Marín y Spena, 2016: 147); el endurecimiento de las legislaciones nacionales para dificultar las entradas, recortar la protección y facilitar las expulsiones y los retornos (Morgades Gil, 2020: 121); y, llevado al extremo, la decisión, avalada por la Comisión Europea, de suspender temporalmente la aplicación del derecho de asilo; o de devolver, de forma colectiva, con carácter excepcional, a los migrantes en frontera, a fin, en uno y otro caso, de contrarrestar la «instrumentalización de la migración como arma» por parte de países vecinos, considerados hostiles<sup>20</sup>, tal y como decretó Grecia, en 2020, en relación con Turquía, o planean Finlandia, Polonia y los tres Estados bálticos, en 2025, con respecto a Rusia y Bielorrusia; de forma, en uno y otro caso, abiertamente incompatible con el Derecho europeo e internacional<sup>21</sup>.

Y así es como ha venido, desde entonces, reiteradamente aconteciendo, a pesar de que, paradójicamente, los propios Estados se han visto obligados a reconocer lo inviable que resulta apostar por una completa renacionalización de esas políticas, habida cuenta de su incapacidad para afrontar aisladamente un desafío que desborda sus recursos y que, previsiblemente, está llamado a perdurar o reiterarse en el tiempo. Mas, en todo caso, y en atención a lo indicado, el riesgo de fragmentación o ruptura del Sistema Europeo Común de Asilo se ha mantenido, hasta ahora, como una amenaza siempre al acecho.

Y ese riesgo se evidenció particularmente cuando la Unión adoptó iniciativas para promover la distribución del ingente número de solicitantes de asilo generado<sup>22</sup>. Sin embargo, tales medidas, en buena medida, fracasaron, al reve-

19 La reubicación obligatoria de solicitantes de asilo fue rechazada por Polonia, Chequia, Eslovaquia y Hungría. Sin embargo, dicha medida que comporta la aplicación del principio de solidaridad entre los Estados miembros, fue avalada por la STJUE, de 6 de septiembre de 2017, asuntos C-643/15 y C-647/15, *República Eslovaca y Hungría, apoyadas por Polonia v. Consejo de la Unión Europea*. ECLI:EU:C:2017:631

20 Comunicación de la Comisión Europea de 11 de diciembre de 2024. *hostileschrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://europa.eu/newsroom/ecpc-failover/pdf/ip-24-6251\_es.pdf*,

21 Tal y como ha denunciado, entre otros, Amnistía Internacional. Así, <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/polonia-los-planes-de-suspender-el-derecho-a-solicitar-asilo-flagrantemente-ilegitimos/>

22 La idea de reubicar a los solicitantes de protección internacional responde a un «enfoque solidario» de la política migratoria común, el cual busca evitar que la presión de la gestión migratoria recaiga en los Estados de entrada, tránsito y destino final elegido. Este fue el desencadenante de una destacada propuesta de la Comisión, formulada, sin éxito, en 2016, que contemplaba el establecimiento de un registro común de demandantes y la fijación de un mecanismo permanente y automático de reparto de aquéllos, gestionado por la Agencia de Asilo de la Unión Europea, para garantizar una equitativa distribución de responsabilidades entre todos los Estados miembros. Cfr., Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo: «*Hacia una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y el reforzamiento de las vías legales de llegada de personas a Europa*». Bruselas 06.04.2016 COM (2016) 197 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0197>

larse muy desigual el reparto que finalmente se decidió, con Estados que acabaron acogiendo un volumen de refugiados desproporcionado en relación con otros, que prácticamente se negaron a hacerlo. De tal modo, frente al cierre de fronteras decretado por algunos y el rechazo a asumirlos, o a aceptar un contingente más bien simbólico, por parte de otros (Del Valle Gálvez, 2016: 5), Alemania acabó admitiendo al mayor número de ellos: alrededor de 440.000, el 0.5% de su población, una vez que su Gobierno decidió suspender la aplicación del Reglamento Dublín III<sup>23</sup>, que determinaba qué miembro de la Unión se había de responsabilizar de examinar las solicitudes de protección internacional presentadas por un nacional de un tercer Estado o apátrida. Otros, como Hungría, acogieron a 174.000 (el 1,8% de su población); Suecia a 156.000 (1,6%) y Austria a 88.000 (1%).

De tal modo, la llamada «crisis de los refugiados» ocasionó un cambio, no sólo demográfico, sino también cultural en los Estados que componen la Unión Europea, cuyos Gobiernos, habida cuenta del carácter repentino de la afluencia poblacional experimentada, apenas tuvieron tiempo de preparar a sus ciudadanos acerca de lo que acontecía, ni de adecuar sus sistemas de atención y acogida, los cuales se vieron, en muchos casos, desbordados (Arango Vila-Belda, 2016: 15). Tal hecho suscitó percepciones y respuestas, a menudo desfavorables, que difundían sentimientos de preocupación, miedo e inseguridad, hábilmente capitalizados por los partidos populistas de extrema derecha, cuyos índices de valoración y representación aumentaron rápida y significativamente. Así, en los años sucesivos, se multiplicaron las protestas, abundando los ataques dialécticos contra la Unión Europea, al tiempo que se difundía la teoría conspirativa del «Gran Reemplazo»; los discursos de odio a través de las redes; y las agresiones extremistas contra los propios refugiados (Marín & Spena, 2016: 147). Y todo ello en un marco de reafirmación identitaria de principios nacionalistas, de carácter excluyente, que contribuyeron decisivamente al claro aumento de la polarización política.

Así, por un lado, el efecto concreto, más inmediato, de la crisis de los refugiados y del ambiente que aquélla generó vino a evidenciarse en la salida del Reino Unido de la Unión Europea, en 2016. Esta decisión ciudadana, adoptada a través de referéndum, puso de manifiesto la relevancia que alcanzaron los debates acerca de la cuestión migratoria durante la campaña, a pesar de no ser dicho Estado miembro del área Schengen y no haber sido destinatario de un número de refugiados significativo, derivado de la crisis siria.

La otra consecuencia política, no menos destacada y, sin duda, más perdurable, la supuso la adopción, en buena medida reactiva, del «enfoque securitario» que ha pasado a inspirar las nuevas políticas de la Unión en materia de control de

23 Reglamento (UE) 604/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32013R0604>

fronteras, asilo e inmigración (Hatton, 2017: 482; Mitsilegas, Moreno-Lax y Vavoula, 2020: 17). Su manifestación primera se evidenció en el Acuerdo con Turquía, de 18 de marzo de 2016, «para la devolución de migrantes irregulares». Dicha Declaración intergubernamental, de carácter informal y naturaleza meramente política y, por tanto, no jurídicamente vinculante<sup>24</sup>, prevé, a modo de «medida temporal y extraordinaria», que, en adelante, todos cuantos arriben a las islas griegas procedentes de Turquía (sea cual sea su nacionalidad, incluso siendo sirios, iraquíes, paquistaníes o afganos, y, por tanto, potenciales solicitantes de asilo, cuyas peticiones sean consideradas infundadas o inadmisibles), además de los considerados «migrantes económicos», serán indistintamente reputados «ilegales» y devueltos (expulsados, en realidad), por vía marítima, a Turquía, al considerarse a éste, ficticia y sorprendentemente, «Estado seguro», a fin de así cumplir con las exigencias contenidas en la legislación de la Unión y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia<sup>25</sup>. A cambio, por cada retornado desde las islas griegas a Turquía la Unión se comprometió a reasentar en su territorio a otro sirio considerado «legal», procedente de Turquía, otorgándosele prioridad a los que no hubieran entrado de forma irregular previamente en aquél y a los miembros de colectivos considerados vulnerables (mujeres y niños), conforme al llamado «esquema uno por uno».

Dicho acuerdo, ajeno al Derecho de la Unión<sup>26</sup> frenó, con el concurso operativo de la Guardia Europea de Fronteras y Costas (Frontex), las llegadas masivas de migrantes a través del Egeo. Una vez abierta esa vía, a él se sumaron, posteriormente, a modo de refuerzo, en relación con el área del Mediterráneo oriental, los pactos firmados por la Unión con Egipto y el Líbano. Asimismo, también lo hicieron, para neutralizar los desembarcos en Italia y así sellar la zona del Mediterráneo central, tanto el Memorándum de Entendimiento firmado con Túnez; como el acuerdo suscrito, de modo bilateral, por aquel Estado miembro con los bandos contendientes en la guerra civil libia y, posteriormente, con Albania. A su vez, con respecto a la zona del Mediterráneo occidental y el Atlántico, España, pionera en la promoción de este tipo de convenios, impulsó, con el respaldo de la

<sup>24</sup> El Tribunal General de la Unión Europea (Sala Primera), mediante tres autos, referidos a los asuntos acumulados T-192/16, T-193/16 y T-257/16, *NF, NG y NM v. Consejo Europeo*, se declaró incompetente para resolver los recursos de tres solicitantes de asilo contra la Declaración UE-Turquía, al indicar que aquella no deriva de ningún acto de institución alguna de la Unión, sino de los Estados que la componen, razón por la cual no considera que quepa efectuar el control de su adecuación a los Tratados. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-02/cp170019es.pdf>. En similar sentido, se pronunció, resolviendo la apelación, mediante Auto, el propio órgano jurisdiccional, en los Asuntos acumulados C-208/17 P a C-210/17 P, *NF y otros v. Consejo Europeo*. ECLI: EU: C: 2018: 705. <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-208/17&language=en>

<sup>25</sup> Turquía acoge, en la actualidad, a 3,6 millones de refugiados procedentes fundamentalmente de Siria y Afganistán. <https://cordis.europa.eu/article/id/448746-shedding-light-on-turkiye-s-syrian-refugees/es>

<sup>26</sup> Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo: «Nuevas medidas operativas de la Cooperación UE-Turquía en el ámbito de la migración». Bruselas 16-3.2016, COM (2016) 166 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52016DC0166>

Unión, una política análoga de contención, a través de los acuerdos con Marruecos, Mauritania, Senegal y Gambia, a fin de detener y desviar la migración magrebí y subsahariana (Gabrielli, 2017: 134). Son protocolos que vienen a representar, de forma muy criticable, dada su carencia de garantías básicas en materia de derechos humanos, un hito en la externalización de unos controles migratorios que debería realizar, por sí misma, la Unión. No en vano, suponen una delegación en el control de las fronteras y una renuncia a toda voluntad de asegurar rutas legales y seguras para quienes desean acceder al territorio europeo, con pleno respeto a su dignidad como personas.

Tales controles impiden a los potenciales refugiados apelar a su derecho a no ser devueltos a su país de origen o residencia, precisamente por no tener aún reconocida la condición de refugiados (Abrisketa Uriarte, 2017: 153). De este modo, la Unión ha diseñado políticas para la gestión externa de las migraciones que implican el recurso a un diversificado complejo de instrumentos políticos, jurídicos y financieros, de carácter informal («*soft law*»), en el ámbito de la relación con terceros países, que efectivamente detienen o, más bien, alejan la presión migratoria, si bien a costa de poner en tela de juicio la aplicación racional de los principios inspiradores de la cooperación, incluidos en los Tratados (art. 218 TFUE).

No en vano, son acuerdos que eluden cualquier forma de control judicial, no satisfaciendo, además, los estándares de protección de los derechos que se expresan en la Carta. El resultado no ha sido otro que socavar la legitimidad de la Unión en un ámbito especialmente sensible, en el que aquélla se juega su pervivencia y reconocimiento como auténtica «Comunidad de Derecho» (Carrera, 2019: 172). De ese modo, la política promovida en la materia, expresiva de una deriva renacionalizadora evidente, ha tensionado, cuando no desbaratado, la incipiente política migratoria común, auspiciada por las instituciones europeas, reorientándola, fundamentalmente, al cierre de las fronteras y a la expulsión (con exigencia de retorno y readmisión), no sólo de los «falsos refugiados» (esto es, de los migrantes económicos que usan esa vía, al impedirseles acceder regularmente), sino, también, de los potenciales solicitantes de asilo y protección subsidiaria, privados así del ejercicio de un derecho humano reconocido por la Convención de Ginebra y por los propios Tratados constitutivos de la Unión (Nicolisi, 2017: 94; García Andrade, 2017: 198). De tal forma, se viene a afianzar una insolidaria política de seguridad, forjada en interés exclusivo de aquellos Estados miembros que se consideran amenazados, de muy diferentes formas, por el incremento de los flujos migratorios, con independencia de que sea política o económica la motivación que los aliente.

A lo indicado han de sumarse las propuestas, proyectadas o ejecutadas por algunos Estados miembros, como Dinamarca o Italia, tendentes a crear centros de internamiento y deportación en países situados en Europa, pero fuera de la Unión, tal que Albania; o, llegado el caso, en el continente africano, como Ruanda, en los que confinar a los demandantes de asilo rechazados y, por tanto, en situación irregular, pendientes de repatriación; o a los que se hallan en espera de la tramitación

de su solicitud, tras su llegada masiva, a fin de someterlos a un procedimiento acelerado que permita su pronta expulsión. Además, se trata de personas en relación con las cuales no es, a menudo, factible proceder a su devolución a su país de origen o residencia, al encontrarse la mayoría indocumentadas o no existir acuerdo con aquéllos para su readmisión, lo que alarga indefinidamente su estancia y la situación de precariedad y desamparo que padecen.

En el caso italiano, la intención del Gobierno de ese país ha sido destinar, primeramente, a tales centros a los migrantes interceptados y rescatados en el mar por naves de su pabellón. Más como un juez debe autorizar los traslados al centro de internamiento situado fuera del territorio de la Unión y verificar si proceden de Estados, considerados «seguros», esto es, de países en donde se respetan los derechos humanos, lo que hará que sus peticiones sean presumiblemente rechazadas, las posibilidades de someterlos a ese expediente rápido de gestión del asilo se han reducido significativamente<sup>27</sup>. El «modelo Albania», considerado con interés por la Comisión Europea, a fin de promover su extensión, mediante una modificación de la Directiva de Retorno<sup>28</sup>, se ha revelado, así, un experimento fallido, o más bien, prematuro, dadas las restricciones que la legislación y la jurisprudencia han interpuesto, al dificultar la selección de los migrantes que cumplen con los requisitos que permiten su remisión a tales centros. No obstante, presagia un inquietante futuro, basado en la externalización de unos controles que presentan un claro sesgo a favor del rechazo y la expulsión; con la privación de derechos y la ausencia de garantías que aquellas actuaciones comportan.

De acuerdo con esa misma lógica, el Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para África<sup>29</sup>, con el concurso del Fondo de Asilo, Migración e Inte-

27 La STJUE de 4 de octubre de 2024 (Gran Sala), referida al asunto C-406/22, que trae causa de una *cuestión prejudicial presentada por el Tribunal Regional de Brno, República Checa, referida al procedimiento que enfrenta a CV v. el Departamento de Política de Asilo y Migración del Ministerio del Interior de la República Checa*. ECLI: EU: C: 2024: 841, conforme a la interpretación hecha del art. 37, en relación con el Anexo I de la Directiva 2013/32, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, viene a reducir a siete, en relación con los veintidós iniciales, el número de «Estados seguros» de procedencia de los migrantes, a los efectos de la aplicación en Italia del procedimiento correspondiente. Y así lo dispone la Sentencia al oponerse a que un tercer país pueda ser designado país de origen seguro cuando determinadas partes de su territorio no cumplan los criterios materiales para tal designación. De este modo, sólo los nacionales de los Estados que se hallan en esa reducida lista podrán ser sometidos al expeditivo procedimiento fronterizo de gestión del asilo (art. 43 de la Directiva), al presumirse que sus solicitudes serán rechazadas por inadmisibles conforme al art. 33.1 c) de la Directiva. Mas lo cierto es que los que llegan a Italia, habitualmente tras desembarcar o ser rescatados en el mar, proceden de Estados no seguros, por lo que, o se someten al procedimiento ordinario (arts. 31 y ss. de la Directiva), o lo hacen al fronterizo, si bien «alojados en condiciones normales en las proximidades de la frontera o de la zona de tránsito», a fin de ver reconocida, tras una tramitación no acelerada, la protección internacional que con justeza reclaman. De este modo, se frustra, en buena medida, la posibilidad de trasladarlos a los dos centros de internamiento y deportación habilitados por Italia en Albania.

28 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*. DOUE L 348/98. 24.12.2008. <https://www.boe.es/doue/2008/348/L00098-00107.pdf>

29 Acerca de este Fondo <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/eu-trust-fund-africa/>

gración<sup>30</sup>, lejos de primar la ayuda al desarrollo, han sido impulsados para enviar fondos a los gobiernos de los países de ese continente, a fin de que se vean incentivados para frenar o detener flujos migratorios significativos de personas que desean llegar al territorio de la Unión a través de aquéllos. Este hecho genera una dinámica perversa ya que incita a tales Estados a abrir o cerrar sus puertas de salida a los migrantes que anhelan llegar a Europa para solicitar asilo y refugio, o encontrar una oportunidad de trabajo, a cambio siempre de una contraprestación de carácter económico. El cuestionable éxito de esta política de seguridad se ha traducido en una reducción ostensible de las llegadas irregulares en más de un 90%<sup>31</sup>, si bien a costa de vulnerar sistemáticamente los derechos de los migrantes, a los que se impide arribar y solicitar, en su caso, protección internacional en el territorio de la Unión (Gómez Arana, 2019: 280).

Ciertamente, la gestión de los flujos migratorios no debe conllevar la adopción de políticas incompatibles con los derechos de la persona (Requena de Torre, 2024: 138)<sup>32</sup>. En este sentido, la prohibición recogida en el art. 4 del Protocolo n° 4 al Convenio Europeo de los Derechos Humanos constituye un límite claro a las competencias asumidas por los Estados, que, además, son frontera exterior de la Unión, a la hora de determinar, en ciertos supuestos, conforme a su legislación interna, la expulsión de extranjeros. Así, las denominadas «devoluciones en caliente» o «exprés» han de considerarse contrarias al Convenio, al no ser sino una modalidad de las expulsiones colectivas que dicho tratado internacional abiertamente rechaza. Tal determinación, fundada en una constante jurisprudencia (Soler García, 2018: 158), fue, sin embargo, matizada por medio de una polémica sentencia del Tribunal de Estrasburgo, por medio de la cual su Gran Sala vino a indicar, precisamente a instancias de España, que cuando los migrantes, disponiendo de vías legales para solicitar la entrada regular en un Estado miembro, a fin de solicitar protección internacional en aquél, las eluden, optando por utilizar procedimientos considerados ilegales, basados en el engaño o la fuerza, se exponen legítimamente al arresto y la expulsión o devolución inmediata y forzosa, sin que tenga por qué incoarse un procedimiento que individualice las circunstancias personales de cada uno de los afectados. En razón a ello, esto es, como «consecuencia de la propia conducta de los solicitantes», el Tribunal sostiene que no hay por qué permitirles el beneficio de la

30 Creado por el Reglamento (UE) 2021/1147, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32021R1147>

31 Según EUROSTAT, en 2023 se registraron 385.445 migrantes en situación irregular, muy lejos de los casi 2 millones de 2015, en plena crisis de los refugiados. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/migration-2023>

32 La STJUE referida al asunto C-233/18 § 46, de 12 de noviembre de 2019, asunto *Zubair Haqbin v. Federaal Agentschap voor de opvang van Asielzoekers*, ECLI:EU:C:2019:956 enumera los derechos considerados básicos que han de ser garantizados a todo solicitante de protección internacional.

asistencia letrada o médica<sup>33</sup>, ni garantizar el derecho a un recurso judicial efectivo (art. 13, en relación con el art. 3 CEDH) (Pizzolo, 2019: 86).

Mas esta polémica resolución judicial omitía toda referencia a las limitaciones que afectan al ámbito de aplicación del Sistema Europeo Común de Asilo, que solo contempla aquellas solicitudes presentadas en territorio europeo, conforme ha venido disponiendo el art. 3.1 de la Directiva 2013/32/UE, de 26 de junio de 2013 y, una vez que cobre vigencia, en 2026, establece el art. 2 del Reglamento 2024/1348, de 14 de mayo de 2024, que añade a aquéllas las realizadas en la frontera exterior, en las aguas territoriales o en las zonas de tránsito de los Estados miembros; restricción ésta que dificulta extraordinariamente el acceso a la deseada protección internacional a aquéllas personas que, huyendo de la situación en la que se encuentran en sus países de origen o residencia, o temiendo por su vida o sufrir un daño grave para su integridad, de mantenerse en aquéllos, han de obtener, a tal fin, previamente, el necesario visado de entrada. Y dado que su obtención requiere la satisfacción de condiciones prácticamente imposibles de asumir, al hallarse la mayoría de los Estados de los que proceden expresamente incluidos en una suerte de «lista negra», a esos efectos expresada en el Reglamento 539/2001, del Consejo, de 15 de marzo de 2001, se imposibilita a sus ciudadanos su adquisición, impidiéndoles acercarse a las fronteras exteriores de la Unión para solicitar, en su caso, la protección que requieren (Sánchez Legido, 2017: 452). Por ello, las posibilidades de que los interesados recurran a vías legales y seguras de entrada se tornan prácticamente inexistentes. Eso explica que se vean impelidos a utilizar formas ilícitas de ingreso en el territorio europeo, que no hacen sino alimentar la tan denostada migración irregular, con los efectos perniciosos que la misma implica para la conservación de su dignidad como personas.

A fin de corregir tan lamentable situación se considera urgente que las instituciones europeas procedan al reconocimiento del llamado «visado humanitario», el cual abriría la posibilidad de establecer vías legales y seguras de entrada a los migrantes que deseen presentar una solicitud de protección internacional en el territorio de la Unión. Ya en 2017 el Tribunal de Justicia instó a ello, tras denunciar el vacío legal existente<sup>34</sup>. De tal modo, si nos atenemos a la propuesta hecha por el Parlamento Europeo, la solicitud de visado humanitario para entrar en el territorio de la Unión debería presentarla directamente el nacional de un país tercero o apátrida que aspire a obtener subsiguientemente la protección internacional de la Unión Europea. Dicha solicitud se cursaría por vía electrónica o por escrito, en cualquier consulado o embajada de los Estados miembros, describiendo los motivos por los que el interesado dice sufrir persecución o la amenaza de padecer daños graves para su integridad. Asimismo, la petición habría de acompañarse de una entrevista que acreditara el

33 STEDH Gran Sala. Asunto *N.D. y N.T. v. España* (Demandas n.ºs. 8675/15 y 8697/15, de 13 de febrero de 2020. <https://hudoc.echr.coe.int/spa#%7B%22itemid%22%3A%5B%5D%22%7D>)

34 Sentencia del TJUE (Gran Sala), de 7 de marzo de 2017, C-638/16 PPU, asunto *X y X v. Bélgica*. EU:C:2017:93. ECLI:EU:C:2017:173

carácter consistente y fundado de su demanda. Finalmente, la respuesta a la solicitud, personalizada y por escrito, debería emitirse, debidamente motivada, en un plazo de quince días, para hacer así posible su impugnación, a través del recurso habilitado al efecto, en caso de ser denegada (Bollo Arocena, 2019: 263).

De adoptarse la propuesta de Visado Humanitario Europeo<sup>35</sup>, la cual daría lugar a la obtención de un permiso territorial limitado para entrar en el Estado miembro que lo expidiera, en orden a solicitar asilo o protección subsidiaria, los beneficios que tal medida depararía serían muy considerables. No en vano, contribuiría decisivamente a la reducción del contingente de migrantes irregulares existente. El visado humanitario establecería así un cauce adecuado, seguro y legal, para hacer posible, a sus legítimos aspirantes, su acogida al procedimiento común previsto para requerir la concesión de la deseada protección internacional. Con ello se evitaría el sometimiento de los solicitantes, como hasta ahora viene ocurriendo, a las más diversas formas de tráfico ilegal y explotación, por parte de las redes o mafias al efecto operantes, con el riesgo evidente para sus vidas e integridad física que ello supone (Scuto, 2021: 455). Pero, lamentablemente, estamos ante una propuesta que sigue pendiente de aprobación, dadas las resistencias que ofrece el Consejo a la hora de asumirla.

En tanto en cuanto, la Unión persiste en el mantenimiento de las vías e instrumentos de contención y rechazo de los migrantes irregulares bien conocidas, las cuales forman parte, como se ha indicado, de una política de seguridad, que no de una auténtica, racional y humanitaria política migratoria común. De tal modo, es muy de lamentar que, durante estos últimos años, el único consenso claro se haya alcanzado en torno a la necesidad de reforzar, a corto plazo, el sellado de las fronteras exteriores, tratando de frenar, a toda costa, la migración irregular, hasta el punto de llegar sancionar a quienes ayuden o asistan a quienes la protagonizan, incluso desde una lógica estrictamente humanitaria<sup>36</sup>, lo que ha llevado a tipificarla penalmente en los ordenamientos jurídicos de algunos Estados miembros<sup>37</sup>. Como si aquella no fuera el resultado de los impedimentos legales establecidos para dificultar el desarrollo de la de carácter regular; o tuviera siempre, que

35 Informe de 4.12.2018 con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre los visados humanitarios (2018/2271(INL)). Comisión de Libertades, Justicia y Asuntos de Interior (iniciativa. Art. 46 del Reglamento interno del Parlamento Europeo). [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0423\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0423_ES.html)

36 Así, originariamente, vid., la Directiva 2002/90/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a *definir la ayuda a la entrada, a la circulación y la estancia irregulares*. OJ L 328 de 05/12/2002, p. 0017-1118; y su contraste con su propuesta reforzadamente «securitaria» de reforma, que trae causa de la Comunicación de la Comisión de 1/10/2024, actualmente en proceso de tramitación legislativa. [chrome-extension://efaidnbnmnbbpcjpcglclefindmkaj/https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC1001\(01\)&from=EN](chrome-extension://efaidnbnmnbbpcjpcglclefindmkaj/https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC1001(01)&from=EN).

37 Cfr., en Italia, la Ley N° 94 de 15 de julio de 2009 (Legge 15/07/2009, n° 94, Gazzetta Ufficiale di 24 luglio 2009, n. 170: «*il pacchetto sicurezza e immigrazione*»), que castiga penalmente a los inmigrantes clandestinos e irregulares, creando la figura de la «*persona ilegal*», ha propiciado, por primera vez, desde la promulgación de las leyes raciales de Mussolini de 1938, la posibilidad de desarrollar una «política de exclusión» en relación a determinadas personas, en razón a su pertenencia a un determinado colectivo execrado.

no en situaciones extraordinarias de crisis, un carácter habitualmente masivo y descontrolado (Porras Ramírez, 2020: 28).

### III. VALORACIÓN DEL NUEVO PACTO SOBRE MIGRACIÓN Y ASILO DE LA UNIÓN EUROPEA

Así, implicando un paso más en la política de «securitización de los flujos migratorios», el Parlamento Europeo y el Consejo alcanzaron un acuerdo para aprobar, en la primavera de 2024, los diferentes actos legislativos que componen el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. De tal modo, asumieron, si bien introduciendo relevantes correcciones, la propuesta realizada por la Comisión, en diciembre 2020<sup>38</sup>, la cual implica la apertura de la llamada «tercera fase del SECA»<sup>39</sup>. Dicho Pacto, expresivo de un enfoque de conjunto o integral («package approach»), se liga a la reforma de la normativa Schengen. Y se plasma en un amplio conjunto de disposiciones, unas de nuevo cuño, y otras parcialmente modificadas, que redundan en controles más intensos y efectivos, destinados a la contención y el rechazo de quienes no son considerados merecedores de entrar o permanecer legalmente en el territorio de la Unión.

Sin pretender efectuar un análisis de las principales normas que componen el Pacto, tarea esta realizada en otro lugar (Porras Ramírez, 2024, 62), cabe ahora referirse, sucintamente, al alcance y valoración que merecen sus aportaciones más significativas.

A) Quizá la más sobresaliente sea aquella por la que se establece un cribado («screening»)<sup>40</sup>, a fin de reforzar la contención y el control en frontera de los migrantes que, pese a las medidas de vigilancia aplicadas, hayan realizado un cruce no autorizado, sin cumplir las condiciones de entrada previstas; hayan sido aprehendidos al traspasar esa divisoria; hayan solicitado protección internacional durante su inspección en un paso fronterizo; hayan desembarcado tras un registro y operación de salvamento; o se encuentren ilegalmente en el territorio de los Estados miembros, no existiendo indicios de que hayan sido sometidos a controles en las fronteras exteriores de la Unión.

Así, se prevé que a esas personas se las someta a un registro e identificación, a una clasificación o triaje, a fin de verificar si constituyen un peligro para la

38 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al *nuevo Pacto sobre Migración y Asilo*. COM/2020/609 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0609>

39 La primera fase legislativa del Sistema Europeo Común de Asilo se extendió entre 2000 y 2006; y la segunda entre 2007 y 2014.

40 Reglamento (UE) 2024/1356 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se introduce el triaje de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817. *DO L*, 2024/1356, 22.5.2024. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ%3AL\\_202401356](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ%3AL_202401356)

seguridad interior de la Unión, en cuyo caso serán derivadas a un acelerado procedimiento de retorno, devolución o expulsión. O si, por el contrario, merecen acceder al territorio de la Unión, en tanto que fidedignos solicitantes de protección internacional. Se normaliza así un «modus operandi», ensayado, ya, con la creación, pretendidamente extraordinaria, como medida de emergencia ante «retos migratorios desproporcionados», de los llamados «puntos críticos» («hotspots») en Grecia e Italia, en 2016 (Fernández Rojo, 2018, 1024). Estamos, pues, en presencia de un mecanismo de filtro y descarga del sistema de asilo, que busca apartar de aquél a quienes no ameritan la acogida de la Unión, dada su condición de falsos refugiados, esto es, de migrantes económicos; e impedir, de tal modo, su ingreso o permanencia, haciendo posible su, deseablemente, pronto retorno.

Dicho procedimiento previo, tramitado con gran celeridad, genera indefensión, al provocar resoluciones de expulsión irreparables, dado que no se ha previsto la posibilidad de ejercitar el derecho a un recurso efectivo. Además, plantea el problema del lugar donde se realizará el triaje, al no aclararse si se efectuará en el territorio de la Unión o fuera de aquél, lo que vulnera el Convenio Europeo de los Derechos Humanos (Cassarino y Marín, 2022: 21)<sup>41</sup>. Además, comporta un riesgo excesivo a que se recurra a la detención y el internamiento mientras transcurre su realización, tal y como resulta de la experiencia acumulada, por la aplicación hecha por parte de los Estados miembros de la Directiva de Retorno<sup>42</sup>. Y todo ello, nuevamente, sin permitir control judicial alguno.

A ello cabe añadir que se trata de un procedimiento cuya carga se traslada a los, habitualmente desasistidos, Estados constituidos en frontera exterior de la Unión. Y, lo que es peor, un procedimiento a lo largo del cual no se aprecia atisbo alguno de aplicación de los principios de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades; ni, tampoco, previsión de actuaciones humanitarias, garantes de los derechos que merecen quienes lo sufren, en atención a su desamparo y especial vulnerabilidad (Abrisketa Uriarte, 2022: 3)<sup>43</sup>. Tan solo busca incrementar la seguridad fronteriza de la Unión, atribuyendo a los Estados de primera línea la obligación de actuar como eficaz antemuro de unos flujos migratorios, prejuzgados como mayoritariamente indeseables, en tanto que amenaza para la cohesión social, la estabilidad política y la identidad cultural europea.

B) A su vez, otra aportación significativa del nuevo Pacto sobre Migración y Asilo consiste en la reforma del sistema de Dactiloscopia Europea (EURODAC)<sup>44</sup>,

<sup>41</sup> STEDH de 14 de diciembre de 2020, n.ºs. 40503/17, 42902/17 y 43643/17, *asunto M.K. y otros v. Polonia*.

<sup>42</sup> STJUE de 14 de mayo de 2020, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, asuntos acumulados *FMS y otros v. Országos. ECLI:EU:C:2020:367*

<sup>43</sup> Claramente subrayada en las SSTEDH (Gran Sala), de 21 de enero de 2011, *asunto M.S.S. v. Bélgica*, n.º 30696/09; y de 4 de noviembre de 2014, *asunto Tarakbel v. Suiza*, n.º 29217/12.

<sup>44</sup> Reglamento 2024/1358, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la creación del sistema EURODAC para la comparación de datos biométricos. OJ L 2024/1358. 22.5.2024.

que convierte a la base europea común de comparación de datos biométricos, destinada a la identificación de las personas migrantes, en un medio para alcanzar objetivos que desbordan ampliamente la finalidad concreta que justificó su creación<sup>45</sup>. Esta no fue otra que contribuir a la determinación del Estado miembro responsable de examinar cada solicitud de protección internacional (Viguri Cordero, 2021: 32). De tal modo, la nueva norma, sustitutiva de su predecesora, se orienta, no sólo a la consecución de esa meta, o a la de hacer posible la detección de «movimientos secundarios», evitando así la reiteración de solicitudes de protección («asylum shopping»); sino, también, muy destacadamente, al desarrollo de cometidos ligados a la seguridad y el cierre de fronteras. Por ello, demostrando su potencial como Tecnología de la Información (TI), amplía las categorías de personas cuyos datos deben ser contrastados para identificar a los migrantes irregulares que se consideran merecedores de expulsión; e incluye a aquellos sujetos, considerados peligrosos, cuya entrada al territorio de la Unión se entiende que debe ser rechazada.

De tal modo, los datos, verdaderamente exhaustivos, requeridos al solicitante de protección internacional, que se recabarán si supera los seis años, y no los catorce, como disponía la norma previa, obedecen al propósito de efectuar controles más intrusivos, derivados de una ficha del migrante que revele su potencial peligrosidad para la seguridad interior de la Unión, al someterse al preceptivo control de entrada. Ello suscita el riesgo de que facilite la elaboración de perfiles raciales, que lleven a incurrir en abusos, lesivos de los derechos y libertades fundamentales (García Mahamut y Viguri Cordero, 2019, 237).

Además, respecto al tratamiento de datos en EURODAC, la cuestionable asimilación de los solicitantes de protección internacional a los migrantes irregulares motiva que la conservación y almacenamiento de tales datos vea ampliada su duración. De ese modo, el procedimiento de comparación y transmisión de datos con fines policiales adquiere un protagonismo muy notable. EURODAC se transforma así en un sistema que se pone fundamentalmente al servicio del control y rechazo de la inmigración irregular, a fin de garantizar el mantenimiento del orden público interno, contribuyendo decisivamente a la prevención y eliminación de cuanto pueda perturbarlo. Y dado que la migración es percibida con desconfianza, siendo objeto preferente de contención, más que de canalización segura y ordenada, su encuadramiento en la nueva arquitectura normativa de la Unión no puede sino ser considerada coherente, a pesar del rechazo que ese enfoque nos suscita desde la perspectiva que anima la protección y garantía de los derechos humanos.

chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.boe.es/doue/2024/1358/L00001-00069.pdf

<sup>45</sup> Reglamento 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.

C) Por su parte, en lo que a la gestión del asilo y la migración se refiere<sup>46</sup>, se han de criticar las escasas novedades que incorpora el Pacto en relación con la polémica cuestión referida a la codificación de los criterios de determinación del Estado miembro responsable de examinar las solicitudes de protección internacional. Ello ha supuesto descartar la ambiciosa propuesta de reforma que promovía el establecimiento de un registro común de peticiones para disponer, así, de un mecanismo de reparto y reubicación automático, gestionado por la Agencia de Asilo de la Unión, a fin de garantizar una justa distribución de responsabilidades y obligaciones entre los Estados miembros (Cano Linares, 2016: 209). Por el contrario, se ha optado por confirmar el traslado, por defecto, de la competencia de evaluación, a modo de «regla de cierre del sistema», al primer Estado miembro en el que la solicitud haya sido presentada, que suele ser un Estado de primera línea, el cual habrá de seguir encargándose de una gestión que, a menudo, desborda sus recursos y capacidades.

Para compensar esa renuncia se dispone un mecanismo de solidaridad «a la carta», de incierta aplicación, al que, a pesar de atribuírsele un carácter obligatorio, conlleva medidas a aplicar por parte de los Estados miembros, las cuales se consideran, no obstante, «de igual valor», al facultarse su empleo alternativo. Así, a los Estados denominados «contribuyentes», se les requiere, fiándolo a su libre elección, para que participen en los procedimientos de reubicación; realicen contribuciones financieras destinadas a reforzar las capacidades de los Estados «beneficiarios», esto es, de aquéllos sometidos a una intensa presión migratoria; patrocinen el retorno de los migrantes en situación irregular; promuevan y allanen las readmisiones en Estados terceros; o colaboren con los Estados responsables mediante cualquier otra forma considerada idónea. Con ello, la Unión parece haber llegado a la tan realista como decepcionante conclusión de que no es posible acordar un mecanismo automático y obligatorio de reubicación que dé respuesta a las demandas de los países que se erigen en frontera exterior de la Unión, lo que pone en entredicho el principio de solidaridad europea (Martínez Alarcón, 2025: 495).

D) La pretensión de uniformizar y agilizar el procedimiento de tramitación de las solicitudes de protección internacional se ve, también, condicionada por el claro sesgo securitario que inspira al Pacto. Así, se busca, por un lado, someter a una evaluación rápida las peticiones, a fin de demostrar su carácter fundado, o no; y en caso de inadmisibilidad o desestimación, propiciar el retorno inmediato de los rechazados. Y, por otro, inadmitir la presentación de sucesivas y análogas

<sup>46</sup> Reglamento (UE) 2024/1351, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la gestión del asilo y la migración, que deroga el Reglamento (UE) 604/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, que establece el Sistema Dublín III. DO L 2014/1351, 22.5.2024 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1351>

solicitudes, desincentivando así los llamados movimientos secundarios<sup>47</sup>, al facilitar el reconocimiento mutuo, entre los Estados miembros, de las resoluciones negativas de asilo (Moreno Lax, 2021: 211).

De todos modos, la principal novedad destacable consiste en la creación de un polémico y expeditivo «procedimiento fronterizo de asilo», el cual asume el prejuicio según el cual la mayoría de quienes llegan a las fronteras de la Unión son, en realidad, migrantes económicos y no auténticos refugiados, necesitados de protección, por lo que se les debe impedir, a toda costa, el acceso a aquélla. Dicho procedimiento se inicia tras el cribado y triaje de entrada, siempre que el solicitante no haya sido autorizado a entrar en el territorio de la Unión, al no cumplir las condiciones exigidas. La intención no es otra que evaluar con la mayor celeridad posible, en las fronteras exteriores de la Unión, la petición de protección realizada y emitir, en su caso, una decisión de devolución, la cual podrá ser recurrida, aunque con limitaciones, dándose, tras ello, inicio a un procedimiento de retorno durante el cual la persona afectada residirá en un centro de internamiento ubicado en la frontera exterior.

Con vistas a hacer efectivo el retorno de los migrantes rechazados o de aquéllos a quienes se haya retirado la protección internacional, la Comisión se compromete a elaborar y revisar periódicamente una lista de «terceros Estados seguros» que, a su juicio, cumplen las condiciones exigidas para recibir a los expulsados, sin menoscabo de lo preceptuado en los convenios internacionales (Soler García, 2020: 66). Afortunadamente, habida cuenta de la abundante lista de afectaciones lesivas de los derechos observadas hasta el presente, la doctrina, tanto del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, como la emanada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, vienen a limitar la generosidad con la que el Ejecutivo de la Unión se muestra dispuesto a reconocer esa polémica condición a Estados que dudosamente observan las garantías requeridas<sup>48</sup>.

E) Y, finalmente, conviene referirse al apreciable cambio de perspectiva introducido por el Pacto sobre Migración y Asilo para afrontar las situaciones consideradas de «crisis y fuerza mayor»<sup>49</sup>. Se viene, así, a poner el foco en las necesidades sobrevenidas de los Estados miembros, que no en el de las personas soli-

47 Reglamento (UE) 2024/1348, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE. DO L 2024/1348. 22.5.2024. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32024R1348>

48 STJUE de 4 de octubre de 2024 (Gran Sala), referida al asunto C-406/22, que trae causa de una *cuestión prejudicial presentada por el Tribunal Regional de Brno, República Checa, referida al procedimiento que enfrenta a CV v. el Departamento de Política de Asilo y Migración del Ministerio del Interior de la República Checa*. ECLI: EU: C: 2024: 841.

49 Reglamento (UE) 2024/1359, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se abordan las situaciones de crisis y fuerza mayor en el ámbito de la migración y del asilo y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/1147. DO L 2024/1359. 22.5.2024. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ%3AL\\_202401359](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ%3AL_202401359)

citantes de protección, afectadas por circunstancias extraordinarias. De este modo, se hace hincapié en que tales acontecimientos inusitados comprometen la capacidad de aquéllos para gestionar la contención y el rechazo; hecho este que parece preocupar más que brindar amparo de quienes piden ser acogidos en el territorio de la Unión en situaciones excepcionales que se pasan a definir como de crisis y fuerza mayor. Se pretende así proporcionar respuesta a afluencias masivas, de las que pueda resultar el colapso del sistema de asilo; crisis que pueden ser provocadas, como variante novedosa, como consecuencia de la instrumentalización realizada de la migración, en el marco de «estrategias híbridas», con propósitos desestabilizadores (Cassarino, 2022: 6). A su vez, se apela al redundante concepto de fuerza mayor, que se vincula a circunstancias anormales e imprevisibles, y, por tanto, sobrevenidas, tales como catástrofes naturales o pandemias. Ambas situaciones, puestas de manifiesto por parte de los Estados afectados a la Comisión, permitirán, más que la reclamación de las consabidas medidas de solidaridad y apoyo, «a la carta», la activación de excepciones a las normas sobre el procedimiento y la gestión del asilo, que precarizan y debilitan las garantías que acompañan a dicho procedimiento (Arenas Hidalgo, 2022: 30), ya de por sí entreverado de restricciones para sus solicitantes. Se comprueba, de tal modo, una vez más, como el enfoque securitario, con el fin que obsesivamente lo orienta al cierre de fronteras, se impone a toda exigencia individualizada de acogida, guiada por la voluntad de asegurar la dignidad de los más vulnerables.

#### IV. CONCLUSIONES

La mayoría de las personas que llegan a Europa lo hacen por motivos laborales o familiares. Y tan solo una pequeña fracción de ellas accede a la Unión de forma irregular, al no permitírseles o no disponer de otra opción de ingreso. La búsqueda de protección internacional, en cualquiera de sus formas, es otro de los motivos por el que las personas desean ser admitidas en el territorio de la Unión. Esta depende, crecientemente, de la inmigración para sostener su población activa, a fin de atender las necesidades de un mercado laboral propio, claramente insuficiente. A tal fin, precisa afrontar la construcción de un relato positivo acerca de la inmigración, que exige un debate público del que, hoy, se carece, mediante el que se conciencie a la población acerca de cómo gestionar adecuadamente un fenómeno social, en modo alguno coyuntural, generador de beneficios, tanto para quienes llegan como para quienes acogen. Dicha narrativa debería servir de aliciente para la creación de vías de migración regular, legales, ordenadas y seguras. Sin embargo, la ausencia de ese debate público ha alimentado planteamientos populistas y xenófobos, por medio de los cuales se demoniza e instrumentaliza la migración, la cual es mostrada como una amenaza, en tanto que competencia desleal que restringe oportunidades a los nacionales. La llamada «crisis de los refugiados» ocasionó un cambio, no sólo demográfico, sino también cultural en los

Estados que componen la Unión Europea. Su consecuencia más perdurable la supuso la adopción, en buena medida reactiva, del «enfoque securitario» que ha pasado a inspirar las nuevas políticas de la Unión en materia de control de fronteras, asilo e inmigración. De tal forma, se viene a afianzar una insolidaria política de seguridad, forjada en interés exclusivo de aquellos Estados miembros que se consideran amenazados, de muy diferentes formas, por el incremento de los flujos migratorios, con independencia de que sea política o económica la motivación que los aliente. De este modo, la Unión viene insistiendo en la creación de las vías e instrumentos de contención y rechazo de los migrantes irregulares, las cuales están lejos de expresar una auténtica, racional y humanitaria política migratoria común. A ese fin, el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo se ha plasmado en un amplio conjunto de disposiciones que redundan en controles más intensos y efectivos, destinados a la contención y el rechazo de quienes no son considerados merecedores de entrar o permanecer legalmente en el territorio de la Unión.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Abrisketa Uriarte, J. (2017). La dimensión externa del derecho de la Unión Europea en materia de refugio y asilo: un examen desde la perspectiva del *non-refoulement*. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 56, 119-158.
- Abrisketa Uriarte, J. (2022). The European Pact on Migration and Asylum: border containment and frontline States. *European Journal of Migration and Law*, 24 (4), 463-488.
- Arenas Hidalgo, N. (2022). La primera activación de la Directiva 2001/55/EC. Entre los límites restrictivos de su ámbito de aplicación personal y las bondades de su modelo de solidaridad interestatal en la acogida de las personas desplazadas desde Ucrania. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 44. file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-LaPrimeraActivacionDeLaDirectiva200155CEEentreLosLi-8783255.pdf
- Akkerman, T. (2018). Partidos de extrema derecha y política de inmigración en la UE. *Anuario CIDOB de la Inmigración 2018*, 49-62.
- Arango, J., Mahía, R., Moya, D. y Sánchez-Montijano, E. (2016). El año de los refugiados. *Anuario CIDOB de la Inmigración*. 12-26.
- Bollo Arocena, M<sup>a</sup> D. (2019). Fronteras exteriores, inmigración y refugio. La frustrante búsqueda de formas legales de acceso a Europa en el Derecho de la Unión: el incierto futuro del Visado Humanitario Europeo y del Marco Europeo de Reasentamiento». *Cuadernos Europeos de Deusto*, 60, 219-264.
- Cano Linares, M<sup>a</sup> A. (2016). Asilo y refugio en la Unión Europea: Agenda Europea de Migración y retos del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, 41, 219-234.
- Carrera, S., Den Hertog, L. and Stefan, M. (2019). The EU-Turkey Deal: reversing 'Lisbonisation' in EU migration and asylum policies. En Carrera, S., Santos Vara, J., Strik, T. (Eds.), *Constitutionalising the external dimensions of EU migration policies in times of crisis. Legality, rule of law and fundamental rights reconsidered*. Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA, Edward Elgar publishing, 155-173.

- Cassarino, J. P. y Marín, L. (2022). The Pact on Migration and Asylum: turning the European territory into a non-territory, *European Journal of Migration and Law*, 24 (1), 1-26.
- Cassarino, J. P. (2022). An Unsettling-Dejà vu. The May 2021 Ceuta events. *European Papers. A Journal on Law and Integration*, 7 (1), 79-85.
- De Haas, H. (2023). *How migration really works. A factual guide to the most divisive issue in politics*. (Trad. esp., Barcelona: Península).
- Del Valle Gálvez, A. (2016). Los refugiados, las fronteras exteriores y la evolución del concepto de frontera internacional. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 55, 759-777.
- Fernández Rojo, D. (2018). Los *hotspots*: expansión de las tareas operativas y cooperación multilateral de las agencias europeas FRONTEX, EASO y EUROPOL. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 61, 1013-1056.
- Ferrajoli, L. (2019). Políticas contra los migrantes y crisis de la civilización jurídica, *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, 18, 29-52.
- Gabrielli, L. (2017). La externalización europea del control migratorio: ¿la acción española como modelo?, en *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 126-152.
- García Andrade, P. (2018). EU external competences in the field of migration: how to act externally when thinking internally. *Common Market Law Review*, 55, 157-200.
- García Mahamut, M<sup>a</sup>. R. (2016). La ductilidad del derecho a la protección internacional (refugio y protección subsidiaria) ante las crisis humanitarias. Un desafío para Europa y para el SECA. *Teoría y Realidad Constitucional*, 38, 211-238.
- García Mahamut, M<sup>a</sup>. R. y Viguri Cordero, J. (2019). La protección de los datos personales de los solicitantes de protección internacional en el nuevo Sistema Europeo Común de Asilo: grandes desafíos y graves deficiencias. *Teoría y Realidad Constitucional*, 44, 237-270.
- García Coso, E. (2014). *La regulación de la inmigración irregular: derechos humanos y el control de fronteras en la Unión Europea*. Pamplona. Aranzadi.
- Gómez Arana, A. & McArdle, S. (2019). The EU and the migration crisis: reinforcing a security-based approach to migration? En Carrera, S., Santos Vara, J., Strik, T. (Eds.) *Constitutionalising the external dimensions of EU migration policies in times of crisis. Legality, rule of law and fundamental rights reconsidered*. Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA, Edward Elgar publishing. 272-289.
- González Rodríguez, C. (2015). La crisis de los refugiados y la respuesta europea. *Análisis del Real Instituto Elcano de Estudios Estratégicos*. ARI 67/2015. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-crisis-de-los-refugiados-y-la-respuesta-europea/>
- González Vega, J. A. (2017). Mitos y mistificaciones: la Unión Europea y la protección internacional (a propósito de la «crisis de los refugiados»). *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 56, 27-75.
- Hatton. T. J. (2017). Refugees and asylum seekers., the crisis in Europe and the future of policy. *Economic Policy*, 91, 447-496. <https://doi.org/10.1093/epolic/eix009>
- Janer Torrens, J. D. (2018). El restablecimiento temporal de controles en las fronteras interiores de la Unión Europea como respuesta a las amenazas al orden público y a la seguridad interior. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 61, 899-932.
- Marín, L. & Spena, A., (2016). The criminalization of migration and European (dis)integration. *European Journal of Migration and Law*. 18 (2). 147-156.

- Martínez Alarcón, M<sup>a</sup>. L. (2018). *La política europea de protección internacional. Sistema Europeo Común de Asilo*. Madrid: Thomson Reuters Aranzadi.
- Martínez Alarcón, M<sup>a</sup>. L. (2025). Sistema Europeo Común de Asilo y solidaridad en el Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración. VVAA. *Libro homenaje a la Prof. Paloma Biglino Campos*. Madrid. 481-497.
- Mitsilegas, V., Moreno-Lax, V. y Vavoula, N. (2020). *Securitising asylum flows: deflection, criminalisation and challenges for human rights*. Leiden: Brill.
- Moreno-Lax, V. (2021). La (des)confianza mutua en el sistema europeo común de asilo: la excepcionalización de los derechos fundamentales. En J. Abrisketa Uriarte (Coord.), *Políticas de asilo de la UE: convergencias entre las dimensiones interna y externa*. (pp. 191-222). Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- Morgades Gil, S. (2020). *De refugiados a rechazados. El sistema Dublín y el derecho a buscar asilo en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Nicolisi, S. (2017). «Going unnoticed? Diagnosing the right to asylum in the Charter of Fundamental Rights of the European Union». *European Law Journal*, 23, 1-2, 94-117.
- Olesti Rayo, A. (2016). La crisis migratoria y la restauración de los controles en las fronteras interiores del espacio Schengen. *Revista Española de Derecho Internacional*, 68(1), 243-267.
- Pardos Prado, S. (2019). Actitudes ante la inmigración y comportamiento electoral en Europa. *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 51-66.
- Pizzolo, C. (2019). El derecho a un recurso efectivo para los requirentes de asilo. *Integración Regional & Derechos Humanos*, 2, 40-89.
- Porras Ramírez, J. M<sup>a</sup>. (2017). El Sistema Europeo Común de Asilo y la crisis de los refugiados: un nuevo desafío de la globalización. *Revista de Estudios Políticos*. 175, 207-234.
- Porras Ramírez, J. M<sup>a</sup>. (2020). El reto de construir una política migratoria común en la Unión Europea. *La Ley. Unión Europea*, 82, 1-32.
- Porras Ramírez, J. M<sup>a</sup>. (2024). Blindar las fronteras de la Unión Europea para garantizar la libre circulación. El refuerzo del *enfoque securitario* en el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. *Revista de Estudios Políticos*, 205, 57-90.
- Puig de la Bellacasa, R. (2016). Europa ante sí misma, *Claves de Razón Práctica*, 244, 9-19.
- Requena de Torre, M<sup>a</sup>. D. (2022). El restablecimiento de los controles fronterizos como excepción normalizada. *La Ley. Unión Europea*, 104, 36-59.
- Requena de Torre, M<sup>a</sup>. D. (2024). *Un estatuto de derechos para los solicitantes de protección internacional*. Madrid: Thomson Reuters Aranzadi.
- Sánchez Legido, A. (2017). El arriesgado acceso a la protección internacional en la Europa fortaleza: la batalla por el visado humanitario europeo. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 57, 433-472.
- Scuto, F. (2021). Inmigrazione irregolare e diritti fondamentali nella lente di Strasburgo. En Porras Ramírez, J. M<sup>a</sup> (Dir.), *La inclusión de los migrantes en la Unión Europea y España. Estudio de sus derechos*. Madrid: Thomson Reuters Aranzadi, 443-464.
- Soler García, C. (2018). La prohibición de las expulsiones colectivas de extranjeros en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: especial referencia al caso de España». *Revista General de Derecho Europeo*, 45, 107-160.

Soler García, C. (2020). La noción de país seguro ¿es segura? Un análisis a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 66, 559-600.

Viguri Cordero, J. (2021). *Seguridad y protección de datos en el Sistema Europeo Común de Asilo*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Zaun, N. (2018). States as Gatekeepers in EU Asylum policies: explaining the non-adoption of a refugee quota system. *Journal of Common Market Studies*, 56, 44-62.

\*\*\*

TITLE. *Migration, solution or problem? The biased response of the European Union*.

RESUMEN *La mayoría de las personas que llegan a Europa lo hacen por motivos laborales o familiares. Y tan solo una pequeña fracción de ellas accede a la Unión de forma irregular, al no permitírseles o no disponer de otra opción de ingreso. La búsqueda de protección internacional, en cualquiera de sus formas, es otro de los motivos por el que las personas desean ser admitidas en el territorio de la Unión. Esta depende, crecientemente, de la inmigración para sostener su población activa, a fin de atender las necesidades de un mercado laboral propio, claramente insuficiente. A tal fin, precisa afrontar la construcción de un relato positivo acerca de la inmigración, que exige un debate público del que, hoy, se carece, mediante el que se conciencie a la población acerca de cómo gestionar adecuadamente un fenómeno social, en modo alguno coyuntural, generador de beneficios, tanto para quienes llegan como para quienes acogen. Dicha narrativa debería servir de aliciente para la creación de vías de migración regular, legales, ordenadas y seguras. Sin embargo, la desinformación y la ausencia de ese debate público han alimentado planteamientos populistas y xenófobos, por medio de los cuales se demoniza e instrumentaliza la migración, la cual es mostrada como una amenaza, en tanto que competencia desleal que restringe oportunidades a los nacionales. La llamada «crisis de los refugiados» ocasionó un cambio, no sólo demográfico, sino también cultural en los Estados que componen la Unión Europea. Su consecuencia más perdurable la supuso la adopción, en buena medida reactiva, del «enfoque securitario» que ha pasado a inspirar las nuevas políticas de la Unión en materia de control de fronteras, asilo e inmigración, la cual ha alentado una insolidaria política, forjada en interés exclusivo de aquellos Estados miembros que se consideran amenazados, de muy diferentes formas, por el incremento de los flujos migratorios. De este modo, la Unión viene insistiendo en la creación de las vías e instrumentos de contención y rechazo, las cuales están lejos de expresar una auténtica, racional y humanitaria política migratoria común. A ese fin, el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo se ha plasmado en un amplio conjunto de disposiciones que redundan en controles más intensos y efectivos, destinados a la contención y el rechazo de quienes no son considerados merecedores de entrar o permanecer legalmente en el territorio de la Unión.*

PALABRAS CLAVE *Unión Europea, Migración, protección internacional, crisis de los refugiados, enfoque securitario, políticas sobre control de fronteras, asilo e inmigración, Pacto.*

ABSTRACT. *Most people who come to Europe do so for work or family reasons. And only a small fraction of them enter the Union irregularly, as they are not allowed or have no other option of entry. The search for international protection, in any of its forms, is another reason why people wish to be admitted to the territory of the Union. The Union increasingly depends on immigration to sustain its active population, in order to meet the needs of its own labour market, which is clearly insufficient. To this end, it is necessary to address the construction of a positive narrative about immigration, which requires a public debate that is currently lacking, through which the population is made aware of how to properly manage a social phenomenon, in no way temporary, that generates benefits for both those who arrive and those who receive. This narrative should serve as an incentive for the creation of regular, legal, orderly and safe migration routes. However, misinformation and the absence of such public debate have fuelled populist and xenophobic approaches, through which migration is demonised and exploited, and is portrayed as a threat, as unfair competition that restricts opportunities for nationals. The so-called «refugee crisis» brought about a change, not only demographic but also*

*cultural, in the States that make up the European Union. Its most lasting consequence was the adoption, largely reactive, of the «security approach» that has come to inspire the Union's new policies on border control, asylum and immigration, which has encouraged an unsupportive policy, forged in the exclusive interest of those Member States that consider themselves threatened, in very different ways, by the increase in migratory flows. In this way, the Union has been insisting on the creation of channels and instruments of containment and rejection, which are far from expressing an authentic, rational and humanitarian common migration policy. To this end, the new Pact on Migration and Asylum has been set out in a comprehensive set of provisions that result in more intense and effective controls, aimed at containing and rejecting those who are not considered worthy of entering or remaining legally in the territory of the Union.*

KEY WORDS *European Union, Migration, international protection, refugee crisis, security approach, border control policies, asylum and immigration, Pact.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 20.12.2024

FECHA DE ACEPTACIÓN: 20.02.2025

CÓMO CITAR/ CITATION: Porras Ramírez, J.M (2025). La migración, ¿solución o problema? la sesgada respuesta de la unión europea. *Teoría y Realidad Constitucional* 55, 115-140.