



**Institut d'Estudis
Europeus**

Working Paper No 6 (2021)

Análisis de la efectividad del sistema de asilo de la UE y de Grecia frente a la crisis de refugiados sirios

[Marta Ruiz Robert](#)

This collection belongs to:



Universitat Autònoma de Barcelona
Edifici B, Carrer de la Fortuna
08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)
Tel.: +34 93 581 1681
institutestudiseuropeus.uab.cat/

Coordinator: Dra. Cristina Blasi Casagran (Cristina.Blasi@uab.cat)

This collection is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.



This collection includes a selection of research by students of the Official Master's degree in European Integration and PhD students. Research contributions can be published in English, Spanish, Catalan or French.

Marta Ruiz Robert
Estudiante de Máster
Facultad de Derecho
martaruizrobert@gmail.com
Agosto, 2021

ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DEL SISTEMA DE ASILO DE LA UE Y DE GRECIA FRENTE A LA CRISIS DE REFUGIADOS SIRIOS

Abstract

This paper analyses the European Union and Greece's response and its consequences to the refugee crisis caused by the Syrian conflict which began in 2011. Through the study of the asylum system, both European and Greek, it is intended to respond the question as to why the current situation is so precarious, analyzing the weaknesses and strengths of the system. Likewise, the framework of international refugee law is presented, as well as the bilateral agreements that both the EU and Greece have been forced to sign.

The objective of this paper is to understand the events which have led the Member States to sign these agreements and to take the measures that have been taken. After the analysis, an alternative solution is proposed, aiming to contribute in the construction of the European project.

Resumen

En este trabajo se analiza la respuesta de la Unión Europea y Grecia y sus consecuencias a la crisis de refugiados provocada por el conflicto sirio que empezó en 2011. A través del estudio del sistema de asilo, tanto europeo como griego, se pretende dar respuesta a por qué la situación actual es la que es, analizando las deficiencias y los puntos fuertes del sistema. Igualmente, se presenta el marco del derecho internacional de los refugiados, así como los acuerdos bilaterales que se han visto obligados a firmar tanto la UE como Grecia. El objetivo no es otro que el de entender qué hechos han conducido a los estados a firmar estos acuerdos y a tomar las medidas que se han tomado. Tras la investigación, se propone una solución alternativa que pretende ir un paso más allá en la construcción del proyecto europeo.

Resum

En aquest treballa s'analitza la resposta de la Unió Europea i Grècia i les seves conseqüències a la crisi de refugiats causada pel conflicte sirí que va començar l'any 2011. Mitjançant l'estudi del sistema d'asil, tan europeu com grec, es pretén donar resposta a per què la situació actual és la que és, analitzant les deficiències i els punts forts del sistema. De la mateixa manera, es presenta el marc del dret internacional dels refugiats, així com els acords bilaterals que s'han vist obligats a signar tant la UE com Grècia.

L'objectiu no és un altre que el d'entendre quins fets han conduït als estats a signar aquests acords i a prendre les mesures que s'han pres. També, es proposa una solució alternativa que pretén anar un pas més enllà en la

construcció del projecte europeu.

Keywords: Syria, refugee crisis, European Union, Greece, Asylum System.

Palabras clave: Siria, crisis de refugiados, Unión Europea, Grecia, Sistema de Asilo.

Paraules clau: Síria, crisi de refugiats, Unió Europea, Grècia, Sistema d'Asil.

Índice

| | |
|--|----|
| Introducción..... | 6 |
| Parte I – Contextualización | 7 |
| 1. <i>Introducción a la crisis en Siria</i> | 8 |
| 1.1. Contexto jurídico-político de las relaciones entre la Unión Europea y Siria..... | 9 |
| 2. <i>Marco internacional de la migración</i> | 10 |
| 2.1. Derecho Internacional de las Migraciones | 10 |
| 2.2. Derecho Internacional de los Refugiados..... | 12 |
| 3. <i>Colaboración y cooperación internacional en el marco de la migración</i> | 13 |
| 3.1. El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular..... | 14 |
| 3.2. El Pacto Mundial sobre los Refugiados..... | 15 |
| 3.3. Las relaciones entre Turquía y la UE: especial referencia a la crisis migratoria... | 16 |
| Parte II – La gestión de la crisis migratoria de la Unión Europea y Grecia | 17 |
| 4. <i>Aspectos generales</i> | 19 |
| 4.1. Estrategia diplomática de la UE | 19 |
| 4.2. Medidas restrictivas de la UE..... | 20 |
| 4.3. Controles fronterizos en el espacio Schengen | 22 |
| 4.4. Respuesta humanitaria de la UE..... | 23 |
| 5. <i>El sistema de asilo de la UE</i> | 24 |
| 5.1. Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo..... | 25 |
| 5.2. Inclusión de migrantes y refugiados..... | 27 |
| 6. <i>Contextualización y análisis del Sistema de Asilo de Grecia</i> | 27 |
| 6.1. Procedimiento de asilo y consecuencias del IPA | 28 |
| 6.2. La situación en los campos de refugiados y la frontera griega..... | 30 |
| 6.3. Respuesta de la Unión Europea y los Estados miembros | 32 |
| 7. <i>Propuesta para garantizar una acogida adecuada a los refugiados en la UE</i> | 33 |
| Conclusiones | 34 |
| Referencias bibliográficas | 37 |

Introducción

El conflicto que comenzó en marzo de 2011 en Siria desencadenó una crisis humanitaria que provocó una crisis de refugiados en Europa debido al incremento descontrolado de refugiados solicitando asilo, que ha motivado la adopción de políticas de control y el surgimiento de la palabra ‘seguridad’ en el discurso de los Estados miembros de la Unión Europea.

Este estudio analiza el marco internacional del derecho del refugiado, el sistema de asilo europeo y griego, así como las políticas y acciones que se han llevado a cabo por parte de la Unión y de los Estados miembros con tal de poder dar una respuesta a la crisis. Asimismo, se analiza los acuerdos bilaterales que se han llevado a cabo a raíz del incremento de los flujos migratorios y sus consecuencias. La fase final del trabajo consiste en una propuesta con una clara noción ‘europeizadora’ que ayude a dar con una solución eficaz a la situación de los refugiados en la Unión y asegurar un sistema de asilo seguro y eficiente.

Debido a la gran cantidad de información y frentes abiertos que hay sobre esta cuestión, el objetivo de esta investigación es el de centrarse única y exclusivamente en el sistema de asilo y el procedimiento de entrada de las personas desplazadas, analizar las incongruencias del sistema e identificar los factores que están frustrando el hallazgo de una solución. Por lo tanto, las preguntas que plantea el siguiente estudio son si realmente las acciones tomadas por la Unión Europea y los Estados miembros son eficaces y cuáles son los resultados que han obtenido.

El estudio se estructura en, (a) la contextualización del conflicto sirio (el origen y su desenlace); (b) el análisis del marco del derecho internacional del refugiado; (c) el estudio de las políticas y acciones de la Unión Europea así como el acuerdo bilateral entre la Unión y Turquía; (d) el examen del sistema de asilo de Grecia haciendo hincapié en la respuesta de la Unión y los Estados miembros respecto a la situación extrema en la que está sumergida el país; y (e) una parte final en la que se quiere dar una solución al problema.

En cuanto a la metodología, se ha basado en la recogida de información de autores que han analizado el conflicto sirio, así como las acciones y políticas y sus repercusiones. Asimismo, se ha hecho un estudio acerca de los Tratados constitutivos de la Unión, los

convenios y tratados internacionales sobre el derecho de los refugiados y se ha realizado un análisis con respecto a los informes de organizaciones internacionales.

Parte I – Contextualización

1. Introducción a la crisis en Siria

No es hasta 1922 que la Siria que conocemos hoy en día aparece en los mapas, aunque su civilización es una de las más antiguas¹. La región de Siria ha sido, desde los inicios, el punto de contacto entre Occidente y Oriente a través del cual el continente asiático tiene acceso al Mar Mediterráneo. Este hecho la sitúa en una zona estratégica muy importante que sucesivos imperios y los gobiernos han querido controlar y dominar².

Es con la Primera Guerra Mundial – tras la división del Imperio Otomano en distintos países como consecuencia del Acuerdo de Sykes-Picot –, que la antigua Siria se divide en Siria y el Líbano, quedando ambos territorios bajo dominio francés. Con el final de la Segunda Guerra Mundial, Francia puso fin a su mandato en la zona. En 1948 se creó el Estado de Israel de acuerdo con lo previsto por Naciones Unidas, estado que sus países vecinos no reconocieron (Siria, Iraq y Jordania).

A partir de entonces, Siria se sumió en una situación caracterizada por crisis constantes que crearon una gran inestabilidad política y social en el país. Este hecho favoreció el aumento de influencia de la ideología Baaz; ideología laica que aspira a conseguir un territorio árabe libre, y que se expandió por todo el territorio noreste africano³.

El descontento social por parte de los opositores al régimen, provocó revueltas y que acabasen tomando las armas en la ciudad de Hama; a lo que el régimen de Asad respondió con represión. Cuando Bashar al-Asad sucedió a su padre, empezó un periodo de debate político. Sin embargo, las protestas por parte de la oposición no tardaron en reavivarse, coincidiendo con la Primavera Árabe. En un intento de reprimir las movilizaciones, gobierno de Bashar al-Asad hizo un uso extremo de la fuerza provocando una escalada de los enfrentamientos que desencadenaron en una guerra civil en 2011, la cual empujó a gran parte de la población a emigrar, provocando una crisis migratoria a nivel global⁴.

¹ ROSALES NIETO D., ‘Siria: Breve historia y connotaciones geopolíticas de un conflicto milenario’, *UTE revista*, vol. 9, N° 1 (2018).

² Ibid.

³ ‘Una guía al conflicto sirio: 10 preguntas claves, Barcelona Centre for International Affairs9, (s.f.), <https://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/dossiers/conflicto_en_siria/una_guia_al_conflicto_sirio_10_preguntas_claves> (Último acceso: 1 de marzo de 2021).

⁴ Ibid.

1.1. Contexto jurídico-político de las relaciones entre la Unión Europea y Siria

Las relaciones entre Siria y la Unión Europea comenzaron en el año 1978 con la firma del Acuerdo de Cooperación, con el objetivo de promover un diálogo político, conseguir una cooperación económica desarrollando el comercio y la inversión e impulsar una reforma social y democrática. En 2004 se actualizó el borrador de dicho acuerdo, aunque nunca fue rubricado⁵. Ante la escalada de violencia en Siria a lo largo de 2011, la UE suspendió todo tipo de cooperación bilateral y empezó a aplicar un conjunto de políticas y medidas restrictivas contra Siria⁶, a lo que el gobierno de Bashar al-Assad respondió anunciando su salida de la Unión por el Mediterráneo.

Por temas de seguridad, en 2012, la delegación de la UE en Siria y la oficina de DG ECHO (Dirección General de Protección Civil y Ayuda Humanitaria) Siria se cerraron y fueron trasladadas a Amman y Beirut para que operaran desde otro territorio. En 2016 se les permitió de nuevo el acceso a Siria, hecho que les proporcionó la posibilidad de tener un rol activo en el grupo internacional en Siria y dar soporte a los refugiados, a las comunidades receptoras y a los países vecinos.

Ante el uso excesivo de violencia y la brutalidad del conflicto, la UE, sigue condenando la violencia reiterada y la vulneración de los Derechos Humanos en Siria. Además, defiende que la intervención militar no es una opción si el objetivo es poner fin al conflicto.

En 2017 el Consejo de la Unión Europea adoptó la Estrategia de la UE para Siria con el objetivo de fomentar el diálogo pacífico para conseguir una transición política. Desde entonces, se celebran cada año – junto con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) – las Conferencias de Bruselas para abordar la crisis siria en un plano internacional, poniendo énfasis en los problemas humanitarios y la crisis de los refugiados sirios⁷. De manera análoga, la UE es uno de los mayores donantes de la comunidad internacional en ayuda económica y humanitaria. Además, alinea sus acciones con la

⁵ Propuesta de decisión del Consejo, por la que se suspende parcialmente la aplicación del Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República Árabe Siria, COM(2011), 0543 final, 10.5.2011, p. 11.

⁶ Ibid.

⁷ JONGBERG K, TRAPOUZANLIS C, ‘Los socios meridionales’, *Fichas técnicas sobre la Unión Europea, Parlamento Europeo* (2021).

Resolución 2244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a favor de encontrar una solución pacífica y duradera al conflicto⁸.

2. Marco internacional de la migración

Es a lo largo del siglo XX cuando el problema de los refugiados empieza a ganar importancia entre la comunidad internacional. Fue en 1919 la primera vez que se nombró un Alto Comisionado para los Refugiados Rusos para la Sociedad de Naciones, creada tras la Primera Guerra Mundial. Además, los grandes desplazamientos provocados por la Segunda Guerra Mundial crearon la necesidad de un instrumento intergubernamental que ayudara a los países a reasentar a los refugiados y solicitantes de asilo. En ese contexto en el que un nuevo conflicto mundial había devastado los estados, se creó la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con el objetivo de restaurar la paz y salvaguardar la seguridad de las naciones.

Desde el inicio, los Estados miembros de la ONU fueron conscientes de la relación que había entre los derechos humanos y la paz, siendo estos unos de los objetivos primordiales de la Carta fundacional de la ONU. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) se proclamó en 1948, siendo el primer documento legal sobre derechos humanos que los situaría por primera vez en el plano del derecho internacional que, junto al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos conformarían la Carta Internacional de los Derechos Humanos⁹.

2.1. Derecho Internacional de las Migraciones

El marco legal y de gobernanza de la migración no cuenta con un instrumento jurídico exhaustivo con un alcance internacional, aunque sí existen un seguido de normas jurídicas que regulan este campo; normas que derivan de las relaciones bilaterales o multilaterales entre los diferentes estados consagradas en tratados o pertenecientes al derecho internacional.

Según la Organización Internacional para las Migraciones (en adelante, OIM) un migrante es “toda persona que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, de manera temporal o

⁸ Ibid.

⁹ Asamblea General de la ONU. (1948). Declaración Universal de los derechos humanos (217 [III] A). Paris.

permanente, y por diversas razones”¹⁰. Cabe destacar que no hay una definición comúnmente aceptada a un nivel internacional y, por lo tanto, dicha definición no permite establecer una noción jurídica.

La OIM nace en 1951 con el objetivo de ayudar a los países europeos a gestionar y localizar países en los que poder reasentar a las personas afectadas y exiliadas por la Segunda Guerra Mundial. No fue hasta 2016 que la OIM y la ONU firmaron un acuerdo de Relación a través de la Asamblea General.¹¹

La libertad de la libre circulación tanto interna como externa de un territorio ya se reconoció en 1948 en el artículo 13 de la DUDH¹². Además, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), en su artículo 12 especifica de forma detallada que¹³:

Artículo 12.

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.
2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.
3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.
4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.¹⁴

Si bien ya se reconoció en 1966 por el Comité de derechos humanos del PIDCP que la libre circulación interna y externa del territorio de un Estado es un requisito esencial, el

¹⁰ International Organization for Migration, Glossary on migration, IML Series N° 34 (2019)

¹¹ ‘Historia, Organización Internacional para las Migraciones’, (s.f.), <<https://www.iom.int/es/historia>> (Último acceso: 1 de marzo de 2021)

¹² Asamblea General de la ONU. (1948). Declaración Universal de los derechos humanos (217 [III] A). París. Art.13.

¹³ Asamblea General de la ONU. (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (2200 [XXI] A). Art. 12.

¹⁴ Ibid.

régimen internacional otorga a los estados el derecho de admitir o no a un migrante en su territorio.

2.2. Derecho Internacional de los Refugiados

Partiendo de lo anteriormente expuesto, en el artículo 14.1 de la DUDH se expone que “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”¹⁵, y siguiendo la Declaración sobre el asilo territorial de 1967, los estados no pueden negar la entrada de aquellas personas que soliciten asilo, ni devolverlos a otro Estado. Además, según el artículo 33 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) “ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas [...]”¹⁶ a no ser que se le considere un peligro para la seguridad nacional del país receptor.

Por otro lado, aquellas personas que escapan de un conflicto armado o son perseguidas por otros motivos, tampoco pueden ser devueltas siguiendo el principio de no devolución o *non-refoulement*¹⁷, que forma parte del derecho internacional consuetudinario y, por lo tanto, se aplica a todos los estados, hayan ratificado o no la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados o del Protocolo 1967. Así es como los refugiados pueden pedir el derecho de asilo y los estados receptores tienen la obligación de darles protección, mientras que a los migrantes se les son aplicadas las leyes en materia de inmigración nacionales¹⁸.

En 1947 la ONU creó la Organización Internacional de los Refugiados (OIR) con el objetivo de poder gestionar de manera efectiva el fenómeno de los refugiados que había provocado la Segunda Guerra Mundial. Aunque no fue hasta 1950 que, a través de la Resolución 319 A (IV), no se convirtió en una agencia internacional con un mandato específico de la comunidad internacional bajo el nombre de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). ACNUR es la entidad que se encarga

¹⁵ EDPS Asamblea General de la ONU, (217 [III] A). París. Art.14.1.

¹⁶ Asamblea General de la ONU. (1951). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Resolución 429 (V). Art. 33.

¹⁷ ACNUR, ‘Resumen de las conclusiones – El principio de no-devolución’, *Consultas Globales sobre la Protección Internacional* (2001) <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/01151.pdf>> (Último acceso: 5 de marzo de 2021).

¹⁸ Supra n. 16. Art. 1.

de velar por el Derecho Internacional de los Refugiados por mandato expreso de la ONU¹⁹.

3. Colaboración y cooperación internacional en el marco de la migración

Ante la incongruencia del sistema internacional de las migraciones, se han llevado a cabo distintos diálogos políticos para intentar paliar las deficiencias, puesto que el título de migrante y refugiado siguen estando bajo marcos legales distintos y únicamente los refugiados están protegidos por el régimen internacional.

En 2015, en el marco de la ONU, se aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en el que los Jefes de Estado y de Gobierno reconocían los efectos positivos de la migración y la importancia de su contribución a la inclusión y el desarrollo sostenible²⁰.

En 2016 la Asamblea General de la ONU aprobó la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, centrada en poder dar respuesta a los desplazamientos desmedidos de refugiados y migrantes. Con ella se reconoció la toma de consciencia de los flujos migratorios que se están produciendo a nivel mundial, y los Estados miembros examinaron cómo responder de manera efectiva al fenómeno migratorio, asumiendo un seguido de compromisos que conciernen tanto a refugiados como migrantes. También, aseguraron proteger los derechos humanos y libertades fundamentales e hicieron un llamamiento al sector privado y a la sociedad civil para que colaborasen, así como, alentaron a todas las naciones a trabajar en equipo y colaborar en un problema que exige una respuesta internacional, con el objetivo de conseguir unas condiciones dignas y seguras para los desplazados y apoyo a los países de acogida.²¹

El resultado de la adopción de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes por todos los Estados miembros de la ONU se materializó con la puesta en marcha de un proceso de cooperación intergubernamental, para la elaboración de un Marco de respuesta integral para los refugiados y el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular que se encuentran como anexos a la Declaración.

¹⁹ ACNUR, 'Guía sobre el derecho internacional de los refugiados', *Guía práctica para los parlamentarios N°2* (2001) <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951.pdf>> (Último acceso: 28 de febrero de 2021).

²⁰ Asamblea General de la ONU. (2016). Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. A/71/L.1*.

²¹ Ibid.

3.1. El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular

Basado en los principios y con el propósito de la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Mundial, es un acuerdo intergubernamental no vinculante jurídicamente, que pretende establecer un diálogo mundial sobre migración internacional para fomentar la cooperación y la solidaridad.

Reconociendo que la globalización ha propiciado grandes desplazamientos, que estos contribuyen de manera positiva a un desarrollo sostenible de la civilización, y que la migración tiene consecuencias distintas en cada estado; se trata de un llamamiento al diálogo y a la cooperación intergubernamental, siempre respetando la soberanía nacional.²²

Los principios rectores en los que se basa el Pacto Mundial son: a) la dimensión humana; b) la cooperación internacional; c) el derecho soberano de los estados; d) el estado de derecho y garantías procesales; e) en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en el derecho internacional de los derechos humanos; f) la perspectiva de género e infantil; h) la perspectiva pansocial y pangubernamental²³.

Por otro lado, establece veintitrés objetivos basados en la recopilación de datos fiables, la aplicación de diferentes medidas que faciliten la recepción e inclusión de personas desplazadas y que se garanticen los derechos fundamentales en todo el proceso migratorio; además de reforzar la cooperación internacional y poner a disposición de los estados un mecanismo de seguimiento que será examinado cada cuatro años, a partir del 2022, por el Foro de Examen de la Migración Internacional²⁴.

El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular fue aprobado el 19 de diciembre de 2019 con 152 votos a favor, cinco en contra (EEUU, Hungría, Israel, Polonia y República Checa) y doce abstenciones (Argelia, Australia, Austria, Bulgaria, Chile, Italia, Letonia, Libia, Liechtenstein, Rumanía, Singapur y Suiza)²⁵.

²² Asamblea General de la ONU. (2018). Global compact for safe, orderly and regular migration. Morocco.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ ‘Asamblea General de la ONU ratifica Pacto sobre Migración’, *DW*, (2018) <<https://www.dw.com/es/asamblea-general-de-la-onu-ratifica-pacto-sobre-migración/a-46809334>> (Último acceso: 2 de marzo de 2021).

3.2. El Pacto Mundial sobre los Refugiados

Tras dos años de intensas negociaciones entre los Estados miembros de la ONU y ACNUR, en 2018 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el Pacto Mundial sobre los Refugiados, con el que se pretende dar una respuesta global estableciendo un marco de respuesta integral para los refugiados. Tal y como indica el propio documento, no es un texto vinculante, pero sí simboliza la intención política de los estados y de la comunidad internacional de cooperar y reforzar la acción para poder dar una respuesta más efectiva²⁶.

Los cuatro objetivos sobre los que versa son: “a) aliviar las presiones sobre los países de acogida; b) promover la autosuficiencia de los refugiados; c) ampliar el acceso a las soluciones que impliquen terceros países; y d) favorecer en los países de origen condiciones que propicien un retorno en condiciones de seguridad y dignidad”²⁷.

El programa de acción se basa en dos secciones diferenciadas pero interrelacionadas. La primera hace referencia a la respuesta global que se ha de dar a la situación de los refugiados, centrándose en una distribución equitativa y la solidaridad entre la comunidad internacional. Sin embargo, atribuye al estado receptor la elección de los métodos de trabajo que se usarán para dar una respuesta. El segundo apartado se centra en los ámbitos que necesitan ser reforzados para que las comunidades de acogida no sientan una carga tan grande y se pueda dar una solución beneficiosa a los refugiados. Las medidas que promueve son que la recepción y la admisión de los refugiados sean inmediatas. El documento señala la importancia de la seguridad y la protección de los refugiados, y que aquellos con necesidades específicas como niños, mujeres o personas con discapacidad necesitan un apoyo mayor²⁸.

El documento deja claro que son los estados de acogida los que tendrán la potestad de decidir qué plan de acción aplicar. No obstante, el mismo destaca que estos siempre podrán contar con el apoyo de la comunidad internacional y propone soluciones como, por ejemplo: dar sostén a los países de origen y a los de acogida, la apertura de vías para la reubicación de refugiados en terceros países, el reasentamiento de los refugiados en condiciones óptimas y fomentar la integración social.

²⁶ Asamblea General de la ONU. (2018). Pacto Mundial sobre los Refugiados. (A RES/73/151). Nueva York.

²⁷ Ibid. p. 7.

²⁸ Ibid., pp. 11-100.

El 17 de diciembre de 2018 se firmó el Pacto Mundial sobre los Refugiados con 181 votos a favor, dos en contra (Hungría y EEUU) y tres abstenciones (Eritrea, Libia y República Dominicana)²⁹.

3.3. Las relaciones entre Turquía y la UE: especial referencia a la crisis migratoria

Las relaciones entre la Unión Europea y Turquía siempre se han caracterizado por ser particulares. Desde la Guerra Fría Turquía despertó el interés de la UE debido a su posición estratégica como nexo entre dos continentes, dos mares y por tener el control de un estrecho clave para el tráfico marítimo. El primer acercamiento del estado turco a Europa tuvo lugar en 1949 con su adhesión al Consejo de Europa y tres años más tarde con su adhesión a la OTAN. En 1959 el estado turco pidió ser miembro de la Comunidad Económica Europea, y en 1963 con el Acuerdo de Ankara fue aceptado por el Consejo de ministros de la EEC, acuerdo que estableció las bases legales de las relaciones entre la UE y Turquía. Debido a la inestabilidad de las relaciones por razones económicas y políticas, las relaciones se suspendieron durante los años 70, hasta que en 1987 Turquía pidió ser estado miembro. Pero no fue hasta 1999 con la Cumbre de Helsinki que se le otorgó a Turquía la condición de estado candidato, iniciándose las negociaciones de acceso en 2005 con el planteamiento de los 35 capítulos³⁰.

A día de hoy, únicamente se han abierto dieciséis capítulos de los cuales uno ha sido completado. El conflicto turco-chipriota en 2007 paralizó las negociaciones de 8 capítulos y la crisis del 2008 puso en jaque a la economía turca³¹. Los golpes de estado recurrentes en 2016 tampoco han favorecido las negociaciones de acceso a la Unión y son muchos los Estados miembros que tienen serias dudas relativas al respeto de los derechos humanos y del estado de derecho por parte del Gobierno turco, siendo el único criterio que debe cumplirse sin excepción para que un país pueda adherirse a la Unión, el primero descrito en los Criterios de Copenhague “[...] la existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y el

²⁹ ‘La Asamblea General adopta el Pacto Mundial sobre Refugiados’, *Noticias ONU* (2018) <<https://news.un.org/es/story/2018/12/1448171>> (Último acceso: 27 de febrero de 2021).

³⁰ ‘History of Turkey-EU Relations, Republic of Turkey’, *Ministry of Foreign Affairs Directorate for EU Affairs* (12 de febrero de 2020. Accesible en < https://www.ab.gov.tr/brief-history_111_en.html> (Último acceso: 24 de marzo de 2021).

³¹ GARCÉS-MASCAREÑAS, B., SÁNCHEZ-MONTIJANO, E., *El acuerdo UE-Turquía, un año después. Mucho más que externalización*, CIDOB, Barcelona, 2017.

respeto y la protección de las minorías [...]”³². Actualmente, el proceso de adhesión está paralizado.

Con el inicio de la guerra civil en la República Árabe Siria seguida del mayor éxodo de personas visto desde la Segunda Guerra Mundial, han sido muchos los países que se han visto obligados a acoger refugiados y a ofrecer ayuda humanitaria, obligando a establecer una coordinación de escala mundial.

Turquía es uno de los países que más refugiados ha acogido (3,6 millones aproximadamente³³), y también uno de los países de entrada a suelo europeo. Ante la cantidad de refugiados que llegaron en 2015 y la incapacidad de gestión, se adoptó la Declaración UE-Turquía el 18 de marzo de 2016 como respuesta a la crisis migratoria. Dicho acuerdo estableció que todos los migrantes irregulares que llegasen a Grecia a través de Turquía serían devueltos al estado turco. Estableció el principio de “un desplazado devuelto a Turquía, un desplazado que se reasentará en Europa”, a cambio de que la UE se comprometiera a agilizar el proceso de liberalización de visados a ciudadanos turcos y a ofrecer un financiamiento en forma de ayudas³⁴. Por otro lado, ya en 2014, la UE puso en marcha el Madad Fund que pretendía abordar las necesidades educativas, económicas y sociales de los refugiados sirios en Siria y en los países de la región como Turquía, Líbano y Jordania para apoyar a sus administraciones locales y regionales. Asimismo, en 2016, mediante el *EU Facility for Refugees in Turkey* ofreció una financiación en forma de ayudas por un valor de 6 mil millones de euros, aunque a principios de 2020 únicamente se habían desembolsado 3 mil millones³⁵.

Según los datos de ACNUR sobre la situación en el Mediterráneo, a partir de 2016 – tras la firma la declaración UE-Turquía – la cantidad de refugiados sirios que llegaron a las costas griegas descendió considerablemente, mientras que si se considera la tendencia de

³² ‘Glosario de las síntesis: Criterios de adhesión (Criterios de Copenhague)’, EUR-Lex, (s.f.). Accesible en <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html> (Último acceso 24 de marzo de 2021).

³³ ‘Operational Portal, Refugee Situations: Syria Regional Refugee Response Turkey’, ACNUR, (2021). Accesible en <<https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/113>> (Último acceso: 3 de mayo de 2021).

³⁴ Consejo Europeo, Declaración UE-Turquía, comunicado de prensa, Bruselas, Bélgica. 18 de marzo de 2016.

³⁵ ‘EU Facility for Refugees in Turkey: €6 billion to support refugees and local communities in need of fully mobilised’, *European Commission* (2019). Accesible en <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_6694> (Último acceso: 15 de marzo de 2021).

los refugiados sirios registrados en Turquía la curva sigue ascendiendo³⁶. Los motivos que condujeron a Europa a firmar el acuerdo fueron la gran incapacidad de gestionar todos los refugiados que pedían asilo y de resolver el reparto de carga entre los Estados miembros.

En 2019, tras la acción militar turca en Siria, el Parlamento Europeo llamó a la suspensión del comercio en productos agrícolas y en última instancia, a la suspensión de la Unión Aduanera. Además, las recientes actuaciones militares turcas en Chipre y Libia acarrearón una nueva oleada de sanciones por parte de la Unión. Estas nuevas tensiones en una relación ya de por sí difícil, provocaron que Turquía abriera sus fronteras con Grecia desencadenando una crisis en la frontera greco-turca en Evros, obligando a Grecia a declarar el estado de emergencia³⁷.

Se deduce que el acuerdo establecido entre Turquía y la UE no ha dado una solución a la crisis de los refugiados a largo plazo. Sí se consiguió disminuir considerablemente la llegada de refugiados a Europa, pero fue debido a que el acuerdo pretendía mandar un mensaje disuasorio (quién llegue a territorio europeo de forma ilegal será devuelto a Turquía) y se le confería el control de las fronteras a un país vecino. Igualmente, han sido muchos los refugiados que han quedado atrapados en suelo griego sin poder retornar ni seguir su camino hacia otro estado miembro de destino, no se han proporcionado soluciones sociales ni de integración concretas efectivas, ni tampoco se han abierto vías migratorias legales desde Turquía a la UE.

Parte II – La gestión de la crisis migratoria de la Unión Europea y Grecia

Más de millón de refugiados han llegado a Europa tras el inicio de la guerra en Siria en 2011. No solo la población siria se ha visto afectada por esta situación, sino también afganos, iraquís, paquistanís y nigerianos.

Fue en 2015 cuando la cifra alcanzó su punto más álgido, cogiendo a Europa desprevenida. Este hecho acabó teniendo un impacto muy importante en el este de Europa, poniendo en jaque el proyecto de integración en el que la UE llevaba años trabajando.

³⁶ ‘Operational Data Portal: Situation Syria Regional Refugee Response’, *UNHCR* (2021). Accesible en: <<https://data2.unhcr.org/en/situations/syria>> (último acceso: 3 de marzo de 2021).

³⁷ ‘EU-Turkey relations in light of the Syrian conflict and refugee crisis’, *briefing, European Parliament*, (2020). Accesible en <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649327/EPRS_BRI\(2020\)649327_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649327/EPRS_BRI(2020)649327_EN.pdf)> (Último acceso: 2 de marzo de 2021).

Turquía, al igual que el resto de la comunidad internacional, no previeron que el Régimen de Bashar al-Assad perdurara tanto en el tiempo. Por ello, declaró una política de puertas abiertas para ofrecer protección a los desplazados, desencadenando una saturación de las fronteras que favoreció la llegada de refugiados a suelo europeo. Esta situación motivó el control férreo y el cierre de fronteras internas por parte de estados de la Unión como Austria, Alemania, Hungría, Serbia y Croacia, debilitando el Acuerdo de Schengen.

El 13 de noviembre de 2015 tuvo lugar en París un atentado terrorista que dejó sin vida a 130 personas. Fue entonces cuando los ministros de la UE decidieron tomar medidas para reforzar la seguridad fronteriza en torno al espacio Schengen. La aparición de grupos terroristas con intención de atacar en suelo europeo no hizo más que favorecer el refuerzo de los controles de las fronteras, tanto internas como externas.

4. Aspectos generales

Ante la escalada de violencia del conflicto, los Estados miembros, así como otros actores internacionales como Rusia o Estados Unidos, empezaron a organizarse para desarrollar una coalición internacional en la reunión del G20 de San Petersburgo. En este caso no actuaba la UE como una sola voz, sino que cada estado lo hacía a título individual. Fue entonces, cuando la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR) aprovechó para actuar en el marco de la Política Exterior de Seguridad Común de la Unión Europea (PESC).

En la etapa inicial del conflicto sirio, la Unión impuso medidas restrictivas de carácter económico con la finalidad de frenar la represión del gobierno. Aunque a su vez, ante la falta de efectividad de dichas sanciones, se adoptaron medidas de ayuda humanitaria y de carácter político. No obstante, con la entrada en juego del Estado Islámico, la Unión inició una campaña de apoyo a los Estados miembros frente al Daesh o Estado Islámico.

Es sobre la base de tres documentos en los que la Unión plantea su actuación para hacer frente al conflicto sirio bajo la denominación Estrategia global de la UE para Siria (Hacia un enfoque global de la UE para la crisis en Siria; Estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo / combatientes extranjeros; Elementos de una estrategia regional de la UE para Siria e Irak), así como la relación con la amenaza que representa el Daesh.

4.1. Estrategia diplomática de la UE

El 16 de marzo de 2015 el Consejo adoptó la Estrategia Regional para Siria e Irak, así como para la amenaza del Daesh, una comunicación conjunta de la Comisión Europea y

la AR de la UE, apoyada en una acción diplomática que se basaba en el diálogo y no en las intervenciones militares. Las cuestiones a las que apelaron para justificar dicha acción fueron el riesgo de un caos político en los países receptores de refugiados debido a la gran presión migratoria, la reiterada vulneración del estado de derecho y de los derechos humanos y la promoción del Estado Islámico. Cuestiones que afectaban directamente a la política exterior de la UE y también a la seguridad interior ya que el grupo terrorista busca atentarse en suelo europeo o reclutar combatientes desde entonces³⁸.

En 2017 el Consejo adoptó la Estrategia de la UE para Siria, que forma parte de la estrategia regional anteriormente nombrada, con la que se pretendía poner fin a la guerra, promover la democracia, los Derechos Humanos, la libertad de expresión y la rendición de cuentas por crímenes de guerra. Tenía por objetivo conseguir una transición política democrática en Siria, haciendo uso del diálogo en consonancia con la Resolución 2254 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el Comunicado de Ginebra de 2012. Y, de igual forma, colaborar con la coalición internacional en la lucha contra el Estado Islámico mediante el refuerzo de la seguridad fronteriza y la reducción de presencia terrorista en el país³⁹.

4.2. Medidas restrictivas de la UE

Al amparo del artículo 29 del TUE, en virtud del artículo 215 del TFUE por los que el Consejo de la Unión Europea puede adoptar sanciones contra terceros países, entidades no estatales y personas, y por las decisiones adoptadas en el marco de la PESC, desde el 9 de mayo de 2011 la UE impuso sanciones al Régimen Sirio, entidades y personas relacionadas con éste⁴⁰.

El mensaje de dichas sanciones es claro, financiar y dar soporte al régimen de Damasco tiene un precio y pretenden cambiar el rumbo de su política. Además, con tal de hacer efectivas dichas medidas y que sean aplicables a Estados miembros y personas jurídicas, se han aprobado un seguido de reglamentos de ejecución como el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/716 del Consejo de 28 de mayo de 2020 por el que se aplica el

³⁸ Conclusiones del Consejo - Estrategia Regional para Siria e Irak, así en relación con la amenaza que representa el EIIL/Daesh, comunicado de prensa, Bruselas, Bélgica, 16 de marzo de 2015.

³⁹ Conclusiones del Consejo sobre una Estrategia de la UE para Siria, comunicado de prensa, Bruselas, Bélgica, 3 de abril de 2017.

⁴⁰ Glosario de las síntesis: Marco general para las sanciones de la Unión Europea, EUR-Lex, (s.f.). Accesible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A25_1> (Último acceso: 14 de abril de 2021).

Reglamento (UE) n° 36/2012⁴¹ relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria, así como varias decisiones PESC con sus respectivas decisiones de ejecución.

Las medidas impuestas se basan en restricciones comerciales, financieras y de movimiento. En cuanto a las primeras, cabe destacar la prohibición de importación de productos derivados del petróleo o crudo que provienen de Siria, el embargo de armas, tecnología y bienes que puedan ser usados para la represión de la población civil. Aunque, fue en 2012 cuando se aprobó el suministro de armas bajo ciertas condiciones para poder armar al Consejo Nacional Sirio, petición hecha por Reino Unido y Francia, y por el cual el suministro de armamento pasaba a estar controlado por los Estados miembros. Por otro lado, entre 2013 y 2015 las restricciones comerciales se extendieron a bienes culturales y objetos de importancia histórica y también a la prestación de servicios relacionados con éstos. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 6 de la Decisión PESC de 2013, las autoridades nacionales de los Estados miembros pueden adquirir productos importados de Siria derivados del petróleo o crudo por razones humanitarias⁴².

Las restricciones financieras y de congelación de fondos van en consonancia con las tomadas por la ONU. Las tomadas por la Unión se caracterizan por ser más prudentes pero concretas, ya que prohíben la financiación a empresas petroleras o que se dediquen a la construcción de centrales eléctricas, y prohíbe a los Estados miembros asumir nuevos compromisos con empresas sirias, así como la apertura de filiales de entidades financieras europeas en territorio sirio. Aunque, de acuerdo con el artículo 23 de Decisión PESC de 2013⁴³, las autoridades competentes de los Estados miembros pueden hacer excepciones en caso de que se tenga por objetivo favorecer y ayudar a la población civil. Actualmente, hay 273 personas y 70 entidades⁴⁴ que están sujetas a las medidas restrictivas impuestas por la UE a los que no se les puede dar acceso a recursos económicos de forma directa ni indirecta.

⁴¹ Reglamento de Ejecución (UE) 202/716 del Consejo de 28 de mayo de 2020 por el que se aplica el Reglamento (UE) n.º 36/2012 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria. DOUE L 168/1, 29.05.2020, pp. 1-60.

⁴² Decisión 2013/255/PESC del Consejo de 31 de mayo de 2013 relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria. DO L147, 01.06.2013, pp. 277-308.

⁴³ Ibid., Art. 23.

⁴⁴ Las sanciones europeas: un instrumento de lucha contra la represión en Siria, Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères, (2020). Accesible en <<https://www.diplomatie.gouv.fr/es/fichas-de-paises/siria/las-sanciones-europeas-un-instrumento-de-lucha-contra-la-represion-en-siria/>> (Último acceso: 5 de marzo de 2021).

Por otro lado, la UE también impuso restricciones en cuanto a la admisión de personas en los Estados miembros como medida para luchar contra el terrorismo internacional. De acuerdo con el artículo 27 de la Decisión PESC de 2013, son los estados quienes deben tomar las medidas necesarias para evitar que las personas físicas que cometan agresiones contra la población siria entren en territorio europeo. Aunque, en este caso también hay ciertas excepciones – como por ejemplo por razones humanitarias –, y siempre será necesaria la autorización del Consejo por mayoría cualificada⁴⁵.

4.3. Controles fronterizos en el espacio Schengen

En 2015 fueron 1,83 millones de inmigrantes los que cruzaron las fronteras exteriores de la Unión de forma ilegal. Ante esta situación fueron muchos los Estados europeos que empezaron a imponer controles fronterizos para hacer frente a la crisis migratoria como por ejemplo Alemania, Dinamarca, Suecia y Austria, viéndose así amenazado uno de los pilares de la integración europea: la libre circulación en el espacio Schengen.

Tal y como apunta la Agencia Frontex, la UE no dispone de un sistema para realizar un seguimiento de las personas que entran de manera ilegal en el espacio comunitario⁴⁶, hecho que, ante la gran afluencia de refugiados que recibió Grecia que tenían como destino final Suecia o Alemania, favoreció que los países implementaran ciertos controles fronterizos. Además, tras los atentados terroristas que tuvieron lugar en Francia en 2015 y 2016, obligó al país a decretar el estado de excepción que implicaba un control férreo de sus fronteras.

En 2016, la Comisión Europea mediante una comunicación instó a poner fin a la política de ‘permitir paso’ que algunos estados habían implementado dando lugar a la creación de la ruta de los Balcanes Occidentales; a ayudar a Grecia en la gestión de su frontera exterior ante la ineficacia de sus acciones; y a la coordinación de los estados para hacer frente a la situación y dar un enfoque coordinado a la problemática fronteriza⁴⁷.

⁴⁵ Decisión 2013/255/PESC del Consejo de 31 de mayo de 2013 relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria. DO L147, 01.06.2013, pp. 277-308, Art. 27.

⁴⁶ Breve Introducción a Frontex, Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión, Varsovia, Polonia, (s.f.). Accesible en <http://publications.europa.eu/resource/ellar/43389dad-73fa-11e5-86db-01aa75ed71a1.0009.01/DOC_1> (Último acceso: 24 de marzo de 2021).

⁴⁷ MANCHÓN, F., *El Pacto sobre Migración y Asilo ¿una nueva oportunidad para Europa?* Documento de opinión, IEEEE, 152/2020.

A su vez, se creó la Guardia Costera y Fronteriza Europea (Frontex) previa propuesta de la Comisión, con el propósito de reforzar la seguridad y la gestión de las fronteras exteriores en coordinación con la guardia fronteriza de cada Estado.

Amparada en el artículo 3 del Tratado de la UE (TUE) y los artículos 67 y 77 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) en 2018, se adoptó la Estrategia de Gestión Integrada de Fronteras Exteriores mediante la cual se pretendió conseguir una mayor coordinación y cooperación entre los estados. Prevé una mayor capacidad de compartir información, planes de contingencia, análisis de riesgos, la armonización de las normas comunes del Código de Fronteras Schengen, la necesidad de aportar una mayor financiación, recursos humanos y técnicos a dicho sistema, y resalta la importancia de la guardia fronteriza y costera⁴⁸.

4.4 Respuesta humanitaria de la UE

Teniendo en consideración que a partir de 2015 los flujos migratorios aumentaron exponencialmente, sobretodo en la ruta del Mediterráneo oriental⁴⁹ que deriva en llegadas a Chipre, Grecia y Bulgaria. La UE ha afrontado la crisis humanitaria adoptando una estrategia con distintos enfoques; humanitario, político, jurídico y financiero. Desde la perspectiva humanitaria, la UE proporciona ayuda humanitaria a la población siria que se ha visto obligada a huir y está desplazada en un país vecino y a aquella que sigue en Siria. En lo que se refiere a la población desplazada siria, dentro de la UE se tiene la idea generalizada de que no deberían ser retornados a su país de origen y que se debería promover su reasentamiento.

Fue en 2015 con la Comisión Juncker cuando se integró como una de las diez prioridades desarrollar una nueva política migratoria aprobándose la Agenda Europea de Migración, que pretendía reformar la política de asilo y de migración mediante un planteamiento integral y apelando a la responsabilidad compartida⁵⁰.

⁴⁸ Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.o. 1052/2013 y (UE) 2016/1624. DOUE L 2019-81765, 14.11.2019, pp. 1-131.

⁴⁹ Infografía – Flujos migratorios: rutas oriental, central y occidental, Consejo Europeo Consejo de la Unión Europea, (2021). Accesible en <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/migration-flows/> (Último acceso: 19 de abril de 2021).

⁵⁰ Las diez prioridades de la Comisión Juncker: situación al cabo de un año, Think Tank Parlamento Europeo, (2015). Accesible en https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document.html?reference=EPRS_BRI%282015%29565912 (Último acceso 20 de marzo de 2021).

Actualmente, 11,7 millones de sirios necesitan ayuda humanitaria y 5,6 millones de sirios han tenido que huir del país⁵¹, y la UE es considerada como uno de los mayores donantes de ayuda humanitaria. Desde el inicio del conflicto los Estados miembros y la UE han destinado más de 14 billones de euros. Además, a través de las Conferencias de Bruselas en las que el conflicto sirio es el eje central, se pretende buscar soluciones políticas y recaudar fondos para seguir respondiendo a las necesidades humanitarias. En la última conferencia, celebrada en marzo de 2021, la Comisión movilizó 130 millones de euros⁵².

La Comisión y los Estados miembros son los encargados de procurar que sus acciones humanitarias sean acordes a la respuesta que está dando Naciones Unidas (organización que encabeza la respuesta humanitaria, a través de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas). La UE, mediante el Grupo de Ayuda Humanitaria y Alimentaria del Consejo – que está presidido por el Estado que ostenta la presidencia del Consejo –, supervisa que esta coordinación se cumpla y que los esfuerzos vayan en la misma dirección. Los principios humanitarios internacionales en los que la UE basa sus acciones son la humanidad, la imparcialidad, la neutralidad y la independencia⁵³.

La escalada de violencia que hubo en el norte de Siria en 2020 y la pandemia de Covid-19 no han favorecido la llegada de ayuda humanitaria a la zona. La UE trabaja con más de 40 socios a través de la Dirección General de Protección Civil y Ayuda Humanitaria (DG ECHO). Además de ofrecer ayuda a la población siria que está reprimida dentro del país, también ofrece ayuda a los países dentro de la región como Egipto, Turquía, Líbano y Jordania con planes como la Plataforma de Respuesta de Jordania para la Crisis de Siria, dirigidas por el Ministerio de Planificación y Cooperación Internacional⁵⁴.

5. El sistema de asilo de la UE

Debido a la presión migratoria que sufrió el territorio europeo, la Unión se vio obligada a mejorar su sistema de asilo. Es por ello, que en 2020 la Comisión presentó el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. En el momento que se redactó este trabajo, la propuesta

⁵¹ Siria: respuesta del Consejo a la crisis, Consejo Europeo Consejo de la Unión Europea, (2020) Accesible <<https://www.consilium.europa.eu/es/policias/syria/>> (Último acceso 20 de marzo de 2021).

⁵² HEBRERO. V., La UE envía 130 millones de euros en ayudas para combatir la crisis siria, EFE-Bruselas (2021) <<https://euroefe.euractiv.es/section/exteriores-y-defensa/news/la-ue-envia-130-millones-de-euros-en-ayudas-para-combatir-la-tesis-siria/>> (Último acceso: 20 de marzo de 2021).

⁵³ Secretaría General del Consejo, *Ayuda humanitaria: salvar vidas y aliviar el sufrimiento*, publicación, Bruselas, Bélgica, 2015, pp. 3-4.

⁵⁴ European Commission, *European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations: Syria*, Factsheet, Bélgica, Bruselas, 2021.

legislativa aún estaba en curso. La propuesta pretende substituir el sistema de Dublín, que ha demostrado ser ineficaz ante grandes flujos migratorios ya que ha provocado la saturación de los estados receptores, con un sistema de asignación de solicitudes mejor compensado, que contemple medidas extraordinarias en situaciones de crisis y crear un Marco de Reasentamiento permanente en la UE⁵⁵.

El AMIF (Fondo de Asilo, Migración e Integración) fue creado para el periodo de 2014-2020, nuevamente renovada para el periodo 2021-2027 con un aumento del presupuesto del 51% que forma parte del marco financiero plurianual. Los objetivos principales de la AMIF son el desarrollo de un sistema de asilo común que asegure que la ley es aplicada de forma uniforme y eficaz; dar soporte a la migración legal y su integración; conseguir estrategias efectivas de extradición para hacer frente a la migración irregular; y promover el principio de solidaridad entre los Estados miembros de la Unión⁵⁶.

5.1. Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo

Ante la ineficacia de las medidas adoptadas desde el inicio de la crisis de los refugiados, la Comisión presentó el 23 de septiembre de 2020 el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo⁵⁷.

La gran carga que están soportando los países del Mediterráneo, la falta de instalaciones, la lentitud del sistema de asilo y las diferencias entre los sistemas de asilo nacionales demostraron que la Unión no estaba preparada para poder gestionar una crisis de esta envergadura.

En 2015, la Comisión propuso un sistema de cuotas equitativo de reubicación de refugiados entre los Estados miembros que se encontró con la negativa de algunos países que se oponían a recibir refugiados. Por este motivo, en 2016 se firmó con Turquía la Declaración UE-Turquía y se propuso reformar el Reglamento de Dublín III⁵⁸.

⁵⁵ 'Reforma del Sistema de asilo de la UE', *Consejo Europeo* (2021). Accesible en <<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-policy/eu-asylum-reform/>> (Último acceso: 26 de marzo de 2021).

⁵⁶ 'Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF)', *Comision Europea*, (s.f.). Accesible en <https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund_en> (Último acceso: 22 de marzo de 2021).

⁵⁷ 'Paquete Migración y Asilo: documentos relativos al nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo adoptados el 23 de septiembre de 2020'. Accesible en <https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_es> (Último acceso 20 de abril de 2021).

⁵⁸ *Ibid.*

Este nuevo pacto se cimienta en cuatro pilares que pretenden dar una respuesta a los problemas que ocasiona la migración irregular y buscar una sistema sostenible y estable. Asimismo, se caracteriza por la externalización de las fronteras y la facilitación de vías de retorno, dejando en un segundo plano la protección de los refugiados.

Por un lado, incorpora nuevos procedimientos de seguridad, que pretenden ser más exhaustivos para poder detectar grupos terroristas o personas radicalizadas mediante la reforma de Eurodac y Frontex. Además, para conseguir una uniformidad en las políticas migratorias nacionales, se prevé la creación de la Agencia de Asilo de la Unión Europea sustituyendo la EASO, la cual dará apoyo y facilitará su funcionamiento.

Introduce el mecanismo de solidaridad obligatoria, mientras que la propuesta de reubicación que se hizo en 2015 desaparece. Este mecanismo pretendía que todos los Estados miembros cumplieran con los compromisos adquiridos en relación a la reubicación de los refugiados y así, poder aliviar a los países que están sufriendo más presión. Igualmente, ofrece alternativas a aquellos estados que no quieran recibir refugiados e introduce la figura del Coordinador Europeo de Retorno⁵⁹.

El Convenio de Dublín de 1990 y el Reglamento (UE) nº604/2013⁶⁰ reiteraban que los Estados miembros de llegada eran los que tenían que gestionar las solicitudes de asilo, provocando la saturación de sus sistemas. Este plan rompe con este criterio y la asignación de los refugiados a un Estado miembro se realizará teniendo en cuenta otros elementos como la educación o los vínculos familiares. Además, intenta que los procedimientos de resolución de solicitudes de asilo sean más eficientes, ya que los estados dispondrán de 12 semanas para publicar la resolución y retornar en caso necesario.

El último pilar, se basa en la cooperación con terceros países mediante acuerdos bilaterales ad hoc para fomentar la creación de canales migratorios legales o identificación de talentos.

Se prevé que esta propuesta será aplicable a partir del año 2023 en el caso de que todos los Estados miembros estén de acuerdo, puesto que el plan sigue en fase de negociaciones.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Reglamento (UE) 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por el que se establecen los criterios 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. DO L 180/31, 29.06.2013, pp.31-59.

5.2. Inclusión de migrantes y refugiados

Tras el Pacto de Ámsterdam firmado en 2016, se lanzó la Agenda Urbana de la UE que mediante un enfoque integrado pretendía incluir la dimensión urbana a las políticas europeas. Incluía 14 temas y 14 partenariados con estados, ciudades, asociaciones y ONGs. La inclusión de migrantes y refugiados se propuso en 2016 con 8 acciones a través del apoyo de administraciones nacionales y locales⁶¹. En 2020 la Comisión presentó el nuevo Plan de Acción Europeo sobre la Integración y la Inclusión (2021-2027)⁶². Aunque la aplicación de políticas de integración son competencia de cada Estado miembro, la UE establece un seguimiento de medidas para apoyar la promoción de la integración a un nivel nacional, regional y local.

Las acciones se basan en conseguir una educación inclusiva en todos los estadios educativos, ofrecer mayores oportunidades laborales y mejorar el reconocimiento de talento haciendo especial atención a las mujeres; promover el acceso a los servicios sanitarios y también a la vivienda gracias al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo Plus, el Fondo de Migración y Asilo y al Fondo de Inversión Europeo.

En comparación con el plan publicado en 2016, la nueva propuesta incorpora los términos de inclusión con un enfoque personalizado, fomenta una mayor cooperación con las autoridades regionales y locales, más partenariados y una mayor participación de los refugiados en un grupo de expertos de la Comisión.

6. Contextualización y análisis del Sistema de Asilo de Grecia

El Sistema de Asilo griego está basado en la Convención de Ginebra de 1951, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 y en la legislación de la Unión Europea sobre el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). Es por ello que, como parte firmante de la Convención, la nación helénica debe cumplir con el principio de no-devolución, como Estado miembro de la UE debe asegurar las fronteras externas, respetar la Carta de los

⁶¹ 'Agenda Urbana para la Unión Europea', *RIS3Euskadi*, (2020). Accesible en <https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/pcti_2020_euskadi/es_def/adjuntos/Jornada%2023%20enero/Presentación%20Laura%20Hagemann.pdf> (Último acceso: 22 de abril de 2021).

⁶² 'The EC reveals its new EU Action Plan on Integration and Inclusion (2021-2027)', *European Web Site on Integration*, (2020). Accesible en <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/the-ec-presents-its-eu-action-plan-on-integration-and-inclusion-2021-2027> (Último acceso: 29 de abril de 2021).

Derechos Fundamentales de la Unión Europea que reconoce el derecho de asilo y cumplir con las directivas del SECA.

Según el *Asylum Information Database* (AIDA) en 2019 llegaron 74.613 personas a Grecia, de las cuales el 27,4% eran de origen sirio⁶³. La llegada de refugiados en 2020 se vio reducida debido a las nuevas y estrictas políticas sobre migración y asilo y a la Covid-19. Aunque, en las islas del Egeo los cinco puntos de acceso habilitados alcanzaron en marzo de 2020 niveles extremos de hacinamiento⁶⁴.

De acuerdo con el AIDA en 2019 hubo un incremento de las operaciones del Servicio de Asilo del 6,5% en comparación con 2018⁶⁵. Y, desde febrero hasta el 2 de marzo de 2020 las autoridades helénicas suspendieron el acceso al procedimiento de asilo a causa de la crisis entre Turquía y Grecia.

Según Eurostat, en 2019 se dio un incremento en las solicitudes de asilo en toda la Unión Europea. Con un incremento del 15,3% en Grecia, de los cuales 10.800 solicitantes fueron de origen sirio. En 2020 las solicitudes disminuyeron de 74.900 a 63.500, disminuyendo también un 15,3% los solicitantes de asilo de origen sirio⁶⁶. Asimismo, de acuerdo con las estadísticas de ACNUR, las llegadas de inmigrantes por mar han disminuido drásticamente, siendo la principal vía de entrada Evros. Del mismo modo, en el Mediterráneo, Grecia deja de ser el país con más llegadas (3.213), superado por Italia (15.065) y España (10.857)⁶⁷.

6.1. Procedimiento de asilo y consecuencias del IPA

Desde 2016 el procedimiento de asilo griego ha sufrido grandes cambios motivados en gran parte por la adopción del acuerdo UE-Turquía de 2016 y por la decisión que tomó Turquía en 2020 de abrir sus fronteras con el territorio helénico. La última reforma tuvo lugar en noviembre de 2019 con la adopción de la nueva ley L. 4636/2019 (IPA⁶⁸) la cual prevé un mayor control fronterizo. Por otro lado, el gobierno no permite el acceso a la

⁶³ Asylum Information Database, 'Country Report: Greece 2019 update' (2020), pp. 19-23. Acceso en <https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/07/report-download_aida_gr_2019update.pdf> (Último acceso: 29 de mayo de 2021).

⁶⁴ En los campos de Lesbos y Moria que tienen una capacidad de 3.000 personas se alojaban unas 20.000 personas aproximadamente.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ 'Asylum Statistics', *Eurostat* (2021). Acceso en <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics#Number_of_asylum_applicants:_decrease_in_2020> (Último acceso: 15 de mayo de 2021).

⁶⁷ 'Mediterranean situation: refugee situation', *Operational Data Portal*, UNHCR (2021). Acceso en <<https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>> (Último acceso: 10 de junio de 2021).

⁶⁸ Del inglés International Protection Act aprobado por el Parlamento helénico el 31 de octubre de 2019.

sanidad pública a aquellas personas que no tengan de la ciudadanía de alguno de los 27 – impidiendo a las personas desplazadas tener acceso al sistema sanitario –, propone agilizar el procedimiento de asilo y el cierre de campos de refugiados (Kara Tepe 1 fue desalojado el 24 de abril de 2021) y substituirlos por campos cerrados y controlados, plantea el cierre de centros de recepción e identificación⁶⁹ introducidos por la ley L. 5375/2016 y la apertura de centros de detención en su lugar, que se ubicarán tanto en las islas como en el continente.

La Ley de Asilo contempla dos procedimientos diferentes, uno para las personas que llegan a los centros de registro de las islas, puertos y aeropuertos y están sujetos al acuerdo UE-Turquía, y el procedimiento de primera instancia para aquellos que no lo están. El Servicio de Asilo es la autoridad competente para examinar las solicitudes de asilo, la encargada de tomar decisiones de primera instancia y es competente para aplicar el procedimiento de Dublín. Además, existe una segunda instancia para examinar dichas peticiones y garantizar la imparcialidad de un tribunal. La EASO también participa en distintas etapas del procedimiento para asistir y colaborar cuando hay llegadas masivas de personas⁷⁰.

El IPA se aprobó con la intención de agilizar los distintos procedimientos que prevé la Ley de Asilo, agilizando los exámenes y reduciendo los flujos migratorios. Esta reforma introduce nuevas disposiciones que han sido objetivo de críticas por distintas organizaciones humanitarias.

El procedimiento *fast-track border* que estaba previsto en el artículo 60.4 L. 4375/2016 como un procedimiento excepcional conectado con el Acuerdo UE-Turquía, el IPA en su artículo 90.3⁷¹, lo prevé como un procedimiento que puede ser aplicado a cualquier persona de un país tercero que solicite protección internacional en la frontera, en aeropuertos, en puertos o en Centros de Recepción e Identificación. Y a su vez, acorta los tiempos y plazos a 20 días para emitir decisiones bajo la premisa de que el Servicio de Asilo tiene que trabajar de forma prioritaria, primero con aquellos solicitantes que son detenidos o que están bajo un proceso de identificación y recepción que no cumplen el orden de ser transferidos; y segundo, con aquellos grupos de personas que están cumpliendo penas de restricción de libertad, los que están dentro del espectro del

⁶⁹ Son cinco los centros RIC que se establecieron en 2016 en las islas griegas Lesbos, Chios, Samos, Leros, Kos y Rhodes.

⁷⁰ Supra n. 51, pp. 33-102

⁷¹ Artículo 90(3) L 4636/2019.

procedimiento de fronteras, el procedimiento de Dublín, representan una amenaza para la seguridad nacional, presentan una solicitud ulterior, vienen de un primer país de asilo o un país seguro y por último las personas que tienen casos bien fundados⁷².

En el caso de personas desplazadas con nacionalidad siria o residentes en Siria se les aplica el proceso *fast-track* desde 2014, que garantiza la condición de refugiado en el caso de que se presenten documentos originales o el pasaporte y que, bajo el espectro del procedimiento de recepción e identificación, el acuerdo UE-Turquía no pueda ser aplicado y por lo tanto queden exentos del proceso *fast-track border*. No obstante, con la introducción de los conceptos de ‘primer país de asilo’ y ‘país seguro’ a mediados de 2016, los solicitantes de asilo de nacionalidad siria podían estar sujetos a dicho concepto y ser devueltos a Turquía, puesto que el Servicio de Asilo lo considera un país seguro. Además, el IPA reconoce que un país de tránsito se puede considerar un lugar seguro, y en junio de 2021 el Ministerio de Migración otorgó la categoría de país seguro a Turquía, provocando que aquellos inmigrantes procedentes de Siria, Afganistán, Pakistán, Bangladesh y Somalia no puedan pedir asilo en el país helénico si han entrado a través de Turquía. Igualmente, quedan exentos de estos procesos los casos de familia que están sujetos al proceso de Dublín y las personas que están dentro de grupos vulnerables⁷³.

Otra característica de la Ley de Asilo helénica es que en el proceso de primera instancia no hay ninguna obligación legal de ofrecer ayuda legal gratuita. Únicamente, es obligatorio ofrecerla en el proceso de apelación. Aunque según el AIDA, en 2019 solo 1 de cada 3 recurrentes tuvo a su disposición asistencia legal desde 2017. Sin embargo, el IPA ha dificultado la opción de apelación, obligando a que el documento a presentar esté escrito en griego y que tenga que ser rellenado con la asistencia de un abogado. Este hecho vulnera el derecho internacional y el derecho de la UE, así como la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE⁷⁴.

6.2. La situación en los campos de refugiados y la frontera griega

A pesar de que las solicitudes de asilo y de llegadas han disminuido drásticamente desde 2020, la situación en los campos de refugiados es insostenible. Grecia es considerada un lugar de paso, donde las personas desplazadas e inmigrantes son hacinados en centros y

⁷² ‘Fast Track Border Procedure (Eastern Aegean Islands)’, *Asylum Information Database* (2021). Acceso en <<https://asylumineurope.org/reports/country/greece/asylum-procedure/procedures/fast-track-border-procedure-eastern-aegean/>> (Último acceso: 20 de mayo de 2021).

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Consejo de la Unión Europea. *Supra* n. 51.

campamentos ya que no pueden viajar a otros países de Europa legalmente. En 2020 se calculaba que aproximadamente había 50.000 migrantes en Grecia, de los cuales 35.000 vivían en campos de refugiados, concentrándose 21.000 en la isla de Lesbos⁷⁵.

Son muchas las organizaciones internacionales que han criticado las condiciones en las que se trata a los solicitantes de asilo y refugiados. Debido al acuerdo UE-Turquía, las políticas del gobierno griego se centran en bloquear a los solicitantes de asilo en las islas del Egeo para evitar que lleguen al continente, elevando el número de personas concentradas en estas y obligando a mantener a las personas en condiciones inhumanas. La falta de alimentos y agua, así como la extrema violencia en las detenciones, la falta de infraestructuras y las condiciones antihigiénicas son algunos de los hechos denunciados por la ONU. Estos hechos han agravado considerablemente la salud mental de los solicitantes, han sido varias las ocasiones en las que el Alto Representante para los Refugiados de Naciones Unidas ha hecho un llamamiento urgente para mejorar las condiciones en las que se obliga a vivir a las personas desplazadas, ya que en muchos casos éstas siguen estando por debajo de los estándares de la ley nacional y de la Unión.

Asimismo, las detenciones y devoluciones en caliente siguen incrementándose. El IPA introduce más disposiciones acerca de la detención para personas solicitantes de asilo, vulnerando el principio de que un solicitante de asilo únicamente puede ser detenido como último recurso y en caso excepcional. Igualmente, incrementa el tiempo que un solicitante puede ser detenido a 18 meses llegando a un máximo de 36⁷⁶. Además, los centros de detención no cumplen los estándares suficientes ya que muchos de ellos están diseñados para albergar detenciones de 24 horas. Tampoco disponen de servicios médicos suficientes, según AIDA en 2019 únicamente se disponía de 4 doctores en total para los centros de detención de todo el país⁷⁷.

Por otro lado, en 2019 el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Comité Europeo de Derechos Sociales ordenaron las detenciones de niños no acompañados que se estaban llevando a cabo por la policía griega.

En la frontera del territorio helénico con el territorio turco cada vez son más frecuentes las actuaciones de la policía fronteriza que violan los derechos humanos. El uso de gas lacrimógeno, granadas y cañones de sonido son algunas de las armas que usa la policía

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Ibid.

contra los migrantes y refugiados. Además, en 2020 el gobierno griego notificó la construcción de un muro en la frontera con Turquía de 15 km, construido con la cooperación de Frontex⁷⁸.

6.3. Respuesta de la Unión Europea y los Estados miembros

Durante muchos años los Estados miembros de la UE han estado divididos acerca de como abordar la crisis migratoria. Mientras que los países del sur de Europa que tienen fronteras externas se encuentran abrumados y saturados, los países del centro y el este de Europa (conocido como Grupo Visagrado) se han mostrado reticentes e incluso contrarios a compartir su parte de responsabilidad.

A finales de 2018, las autoridades portuguesas y griegas anunciaron un acuerdo bilateral entre Grecia y Portugal para la recolocación de solicitantes de asilo. Un proyecto piloto que pretendía transferir 100 refugiados a Portugal, aumentando esta cifra a mil para finales de 2019. El acuerdo consiste en que las personas solicitantes de asilo deben primero realizar la solicitud en Grecia para después, ser entrevistados por los equipos portugueses que serán los encargados de otorgarles el estatuto de refugiado y de reubicarlos en Portugal. Este acuerdo, además, pretende reforzar áreas como la protección civil y las fuerzas de seguridad⁷⁹.

Mientras tanto, ese mismo año, Alemania cerraba con Grecia y España un acuerdo bilateral para retornar a los solicitantes de asilo a España y Grecia de forma directa dentro de las primeras 48 horas de ser detectados. Según el gobierno alemán, basado en el Artículo 36 del Reglamento de Dublín III, este acuerdo pretende poner orden y controlar la política migratoria europea, limitando los movimientos secundarios entre estados. Durante 2019, 26 refugiados fueron devueltos a Grecia desde Alemania⁸⁰. Aunque, Alemania defiende que el acuerdo está dentro del alcance de la ley de la UE, la denegación de entrada al país se rige por las leyes nacionales alemanas. Y en el caso de que se rigiera por las leyes de la Unión, sería contrario al Artículo 3.1. del Reglamento de Dublín III.

⁷⁸ WALLIS. E., 'Greek government finalizes plans for wall on Turkish border', *InfoMigrants* (2020). Acceso en <<https://www.infomigrants.net/en/post/28019/greek-government-finalizes-plans-for-wall-on-turkish-border>> (Último acceso: 17 de mayo de 2021).

⁷⁹ 'Portugal vai receber 100 refugiados em projeto-piloto com Grécia', *República Portuguesa* (2018). Acceso en <<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=portugal-vai-receber-100-refugiados-em-projeto-piloto-com-grecia>> (Último acceso: 1 de junio de 2021).

⁸⁰ 'Germany: Court finds German-Greek bilateral agreement violates European law', *European Council of Refugees and Exiles* (2019). Acceso en <<https://www.ecre.org/germany-court-finds-german-greek-bilateral-agreement-violates-european-law/>> (Último acceso 8 de junio de 2021).

Por otro lado, a inicios de 2021 Portugal empezó a entablar diálogos con distintos Estados miembros sobre el pacto migratorio de la Unión⁸¹. Empezando con Grecia, uno de los países que más está sufriendo la crisis migratoria desde su inicio, siguió con España, Italia y Malta, terminando con los países más reacios como Hungría o Polonia. En el marco de la presidencia rotatoria del Consejo de la UE, Portugal, abogó a la solidaridad obligatoria y a la necesidad de que todos los Estados miembros tuvieran la obligación de acoger refugiados.

7. Propuesta para garantizar una acogida adecuada a los refugiados en la UE

En vista de la poca efectividad de la gestión de la crisis de refugiados que ha originado la guerra en Siria, la falta de compromiso hacia el principio de solidaridad por parte de los Estados miembros y el continuo desafío al Acuerdo de Schengen.

Visto que las acciones y los planes diseñados tanto por la Unión como por los Estados miembros no han resultado resolutivos y dada la reiterada vulneración de los derechos humanos en la frontera y dentro de territorio europeo – que suponen una infracción de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Derecho Internacional, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la Legislación Europea –. De igual manera que, la política de inmigración está pensada para llegadas puntuales y las llegadas masivas dificultan la gestión, tendiendo a relacionarlas con seguridad y control.

Estimando que la situación se puede calificar de excepcional dada su prolongación en el tiempo, el alto número de vidas que están en riesgo debido a una mala gestión y la necesidad de encontrar una solución eficiente, perdurable y de acuerdo con los valores y principios de la Unión.

Considerando lo siguiente en base al TFUE y el TUE:

- (1) La Política de Asilo es un sector incluido en el ámbito de Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, reconocido como competencia compartida por el artículo 4 del TFUE.
- (2) El artículo 5(3) del TUE por el que se prevé el principio de subsidiariedad, y teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad en el artículo 5(4) del TUE y el caso R (Vodafone Ltd) v Ministro de Empresa, Comercio y Reforma de

⁸¹ HAUSWEDELL. C., ‘EU asylum policy: Portugal pushes forward to find common ground’, *InfoMigrants* (2021). Acceso en <<https://www.infomigrants.net/en/post/29470/eu-asylum-policy-portugal-pushes-forward-to-find-common-ground>> (Último acceso: 3 de junio de 2021).

la Reglamentación del Reino Unido (2010) C-58/08, en el que se aplica el criterio del principio de subsidiariedad⁸².

- (3) El artículo 77 del TFUE, en particular el punto 3 y respetando el punto 4 sobre las políticas en fronteras, asilo e inmigración, y el artículo 67 sobre las disposiciones generales acerca del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.
- (4) El artículo 78 del TFUE por el que se le da potestad a la Comisión de proponer y al Consejo de aprobar medidas temporales para solventar una situación de emergencia debido a grandes flujos migratorios.
- (5) El artículo 2 y 3 del TUE y el artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- (6) El artículo 352(1) del TFUE que prevé la cláusula de imprevisión por el que se permite que, en función de las circunstancias sociales y económicas, la UE pueda aprobar ciertas políticas necesarias.
- (7) Los artículos 9 y 10 del TFUE sobre los principios democráticos y los artículos 18 - 24 del TFUE en relación a la ciudadanía europea.
- (8) La ratificación del Tratado Schengen por los países de Europa y su integración en los Tratados constitutivos de la Unión.
- (9) La ratificación por parte de los Estados miembros de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales.

Se propone como medida excepcional en el caso de una crisis migratoria, en el marco del Nuevo Pacto de Migración y Asilo, la creación de una nacionalidad europea que se pueda otorgar a aquellas personas desplazadas solicitantes de asilo, que hayan tenido que huir de un país declarado en guerra por la comunidad internacional. Dicha condición será valedera hasta que el país de procedencia sea considerado seguro. Asimismo, se le atribuyen los derechos y principios democráticos de la ciudadanía europea que le otorgan los Tratados. De aplicación como un sistema parecido a la tarjeta azul UE en la que se recogería toda la información del individuo, así como las impresiones dactilares, con la finalidad de ser usado como documento de identidad.

A su vez, introduce la obligatoriedad a los Estados miembros de acoger refugiados. El reparto será equitativo teniendo en cuenta la situación económica y la capacidad de cada estado. La UE será la encargada de gestionar el sistema, a través de la nueva Agencia de

⁸² Regulation (EC) No 717/2007 - Roaming on public mobile telephone networks within the Community - Validity - Legal basis - Article 95 EC - Principles of proportionality and subsidiarity. Case C-58/08.

Asilo de la UE. Gracias al AMIF, en los Estados miembros se edificarán centros de acogida en los Estados miembros que cumplan con todas las medidas sanitarias y fitosanitarias, y que sean aptos para ser habitados durante largos periodos de tiempo. La distribución de los solicitantes de asilo se realizará tal y como se ha indicado anteriormente, previa entrevista en la que se analicen necesidades, idiomas, etc.

Se permitirá a los estados la posibilidad de no acoger o acoger parcialmente a los refugiados que haya establecido el sistema. En caso de ser así, deberán pagar una cuota tanto a la Unión como al estado en el que se reubicará a los individuos.

La solicitud de asilo deberá hacerse igualmente en el estado de llegada, y será el estado el que tramite la solicitud bajo el nuevo sistema de asilo que pretende crear un marco común.

Una vez que expire la vigencia de la nacionalidad europea, las personas poseedoras de esta podrán solicitar de forma legal, si lo desean, la nacionalidad en el estado miembro en el que hayan residido. Es entonces, cuando cada estado aplicará su propia normativa acorde a su legislación.

Conclusiones

Para concluir este trabajo, se exponen las ideas más relevantes obtenidas del mismo. Primeramente, se ha podido adquirir una visión general del marco que rige el derecho de los refugiados a nivel internacional de la que se puede deducir que muchos de los convenios, protocolos y acuerdos firmados por los estados no son vinculantes y por lo tanto éstos no tienen la obligación de aplicarlos o adoptarlos.

En cuanto al estudio realizado sobre el marco europeo y respondiendo a las formuladas, se ha comprobado que la Unión no estaba preparada para la llegada masiva de personas vulnerables solicitando refugio, y la realidad es que el conflicto continúa acrecentando la crisis de refugiados ante la mirada, primero atónita, y más tarde impasible de la comunidad internacional.

Se puede razonar que la política migratoria y de asilo de la UE se ha ido creando a medida que se iban sucediendo los acontecimientos, produciendo una concatenación de instrumentos que se han obtenido de forma precipitada y no premeditada. Las acciones y su resultado no han estado a la altura de la situación y están lejos de encontrar una solución efectiva. Así, nace la necesidad de reformar el sistema de asilo de la Unión, que al contrario de lo que sería lógico, pone encima de la mesa las ideas de ‘seguridad’ y

‘control’ siendo esta una de las prioridades que condicionan las acciones de la Unión. La tardía respuesta y la insostenibilidad a la que ha conducido la situación, han conllevado la celebración de acuerdos bilaterales como el Acuerdo UE-Turquía que han consistido en crear una pared ficticia – o no tanto – entre la Unión Europea y su vecindario.

Cabe añadir, que en relación a la posición de los Estados miembros se aprecia una gran división entre aquellos que no se han visto colapsados y han aumentado sus políticas de control, poniendo en riesgo el Acuerdo Schengen y los valores de la Unión, en contraposición a otros estados, como es el caso de Portugal, que han correspondido al principio de solidaridad al que aboga la Unión.

Por todo ello, se plantea la idea de la creación de la ‘nacionalidad europea’ que no plantea una solución territorial, sino más bien una solución que abarca individuos. Una concepción que se esboza desde otra perspectiva, y que pretende encontrar una planificación a largo plazo que evite el colapso de los sistemas estatales en consonancia con el proceso ‘europeizador’ que siempre tan reforzado ha salido de las crisis. Así como en respuesta a la moralidad, los valores y la solidaridad por los que aboga la Unión, y así poder seguir dándole un sentido al proyecto europeo.

En base a estas conclusiones, se debería considerar el estudio de las medidas de integración y la propuesta de medidas efectivas en relación a la integración de los refugiados en los nuevos estados y que pongan fin al rechazo a los extranjeros. Prestando especial atención a la integración de aquellos que llegaron a territorio europeo siendo menores de edad y cumplen la mayoría de edad.

En esta línea, para finalizar, se añade una referencia a Robert Schuman quien dijo que “Europe will not be made all at once, or according to a single plan. It will be built through concrete achievements which first create a *de facto* solidarity”⁸³.

⁸³ ‘The Schuman Declaration – 9 May 1950’, *European Union*. Accesible en <https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_en> (Último acceso: 1 de junio de 2021).

Referencias bibliográficas

- ACNUR, ‘Guía sobre el derecho internacional de los refugiados’, *Guía práctica para los parlamentarios* N°2 (2001). Accesible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951.pdf> (Último acceso: 28 de febrero de 2021).
- ACNUR, ‘Resumen de las conclusiones – El principio de no-devolución’, *Consultas Globales sobre la Protección Internacional* (2001). Accesible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/01151.pdf> (Último acceso: 5 de marzo de 2021).
- ‘Agenda Urbana para la Unión Europea’, *RIS3Euskadi*, (2020). Accesible en https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/pcti_2020_euskadi/es_def/adjuntos/Jornada%2023%20enero/Presentación%20Laura%20Hagemann.pdf (Último acceso: 22 de abril de 2021).
- Asamblea General de la ONU. (1951). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Resolución 429 (V).
- Asamblea General de la ONU. (2016). Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. A/71/L.1*.
- Asamblea General de la ONU. (1948). Declaración Universal de los derechos humanos (217 [III] A). Paris.
- Asamblea General de la ONU. (2018). Global compact for safe, orderly and regular migration. Morocco.
- Asamblea General de la ONU. (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (2200 [XXI] A).
- Asamblea General de la ONU. (2018). Pacto Mundial sobre los Refugiados. (A RES/73/151). Nueva York.
- ‘Asamblea General de la ONU ratifica Pacto sobre Migración’, *DW*, (2018). Accesible en <https://www.dw.com/es/asamblea-general-de-la-onu-ratifica-pacto-sobre-migración/a-46809334> (Último acceso: 2 de marzo de 2021).

Asylum Information Database, 'Country Report: Greece 2019 update' (2020). Accesible en https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/07/report-download_aida_gr_2019update.pdf (Último acceso: 29 de mayo de 2021).

'Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF)', *Comision Europea*, (s.f). Accesible en https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund_en (Último acceso: 22 de marzo de 2021).

'Asylum Statistics', *Eurostat* (2021). Accesible en https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics#Number_of_asylum_applicants:_decrease_in_2020 (Último acceso: 15 de mayo de 2021).

Breve Introducción a Frontex, Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión, Varsovia, Polonia, (s.f.). Accesible en http://publications.europa.eu/resource/ellar/43389dad-73fa-11e5-86db-01aa75ed71a1.0009.01/DOC_1 (Ultimo acceso: 24 de marzo de 2021).

Conclusiones del Consejo - Estrategia Regional para Siria e Irak, así en relación con la amenaza que representa el EIIL/Daesh, comunicado de prensa, Bruselas, Bélgica, 16 de marzo de 2015.

Conclusiones del Consejo sobre una Estrategia de la UE para Siria, comunicado de prensa, Bruselas, Bélgica, 3 de abril de 2017.

Consejo Europeo, Declaración UE-Turquía, comunicado de prensa, Bruselas, Bélgica. 18 de marzo de 2016.

EDPS Asamblea General de la ONU, (217 [III] A). Paris. Art.14.1

'EU Facility for Refugees in Turkey: €6 billion to support refugees and local communities in need of fully mobilised', *European Commission* (2019). Accesible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_6694 (Último acceso: 15 de marzo de 2021).

‘EU-Turkey relations in light of the Syrian conflict and refugee crisis, briefing’, *European Parliament*, (2020). Accesible en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649327/EPRS_BRI\(2020\)649327_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649327/EPRS_BRI(2020)649327_EN.pdf) (Último acceso: 2 de marzo de 2021).

European Commission, European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations: Syria, Factsheet, Bélgica, Bruselas, 2021.

‘Fast Track Border Procedure (Eastern Aegean Islands)’, *Asylum Information Database* (2021). Accesible en <https://asylumineurope.org/reports/country/greece/asylum-procedure/procedures/fast-track-border-procedure-eastern-aegean/> (Último acceso: 20 de mayo de 2021).

GARCÉS-MASCAREÑAS. B., SÁNCHEZ-MONTIJANO, E., ‘El acuerdo UE-Turquía, un año después. Mucho más que externalización’, *CIDOB*, Barcelona, 2017.

‘Germany: Court finds German-Greek bilateral agreement violates European law’, *European Council of Refugees and Exiles* (2019). Accesible en <https://www.ecre.org/germany-court-finds-german-greek-bilateral-agreement-violates-european-law/> (Último acceso: 8 de junio de 2021).

Glosario de las síntesis: Marco general para las sanciones de la Unión Europea, EUR-Lex, (s.f.). Accesible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A25_1 (Último acceso: 14 de abril de 2021).

HAUSWEDELL. C., ‘EU asylum policy: Portugal pushes forward to find common ground’, *InfoMigrants* (2021). Accesible en <https://www.infomigrants.net/en/post/29470/eu-asylum-policy-portugal-pushes-forward-to-find-common-ground> (Último acceso: 3 de junio de 2021).

HEBRERO. V., La UE envía 130 millones de euros en ayudas para combatir la crisis siria, EFE-Bruselas (2021) <https://euroefe.euractiv.es/section/exteriores-y-defensa/news/la-ue-envia-130-millones-de-euros-en-ayudas-para-combatir-la-crisis-siria/> (Último acceso: 20 de marzo de 2021).

‘Historia, Organización Internacional para las Migraciones’, (s.f.) Accesible en <https://www.iom.int/es/historia> (Último acceso: 1 de marzo de 2021).

‘History of Turkey-EU Relations, Republic of Turkey’, *Ministry of Foreign Affairs Directorate for EU Affairs* (2020). Accesible en <https://www.ab.gov.tr/brief-history_111_en.html> (Último acceso: 24 de marzo de 2021).

Infografía – Flujos migratorios: rutas oriental, central y occidental, Consejo Europeo Consejo de la Unión Europea, (2021). Accesible en <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/migration-flows/> (Último acceso: 19 de abril de 2021).

International Organization for Migration, Glossary on migration, IML Series N° 34 (2019).

JONGBERG. K., TRAPOUZANLIS. C., ‘Los socios meridionales’, *Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, Parlamento Europeo (2021).

L 4636/2019. Artículo 90(3).

‘La Asamblea General adopta el Pacto Mundial sobre Refugiados’, *Noticias ONU* (2018) Accesible en <<https://news.un.org/es/story/2018/12/1448171>> (Último acceso: 27 de febrero de 2021).

Las diez prioridades de la Comisión Juncker: situación al cabo de un año, Think Tank Parlamento Europeo, (2015). Accesible en <https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document.html?reference=EPRS_BRI%282015%29565912> (Último acceso 20 de marzo de 2021).

Las sanciones europeas: un instrumento de lucha contra la represión en Siria, Ministère de l’Europe et des Affaires Étrangères, (2020). Accesible en <<https://www.diplomatie.gouv.fr/es/fichas-de-paises/siria/las-sanciones-europeas-un-instrumento-de-lucha-contra-la-represion-en-siria/>> (Último acceso: 5 de marzo de 2021).

MANCHÓN. F., ‘El Pacto sobre Migración y Asilo ¿una nueva oportunidad para Europa?’ Documento de opinión, *IEEE*, 152/2020.

‘Mediterranean situation: refugee situation’, *Operational Data Porta*, UNHCR (2021). Accesible en <<https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>> (Último acceso: 10 de junio de 2021).

‘Operational Data Portal: Situation Syria Regional Refugee Response’, UNHCR (2021).
Accesible en: <<https://data2.unhcr.org/en/situations/syria>> (Último acceso: 3 de marzo de 2021).

‘Operational Portal, Refugee Situations: Syria Regional Refugee Response Turkey’,
ACNUR, (2021). Accesible en
<<https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/113>> (Último acceso: 3 de mayo de 2021).

‘Paquete Migración y Asilo: documentos relativos al nuevo Pacto Europeo sobre
Migración y Asilo adoptados el 23 de septiembre de 2020’. Accesible en
<https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_es>
(Último acceso: 20 de abril de 2021).

‘Portugal vai receber 100 refugiados em projeto-piloto com Grécia’, *República Portuguesa* (2018). Accesible en
<<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=portugal-vai-receber-100-refugiados-em-projeto-piloto-com-grecia>> (Último acceso: 1 de junio de 2021).

Propuesta de decisión del Consejo, por la que se suspende parcialmente la aplicación del
Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República
Árabe Siria, COM(2011), 0543 final, 10.5.2011.

Reforma del Sistema de asilo de la UE, Consejo Europeo (2021). Accesible en
<<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-policy/eu-asylum-reform/>> (Último acceso: 26 de marzo de 2021).

Reglamento de Ejecución (UE) 202/716 del Consejo de 28 de mayo de 2020 por el que
se aplica el Reglamento (UE) n.o 36/2012 relativo a las medidas restrictivas
habida cuenta de la situación en Siria. DOUE L 168/1, 29.05.2020.

Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre
de 2019, sobre la Guardia Europea y Costas y por el que se derogan los
Reglamentos (UE) n.o. 1052/2013 y (UE) 2016/1624. DOUE L 2019-81765,
14.11.2019.

Reglamento (UE) 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por el que se establecen los criterios 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. DO L 180/31, 29.06.2013.

Regulation (EC) No 717/2007 - Roaming on public mobile telephone networks within the Community - Validity - Legal basis - Article 95 EC - Principles of proportionality and subsidiarity. Case C-58/08.

ROSALES NIETO. D., ‘Siria: Breve historia y connotaciones geopolíticas de un conflicto milenario’, *UTE revista*, vol. 9, Nº 1 (2018).

Secretaría General del Consejo, *Ayuda humanitaria: salvar vidas y aliviar el sufrimiento*, publicación, Bruselas, Bélgica, 2015.

Siria: respuesta del Consejo a la crisis, Consejo Europeo Consejo de la Unión Europea, (2020) Accesible <<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/syria/>> (Último acceso 20 de marzo de 2021).

‘The EC reveals its new EU Action Plan on Integration and Inclusion (2021-2027)’, *European Web Site on Integration*, (2020). Accesible en <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/the-ec-presents-its-eu-action-plan-on-integration-and-inclusion-2021-2027> (Último acceso: 29 de abril de 2021).

‘The Schuman Declaration – 9 May 1950’, *European Union*. Accesible en <https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_en> (Último acceso: 1 de junio de 2021).

‘Una guía al conflicto sirio: 10 preguntas claves’, *Barcelona Centre for International Affairs*, (s.f.). Accesible en <https://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/dossiers/conflicto_en_siria/una_guia_al_conflicto_sirio_10_preguntas_claves> (Último acceso: 1 de marzo de 2021).

WALLIS. E., ‘Greek government finalizes plans for wall on Turkish border’, *InfoMigrants* (2020). Accesible en <<https://www.infomigrants.net/en/post/28019/greek-government-finalizes-plans-for-wall-on-turkish-border>> (Último acceso: 17 de mayo de 2021).

