

CAPÍTULO 2

EL DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA**2.1. LAS PERSONAS DESPLAZADAS DE MANERA FORZADA EN LA UE**

En 2021 se produjo un incremento del 52% en el número de llegadas de manera irregular a Europa (151 417¹⁰⁹) con respecto al año anterior (99 907¹¹⁰). Este incremento, se debe a la continuidad de situaciones de conflicto a las puertas de Europa.

Del total indicado de llegadas en 2021, 117 441 (78%) lo hicieron por vía marítima, mientras que los 33 976 restantes por vía terrestre (22%). Según datos de OIM, la mayoría de las llegadas se produjeron a Italia (45%) y España (34%) que pasa de ser el primer país de llegadas en 2020 al segundo en 2021. El resto de llegadas se producen a Chipre (8%), Bulgaria (7%), Grecia (6%) y Malta (0,6%). Estos datos reflejan un notable descenso de primeras llegadas a Grecia que pasa de ser el tercer país en 2020 al quinto en 2021¹¹¹.

De las 117 441 llegadas por vía marítima, 67 447 se produjeron a través del Mediterráneo Central hacia Italia, un incremento de casi el doble que el año anterior (34 154). Otro punto principal de llegadas por vía marítima fue España, donde se registraron 40 100 llegadas en el conjunto de la vía del Mediterráneo Occidental y el Atlántico Norte siguiendo la línea del año anterior (40 106)¹¹².

109 El dato incluye llegadas irregulares por las distintas rutas marítimas y terrestres incluyendo los siguientes Estados miembros de la Unión Europea que forman parte de su frontera exterior: España, Italia, Malta, Grecia, Chipre y Bulgaria.

110 Para más información y datos sobre primeras llegadas: *Europe Arrivals | Flow Monitoring (iom.int)*. Esta fuente

111 Según la misma fuente Flow Monitoring citada supra, cifras y porcentajes consultados a fecha de 25 de abril de 2022.

112 Ibid.





OPERACIONES DE DESEMBARCO DEL GEO BARENTS EN PALERMO (ITALIA), EL BARCO DE MÉDICOS SIN FRONTERAS LLEGÓ A PUERTO CON 367 PERSONAS MIGRANTES A BORDO, INCLUIDAS 172 MENORES, TRAS UN RESCATE EN EL MEDITERRÁNEO CENTRAL EN OCTUBRE DE 2021.

© IGOR PETYX/EFE/EPA

En cuanto a las 33 976 llegadas por vía terrestre, el 32% se produjo en España (10 845)¹¹³ que registró un incremento con respecto al año anterior, otro 32% en Bulgaria (10 799) que supuso un notable incremento con respecto a 2020, debido principalmente al aumento de llegadas de personas procedentes de Afganistán e Irak y el 31% en Chipre (10 656)¹¹⁴ que, al igual que Bulgaria, registró un gran incremento debido especialmente al aumento de llegadas de personas de Siria y Turquía¹¹⁵ y el 14% Grecia (4 842) que se mantuvo en la línea de 2020¹¹⁶.

Por lo tanto, respecto al total de llegadas de manera irregular a España (50 945) un año más queda patente que la mayoría de ellas se realizan por vía marítima (79%). En enero de 2021, la población total de la Unión Europea superaba los 447 millones de habitantes, por lo que la suma total de las personas llegadas de manera irregular en ese mismo año apenas representa el 0,3%.

Por otro lado, según datos de la OIM, 2 048 personas fallecieron o desaparecieron en los distintos trayectos de las rutas del Mediterráneo hacia la UE, reflejando un notable incremento del 41% respecto al registro del año anterior (1 448). El 75% de dichos fallecimientos en 2021 tuvo lugar en la ruta del Mediterráneo Central que sigue siendo la ruta más mortífera. 384 personas perdieron su vida en la ruta del Mediterráneo Occidental hacia España¹¹⁷. Por otro lado, 1109 personas perdieron su vida o desaparecieron en la ruta Atlántica hacia Canarias lo que supone un aumento con respecto al año anterior (877)¹¹⁸.

Asimismo, las rutas de llegada a través del Mediterráneo, en su conjunto, volvieron a ser las más peligrosas del planeta, ya que en sus aguas se produjeron el 37% de las 5 880 muertes de personas migrantes registradas a nivel global¹¹⁹.

EL INCREMENTO DE LAS SOLICITUDES DE ASILO

Según Eurostat, en 2021 630 630 personas solicitaron asilo en la UE lo que representa un aumento notable con respecto a las 472 395 del año anterior¹²⁰. Estas cifras se vuelven a situar en niveles prepandémicos. El incremento de solicitudes se

113 La fuente citada incluye en este dato las llegadas producidas a Ceuta los días 17 y 18 de mayo.

114 Ibid.

115 https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2022/02/AIDA-BG_2021update.pdf

116 *Europe Arrivals | Flow Monitoring* (iom.int)

117 Fuente: *Mediterranean | Missing Migrants Project* (iom.int). Esta fuente recoge los fallecimientos en la región del Mediterráneo, no los ocurridos en la integralidad de las rutas hacia la UE ni dentro del territorio de esta.

118 <https://missingmigrants.iom.int/es/region/africa>

119 Ibid.

120 <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00191/default/table?lang=en>

debe principalmente a aquellas realizadas por personas procedentes de Afganistán y Siria.

Según datos de Eurostat, el año pasado, Alemania fue el primer país receptor de personas solicitantes de asilo en la UE con 190 545 solicitudes frente a las 121 955 del año anterior, lo que representa un aumento del 36%. Le siguió Francia, con 120 685 lo que supone también un aumento del 23% respecto a 2020 en que se registraron 93 200. Por tercer año consecutivo, España se situó en la tercera posición, con 65 404, registrando un leve descenso con respecto a 2020 (88 530)¹²¹. Estos tres países atendieron al 43% del total de solicitudes en el conjunto de la UE. Italia supera a Grecia situándose en cuarto lugar con 53 135 solicitudes reflejando un notable aumento con respecto a 2020 cuando se registraron 26 535 solicitudes. Austria se sitúa en quinto lugar con 38 615 solicitudes registrando un incremento del 62% con respecto a las 14 760 del año anterior. Grecia en cambio registra un notable descenso pasando del cuarto al sexto lugar. En el país se registraron 28 355 solicitudes en 2021 frente a las 40 560 de 2020.

Siria se situó de nuevo como primer país de origen de personas solicitantes en la UE, con 115 470, el 18% del total, más de la mitad de ellas en Alemania. Por tercer año consecutivo, Afganistán, con 98 685, fue el segundo país registrando un notable incremento. En tercer lugar, Irak desbancó a Venezuela con 29 850 solicitudes, cerca del 5% del total. Solo estas tres nacionalidades sumaron casi un tercio de todas las formalizadas en la Unión Europea. En cuarta y quinta posición quedaron Pakistán que desbancó a Colombia (24 820) y Turquía (22 190)¹²². Asimismo, conviene subrayar que en 2021 la mitad de las solicitudes realizadas por niñas y niños no acompañados fueron de aquellas/os originarios de Afganistán¹²³.

La tasa de reconocimiento de la protección internacional se incrementó pasando del 33% al 35%. Los porcentajes de resoluciones positivas más elevados los tuvieron las personas originarias de Eritrea (81%), Yemen (79%), Bielorrusia (75%), Siria (72%) y Afganistán (66%). El número de resoluciones pendientes en primera instancia se incrementó durante la segunda mitad del año alcanzando las 758 645 al final del mismo¹²⁴.

121 Datos para España según información publicada por el Ministerio de Interior. Véase para los distintos años en: <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica>

122 Eurostat: "Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex - annual aggregated data (rounded)". https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ASYAPPCTZA__custom_2660094/default/table?lang=en

123 <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-annual-overview-2021>

124 <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00190/default/table?lang=en>





UNA MUJER ALIMENTA A SU BEBÉ EN EL CAMPAMENTO EN LA FRONTERA ENTRE BIELORRUSIA Y POLONIA. CIENTOS DE PERSONAS EN BUSCA DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA QUEDARON ATRAPADAS BAJO TEMPERATURAS MÍNIMAS DURANTE TRES DÍAS EN LA FRONTERA. REGIÓN DE GRODNO (BIELORRUSIA). NOVIEMBRE DE 2021. © STRINGER/EFE/EPA

2.2. EVOLUCIÓN Y SEGUIMIENTO DEL NUEVO PACTO EUROPEO DE MIGRACIÓN Y ASILO

Resulta paradójico que, desde el anuncio en julio de 2019 en el Parlamento Europeo del Nuevo Pacto de Migración y Asilo y su presentación en el mes de septiembre de 2020 por parte de la Comisión Europea, sigamos abordando en este informe la evolución del mismo, lo que pone de manifiesto como punto de partida la falta de impulso en las cuestiones más relevantes y la falta de los progresos esperados.

En 2021, sí hubo acuerdo en el Parlamento Europeo y el Consejo sobre las nuevas normas para la entrada y residencia de trabajadores altamente cualificados de fuera de la UE en virtud de la revisión de la Directiva sobre la Tarjeta Azul¹²⁵. El acuerdo sobre la Tarjeta Azul era para la Comisión un objetivo clave del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. El nuevo esquema introduce reglas eficientes para atraer trabajadores altamente cualificados a la UE, incluidas condiciones de admisión más flexibles, derechos mejorados y la posibilidad de moverse y trabajar más fácilmente entre los Estados miembros de la UE. Tras la publicación de esta Directiva, los Estados miembros disponen de dos años para transponer las normas a la legislación nacional.

Asimismo, terminando el año 2021, el Consejo adoptó finalmente el Reglamento por el que se crea la Agencia de Asilo de la UE¹²⁶ (AAUE), cuyo objeto es mejorar la aplicación de la política de asilo en la UE convirtiendo la anterior Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) en una agencia de pleno derecho. La propuesta del Pacto por parte de la Comisión Europea de 2020 mantenía la propuesta de 2016 sobre el Reglamento relativo a la Agencia de Asilo de la UE, y se reanudaron los debates al respecto. La Presidencia del Consejo y el Parlamento Europeo alcanzaron un acuerdo provisional el 29 de junio de 2021. El Consejo adoptó formalmente el Reglamento en diciembre de 2021¹²⁷.

Los objetivos de esta Agencia se focalizan en optimizar el funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo, mejorando la asistencia operativa y técnica que brinda a los Estados miembros y contribuyendo a una mayor convergencia en la evaluación de las solicitudes de protección internacional. La nueva Agencia es, por tanto, la segunda propuesta legislativa que se aplicará en el marco del Nuevo Pacto, tras la adopción de la directiva relativa a la Tarjeta Azul adoptada en octubre de 2021. Las negociaciones sobre las restantes propuestas legislativas continúan en el Parlamento Europeo y en el Consejo.

125 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021L1883&from=ES>

126 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2303&from=EN>

127 Reglamento (UE) 2021/2303 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de diciembre de 2021 relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2303&from=EN>

A fecha de redacción de este informe, el estado de tramitación de las propuestas del Pacto se encontraba en diferentes fases.

En relación a la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión del asilo y la migración, el ponente Tomas Tobé, del European People's Party (EPP) presentó su proyecto de informe, seguido de un intercambio de opiniones, en la reunión de la Comisión LIBE del 26 de octubre de 2021. Se presentaron más de 2 500 enmiendas a esta propuesta. Este Reglamento establece un sistema de gobernanza de la migración (a nivel de la UE y a nivel nacional), incorpora las normas de Dublín y establece un mecanismo de respuesta para la solidaridad en caso de presión migratoria y para las llegadas tras la búsqueda y rescate. El mecanismo de solidaridad implica la reubicación, el patrocinio del retorno y/o el desarrollo de capacidades como herramientas para que los Estados miembros materialicen su solidaridad. El ponente y los ponentes alternativos han comenzado a trabajar en la búsqueda de acuerdos sobre las principales cuestiones, como, por ejemplo, entre las numerosas enmiendas presentadas por los diferentes grupos políticos sobre las normas de Dublín, incluida la relevancia del "criterio de entrada", así como sobre el fondo del mecanismo de solidaridad establecido en el Reglamento. El objetivo es establecer una posición del Parlamento Europeo antes de verano de 2022.

En relación a la Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional, la ponente Fabienne Keller (Renew) presentó su proyecto de informe en la reunión de la Comisión LIBE del 26 de octubre de 2021. Se buscaban acuerdos sobre las principales cuestiones: relación con el nuevo procedimiento de selección; criterios de selección de las personas solicitantes que se canalizarán hacia el procedimiento fronterizo de asilo; plazos de los procedimientos fronterizos de asilo y retorno, su carácter obligatorio; ficción de la no entrada; detención y riesgo de fuga; derecho a un recurso efectivo; efecto suspensivo de los recursos; y, garantías de los derechos fundamentales.

Los Estados miembros siguen divididos sobre el carácter obligatorio del procedimiento fronterizo como quedó en evidencia en la última reunión en febrero de 2022.

Los ministros del Interior y de Migraciones de España, Italia, Grecia, Chipre y Malta apostaron por emprender una estrategia común, en línea con el enfoque "paso a paso" propuesto por la Presidencia francesa de la Unión Europea, permitiendo un avance gradual que desbloquee el Pacto Europeo de Migración y Asilo¹²⁸ y permita un avance

128 https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_es

gradual, respetando los principios de responsabilidad y solidaridad, y apoyando acciones que impulsen la dimensión exterior de la política migratoria, en línea con los postulados españoles y con las conclusiones de las reuniones del Consejo Europeo de junio, octubre y diciembre de 2021, que señalan que “la prevención en los países de origen y de tránsito debe ser una verdadera piedra angular del Pacto Europeo para la Migración y el Asilo”.

Este encuentro, organizado y convocado por Italia fue continuación de los contactos iniciados entre los cinco países el pasado mes de marzo en Atenas. El último encuentro presencial se celebró los pasados días 24 y 25 de septiembre de 2021 en Málaga, en una reunión organizada por España que culminó con una declaración conjunta en la que el MED5 reclamaba a la Unión Europea un reparto equitativo de la responsabilidad en materia migratoria.

En cuanto a la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre control previo a nacionales de terceros países en las fronteras exteriores (*pre-entry screening*), la ponente, Birgit Sippel (S&D), presentó su propuesta de informe, seguida de un intercambio de opiniones en la Comisión LIBE el 30 de noviembre de 2021. Los principales puntos de este Reglamento se refieren a la ficción de la entrada legal, el mecanismo de control, los motivos de detención, la relación entre el cribado y la Directiva sobre las condiciones de acogida y los recursos legales. El texto formó parte del orden del día del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) del 8 de noviembre de 2021. No se adoptó ningún mandato.

Sobre la Propuesta de modificación del Reglamento EURODAC, el ponente Jorge Buxadé (ECR) presentó su proyecto actualizado con un número limitado de enmiendas que respetan principalmente el acuerdo provisional alcanzado sobre la propuesta inicial de la Comisión Europea. Las cuestiones más controvertidas son el uso de datos biométricos, la protección de los datos personales y el régimen aplicable a las llamadas “banderas de seguridad”, el papel de las agencias de la UE (especialmente EUROPOL) en la adhesión a EURODAC. La Presidencia francesa desea avanzar en el expediente EURODAC, independientemente de las negociaciones sobre los demás reglamentos. Existen posiciones divergentes entre las diferentes posiciones de los Estados miembros del Este, más centrados en las cuestiones de cribado y de los Estados miembros del Mediterráneo más interesados en los mecanismos de solidaridad.

En relación a la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las situaciones de crisis y fuerza mayor en el ámbito de la migración y asilo, el ponente, Juan Fernando López Aguilar (S&D), presentó su proyecto de informe, seguido de un intercambio de opiniones en la reunión de la Comisión LIBE del 30 de

noviembre de 2021. El Reglamento de Crisis prevé un sistema más allá de la presión migratoria con la posibilidad de que el Estado miembro bajo presión de crisis -en consulta con la CE- se aparte del acervo regular de asilo, lo que puede dar lugar a procedimientos fronterizos ampliados y mecanismos de solidaridad ampliados, en particular la reubicación. También prevé disposiciones en caso de fuerza mayor, concretamente plazos más largos para el registro de las solicitudes, para los trámites de determinación de la responsabilidad de un solicitante y para el traslado de los solicitantes al Estado miembro responsable, así como para la aplicación de las medidas de solidaridad emprendidas por el Estado miembro afectado en virtud del Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración.

En última instancia, su objetivo es la derogación de la Directiva de Protección Temporal mediante la creación del estatuto de "protección inmediata" para determinadas categorías de solicitantes. El ponente enfocó la crisis como una situación excepcional en la que las excepciones del acervo son posibles pero limitadas, y en la que el elemento de solidaridad será más explícito. También ha introducido el concepto de "procedimientos prioritarios" en caso de solicitudes que puedan estar bien fundadas. Todos estos planteamientos estarán sujetos a la búsqueda de consecuentes acuerdos.

En relación a las propuestas anteriores del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), la Directiva de refundición de las condiciones de acogida y el Reglamento de Cualificación y Marco de Reasentamiento de la Unión están en *standby* en el Parlamento y en el Consejo; es más, los acuerdos provisionales alcanzados en los diálogos a tres bandas en 2018 nunca fueron refrendados por el COREPER (Comité de Representantes Permanentes).

Respecto a la Refundición de la Directiva de Retorno, no se ha fijado ninguna fecha para la votación. Los aspectos controvertidos son, entre otros, el procedimiento fronterizo de retorno, el riesgo de fuga, la duración del internamiento y los recursos. El Consejo tiene un mandato parcial de negociación desde junio de 2019.

La actual situación evidencia, por tanto, que los Estados miembros se encuentran ante grandes desafíos, tomando como punto de partida lo que ya en 2016 el comisario Avramopoulos puso de manifiesto en el anuncio de la agenda europea de asilo: la necesidad y objetivo de avanzar hacia una política de asilo eficiente, justa y humana, en aras de un sistema eficaz tanto en tiempos de calma como en coyunturas de especial presión migratoria. En dicha ocasión, el comisario apostaba de esta forma por unos cambios que sentasen las bases de un verdadero procedimiento común de asilo armonizado capaz de garantizar un trato coherente y adecuado a las personas solicitantes





BRUSELAS (BÉLGICA).
BANDERAS DE LOS PAÍSES MIEMBRO DE LA UE EN LAS PUERTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA.
© WIKIMEDIA COMMONS

de protección internacional en cualquiera de dichos Estados miembros¹²⁹. Pero para ello es necesario llegar a consensos ante el bloqueo en cuestiones sobre la definición y alcance de los mecanismos de solidaridad, el procedimiento en frontera y la aplicación de un mecanismo de *pre-entry screening*, la posición de los países que se encuentran en primera línea de llegada y que exigen un equilibrio entre solidaridad y responsabilidad compartida, y todo ello desde un marco de protección acorde con el máximo respeto a los derechos fundamentales.

En este contexto, y tras la invasión de Ucrania, las negociaciones se vieron interrumpidas ante el mayor éxodo de refugiados desde la segunda guerra mundial. La respuesta de la Comisión Europea fue inmediata.

Tal y como ya se ha mencionado, el 2 de marzo de 2022, la Comisión Europea propuso la activación de la Directiva de Protección Temporal para ofrecer una asistencia rápida y eficaz a las personas que huyen de la guerra en Ucrania. La Comisión también presentó unas directrices operativas para ayudar a los guardias fronterizos nacionales a gestionar eficazmente las llegadas a las fronteras con Ucrania. El 3 de marzo de 2022, los ministros de la UE (Consejo de Justicia y Asuntos de Interior) acordaron por unanimidad el establecimiento de un mecanismo de protección temporal en respuesta a la afluencia de personas desplazadas procedentes de Ucrania.

La Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, de 4 de marzo de 2022, reconoció la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania como consecuencia de un conflicto armado en el sentido del artículo 5 de la Directiva de Protección Temporal y con el efecto de introducir la protección temporal.

Todo esto contrasta con la situación en el año 2015 cuando cada país optó por actuar según intereses individuales incluso con medidas unilaterales como el cierre de sus fronteras nacionales. Entonces el Consejo Europeo y el Consejo de la UE escenificaron a través de sus cumbres la desunión, la diferencia de políticas, la descoordinación y el desacuerdo. Las víctimas de este desencuentro, de la falta de respuesta conjunta de los entonces 28 Estados, fueron las personas refugiadas. El 13 de mayo de 2015 se adoptó la Agenda Europea de Migración, que se materializó en la adopción de dos paquetes de medidas a fines de mayo y a principios de septiembre. Entre sus propuestas destacaban la reubicación de solicitantes de asilo desde Grecia e Italia y el reasentamiento de personas refugiadas desde terceros países. Grecia se convirtió en un enorme campo de refugiados, con una consecuencia inmediata e inaudita en la historia reciente de Europa.

129 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_1620

CEAR entonces instó la activación de la Directiva de Protección Temporal para la concesión de esta protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a adoptar medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros. Sin embargo, no hubo una mayoría cualificada en el Consejo que permitiera llegar a un acuerdo, y únicamente se acordó la reubicación de solicitantes de asilo desde Grecia e Italia, con un grado de cumplimiento poco satisfactorio por parte de la mayoría de los Estados y la negativa de los países de Visegrado¹³⁰, y el reasentamiento de personas refugiadas desde terceros países.

En febrero de 2022, la Comisaria Johansson destacó en esta ocasión, la firmeza y unidad de todos los Estados. Consideró un desafío recibir en esos primeros días más de un millón de personas que pudieron salir de Ucrania, aunque subrayó la toma de decisiones en tiempo récord como aspecto destacable de este reciente episodio, reconociendo que la posición del conjunto de la Unión Europea era mejor en comparación a la situación en que esta se encontraba en 2015¹³¹.

La apertura de las fronteras en los países limítrofes, la solidaridad del resto de los Estados, los movimientos ciudadanos, el apoyo, el ofrecimiento de acogida y la ola de solidaridad obedecen, seguramente, a criterios de vecindad, a sentir que podríamos ser nosotros, que no nos separa un mar, que vivimos en el mismo continente, que existe libertad de movimiento y por supuesto evidencia de que si hay voluntad política la respuesta no será únicamente orientada a la emergencia. Por todo ello, el desarrollo de los instrumentos del Pacto debe sentar las bases de una política migratoria y de asilo de manera conjunta y con carácter estructural.

130 Alianza de cuatro países centroeuropeos —Eslovaquia, Hungría, Polonia y la República Checa— vigente desde 1991.

131 Comparecencia por acuerdo Consejo DPT: <https://www.consilium.europa.eu/es/media-galleries/jha/2022-03-03-04-jha/?slide=1>

