

Efectos de las políticas migratorias y de control de fronteras en la UE sobre el derecho de asilo.

LAS FRONTERAS SUR (ESPAÑA) Y ESTE (HUNGRÍA)

RAQUEL SEIJAS
TUTORA: MARIA JULIÀ |

Resumen

Pertenecer a la UE no siempre conlleva la existencia de actuaciones análogas por parte de los diferentes Estados miembros.

La transformación de la política común europea, la aparición de nuevos movimientos migratorios y la diversidad en la aplicación del derecho de asilo, determinan, entre otras cosas, las actuaciones de los Estados europeos.

Países como España y Hungría sirven de ejemplo para mostrar como las modificaciones en las políticas europeas de migraciones y fronteras, la influencia de las regulaciones nacionales y la diferente interpretación de la normativa común puede afectar al derecho de asilo.

Es por tanto fundamental para el desarrollo de futuras políticas de la UE conocer, por un lado, los cambios en la regulación común de fronteras y asilo y, por otro, analizar si la variación en la normativa europea afecta al derecho de asilo.

Palabras clave: derecho de asilo, UE, seguridad, fronteras.

ÍNDICE

Introducción	6
Capítulo 1. El derecho de asilo.	8
1.1 El derecho de asilo en la UE	10
1.1.1. El Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)	15
1.1.2. Aplicación del derecho de asilo: la Oficina Europea del Derecho de Asilo (EASO)	21
1.2 El derecho de asilo en España	25
1.2.1 Legislación española	25
1.2.2 Aplicación del derecho de asilo en España	29
1.3 El derecho de asilo en Hungría	37
1.3.1 Legislación húngara	37
1.3.2. Aplicación del derecho de asilo en Hungría	40
Capítulo 2. Control de fronteras en la UE	45
2.1. Frontex	49
2.1. Guardia de Fronteras y Costas: GEFC.	51
2.1 Cambios recientes en las políticas de frontera en la UE:	54
2.1.1 Modificaciones en Hungría	58
2.1.2 Modificaciones en España	64
Capítulo 3. La afluencia migratoria de 2015 y el derecho de asilo.	67
3.1 Medidas generales de control en fronteras de la UE durante la “crisis” de los refugiados en 2015: Refuerzo de la EASO, Reasentamiento, Devolución.	70
3.2 Medidas novedosas de emergencia en el control de fronteras en 2015: Los hotspots o puntos críticos	74
Capítulo 4. Efectos sobre el derecho de asilo	77
4.1 Peticiones de asilo antes y después de la “crisis de los refugiados”	77
4.1.1. Peticiones en España.	77
4.2. Análisis de las medidas y prácticas que se han llevado a cabo en las fronteras y en el derecho de asilo. Buenas y malas prácticas.	87
4.2.1 Medidas con efectos positivos:	88
4.2.2 Medidas con efectos negativos:	93
Conclusiones	0
Bibliografía	5
Monografías y anuarios	5
Libros	5
Revistas	5
Convenios y Resoluciones de Naciones Unidas	9
Tratados y Legislación de la UE	9

Jurisprudencia TJUE y TDEH.....	12
Normativa española sobre el derecho de asilo	12
Normativa húngara sobre el derecho de asilo.....	12
Recursos en línea	13

ABREVIATURAS:

ACNUR: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados.

AIDA: Asylum Information Database.

CDF: Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

CEAR: Comisión Española de Ayuda al Refugiado.

CEDH: Convenio Europeo de Derechos Humanos.

CETI: Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes.

CIAR: Comisión Interministerial de Asilo y Refugio.

CIE: Centro de Internamiento de Extranjeros.

EASO: European Asylum Support Office.

ECJ: European Court of Justice.

ELSJ: Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

EURTF: European Union Regional Task Force.

GEFC: Guardia Europea de Fronteras y Costas.

HHC: Hungarian Helsinki Committee.

OAR: Oficina de Asilo y Refugio

OIM: Organización Internacional para las Migraciones.

PEP: Protect Entry Procedures.

SECA: Sistema Europeo Común de Asilo.

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

TUE: Tratado de la Unión Europea.

FIDESZ: Fiala Demokraták Szövetsége.

UE: Unión Europea.

Introducción

En los últimos años, las modificaciones en las políticas migratorias y comunitarias suponen un punto de inflexión dentro de la UE. El cambio de estrategias junto con las nuevas oleadas de migrantes están provocando efectos entre la población migrante y en su derecho a solicitar asilo. Conocer cuáles son esos efectos sobre el derecho de asilo es básico no solo para descubrir fallos o aciertos de estas políticas sino también por la implicación que puede llegar a tener en futuras acciones de la UE.

La llegada de nuevas oleadas de migrantes concentradas en la ruta de los Balcanes y la Frontera Sur de España ha sido resuelta de formas diferentes por España y Hungría siendo ambos países miembros de la UE. Es por este tipo de contrastes en la resolución de problemas comunes que desde la UE se ha intentado dictar una normativa armonizadora en materia de asilo, disponiendo una serie de normas mínimas para que los procedimientos sean similares para todos los Estados miembros.

Tanto España como Hungría deben seguir criterios comunes previstos en tratados internacionales, en los dos Estados está reconocido y permitido el derecho de asilo. La cuestión es: ¿las personas que llegan a la frontera húngara y a la frontera sur española tienen posibilidad de solicitar asilo? ¿existen o no impedimentos para hacerlo? ¿la normativa europea facilita y protege el derecho de asilo incluso ante situaciones imprevisibles?

Las diferencias entre países miembros a la hora de aplicar el derecho de asilo se deben en cierta medida, a las regulaciones nacionales de ese derecho, al modo de aplicar las políticas comunitarias y a la multiplicidad de situaciones nuevas e inesperadas a las que se están enfrentando con la llegada de migrantes.

El objetivo principal de este trabajo es conocer y analizar si la modificación e impacto de políticas comunes y las diferencias entre países miembros a falta de criterios comunes en la UE están afectando al derecho de asilo.

Para poder abordar y dar respuesta a este objetivo principal he realizado un análisis de las normativa y política común de la UE. Dos Estados miembros que sufren presión migratoria, España y Hungría, han servido de ejemplo para mostrar como ha sido la respuesta ante las oleadas de migrantes que llegan a las fronteras y cuáles han sido sus estrategias en lo que respecta a la migración y asilo.

He fundamentado el contenido de este trabajo basándome: en la revisión documental durante el periodo 2013-2018, el análisis de resultados de investigaciones científicas sobre el derecho de asilo y la política de fronteras en la UE; la interpretación de datos sobre asilo, migraciones y política en frontera procedentes de informes y estadísticas ofrecidos por diversos organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales. La investigación documental es una base metodológica tradicional apropiada para esta investigación. Es un método que proporciona y posibilita una investigación reflexiva y analítica de manera que, mediante el análisis crítico puedo captar datos para construir y valorar¹ las circunstancias que han rodeado al derecho de asilo durante el periodo seleccionado.

¹ Bernal, A. B. (2003) “La metodología documental en la investigación jurídica: alcances y perspectivas”. *Opinión jurídica*, Vol. 2, nº4, 2003, pp. 109-116

Por un lado, he realizado un análisis general de bibliografía referente a derecho de asilo y derechos humanos a nivel europeo centrándome en los casos concretos de España y Hungría. Tras esta fase era preciso una revisión de la legislación relativa al asilo en Hungría y España, así como de la normativa común europea, examinando además la jurisprudencia internacional existente al respecto. Y un tercer apartado de revisión documental de las modificaciones en las normativas europeas, la situación de las fronteras en los países que sirven de ejemplo y en las fronteras exteriores de la UE. La obtención de resultados consecuencia de la revisión documental ofrece la posibilidad de valorar si las políticas europeas han podido condicionar el derecho de asilo, justo en un periodo en el que la UE afrontó las llegadas de migrantes a sus fronteras calificadas como las más importantes en la última década.

Capítulo 1. El derecho de asilo.

El asilo, según Díez de Velasco², es la protección que ofrece un Estado a personas no nacionales cuya vida o libertad están en peligro, pero el asilo es competencia de cada Estado pues está basado en el principio de soberanía nacional.

El derecho de asilo³ es un derecho histórico que se remonta a antiguas civilizaciones, pero no ha sido hasta el siglo XX cuando Naciones Unidas lo formaliza y desarrolla a través de la Convención de 1951 y el Protocolo 1967 relativo al estatuto de refugiado. En la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 14 reconoce el derecho de las personas a pedir asilo si están perseguidos en otros países. El Convenio de 1951 es la pieza angular de protección de los refugiados, esta Convención entró en vigor el 22 de

² Díez de Velasco, M. Instituciones de Derecho Internacional Público, Madrid, Tecnos, 2003, pp.559-562/ p. 559 en Derecho y asilo en la UE. Mografía. Universidad Pablo de Olavide. Pp. 1-158

³ Peters, Michael A.& Tina Besley. “The Refugee Crisis and The Right to Political Asylum”. *Teaching, Responsibility, and the Corruption of Youth. Brill Sense*, 2019. p. 116-125.

abril de 1954 con una enmienda materializada en el Protocolo de 1967 que alteró los límites geográficos y temporales establecidos por la Convención de 1951 dándole de este modo, cobertura universal. Pero es el principio de non refoulement el pilar del derecho de asilo, este principio recogido en el artículo 33 de la Convención de 1951 obliga a los Estados a no devolver a las personas a su país de origen ni a otros donde su vida pueda correr peligro. En la Unión Europea este principio se codifica en el artículo 19.2 de la Carta UE y es norma de Derecho internacional consuetudinario. El asilo implica que los solicitantes tengan acceso a procedimientos para determinar si se les otorga el estatuto de refugiado, los países deben determinar el estatuto de refugiado e interpretar de manera restrictiva las cláusulas establecidas para la exclusión de refugiados con el objetivo de no limitar los derechos humanos. Las causas por las que, en estos momentos, las personas solicitan protección son cada vez más complejas, la protección basada en una definición estricta de persecución es cada vez más problemática porque puede excluir a muchos migrantes forzados. El alcance y contenido de derecho de asilo ha evolucionado a la vez que la inmigración y el tratamiento jurídico de extranjería, los flujos migratorios han condicionado las respuestas estatales sobre asilo⁴, pero en el contexto actual la demanda de protección internacional es solicitada de manera masiva lo que impide o dificulta el tratamiento individualizado. Los diferentes Estados deciden sobre el asilo, pero deben tener en cuenta el principio de non refoulement, incluido en el Convenio de 1951 artículo 33. Este principio es obligación de derecho internacional e impide a los Estados enviar a los extranjeros que estén dentro de sus fronteras a países donde puedan violar sus derechos fundamentales, se aplica a los solicitantes de asilo extendiéndose a los supuestos de entradas ilegales, las personas que crucen de manera ilegal una frontera no podrán ser

⁴ Pérez Solá. “El derecho de asilo y la condición de refugiado: Balance de 26 años de desarrollos legislativos”. *Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos*, n° 25, 2011, pp 269-308.

sancionados de manera penal por su entrada ilegal siempre que aleguen ante las autoridades el porqué⁵. Hay personas en frontera a las que no se puede expulsar a lugares que puedan suponer un peligro para su integridad o libertad, por tanto, el no rechazo en frontera entraría dentro del principio de non refoulement⁶.

1.1 El derecho de asilo en la UE

Las competencias en derecho de asilo siguen siendo de los Estados, el Convenio europeo de derechos humanos no recoge el derecho a solicitar asilo, pero para reforzarlo la jurisprudencia del TJUE y del TEDH ha aportado el reconocimiento de este derecho. En el TFUE, en su artículo 78⁷ se establece que la “Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal”, pero realmente el marco jurídico regulador del derecho de asilo lo encontramos en el artículo 18 de la Carta de Derechos Fundamentales y la prohibición de devolución en el artículo 19. El artículo 78 del TFUE prevé además la creación del SECA (Sistema Europeo Común de Asilo), con el objetivo de que se respeten las obligaciones adquiridas en la Convención de Ginebra de 1951.

La base legislativa de la UE en materia de asilo comprende los artículos 67 apartado 2, artículos 78 y 80 del TFUE y el artículo 18 de la Carta de los Derechos

⁵ Ramírez, José María Porras. El sistema europeo común de asilo y la crisis de los refugiados. Un nuevo desafío de la globalización. *Revista de estudios políticos*, 2017, no 175, p. 207-234.

“El sistema europeo común de asilo y la crisis de los refugiados. Un nuevo desafío de la globalización”. *Revista de estudios políticos*, nº 175, 2017, pp: 207-234.

⁶ Gortázar, Cristina; Rotaache, Cristina J. Gortázar. *Derecho de asilo y "no rechazo" del refugiado*. Universidad Pontificia Comillas, Dykinson, Madrid, 1997, pp: 287.

⁷ Versión consolidada del tratado de funcionamiento de la Unión Europea: Artículo 78 (antiguos artículos 63, puntos 1 y 2, y 64, apartado 2, TCE) 1. “La Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como a los demás tratados pertinentes”. <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>

Fundamentales de la UE ajustadas a la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y al Protocolo de 1967. Ha habido varios antecedentes legislativos para trazar las bases de una política común en este aspecto: en 1950 el Convenio europeo para la salvaguarda de derechos humanos y libertades fundamentales, se trata de un mecanismo de protección de migrantes y refugiados que recogía un conjunto reducido de derechos; la UE disponía además del acuerdo europeo nº 31 sobre exención de visados a refugiados que se aprobó en 1959 en Estrasburgo.

Pero la regulación intergubernamental del derecho de asilo no se realiza hasta el Tratado de Maastricht en 1993. En 1999 el Tratado de Ámsterdam permitió que existiera legislación en materia de asilo con nuevas competencias. El programa de Tampere en 1999 es decisivo para que se ponga en marcha la aplicación de un sistema europeo con procedimiento y estatuto comunes para las personas que soliciten asilo así como la puesta en marcha de distintas agendas de trabajo que sustentan los cuatro ejes de la política acordada en Tampere: cooperación con los países de origen y tránsito, el desarrollo del SECA, garantizar un trato justo a nacionales de terceros países residentes en la UE y la gestión eficaz de flujos migratorios⁸. La primera fase la abarca el SECA desde 1999 hasta 2004 en el que se inicia una segunda fase para la instauración del procedimiento de asilo único. Se ha recorrido un largo camino hasta llegar al punto de inflexión que ha supuesto el SECA adoptando un procedimiento y un estatuto uniforme para todos los Estados miembros reduciendo la autonomía estatal y evitando las limitaciones de algunos estados. En el año 2000, la Carta de Derechos Fundamentales pasa a ser de obligado

⁸ Pinyol-Jiménez, Gemma. “Deconstrucción de la política europea de inmigración”. *Estudios de política Exterior* on line nº 187, enero/febrero 2019, <https://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/deconstruccion-la-politica-europea-inmigracion/>

cumplimiento para todos los Estados miembros tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en enero de 2009. Es en los artículos 18 y 19 de la Carta donde se recogen el derecho de asilo y la prohibición de retorno de una persona a un Estado donde pueda correr peligro.

Una vez superada la primera fase del SECA, el artículo 80 del TFUE dispone del principio de solidaridad y reparto igualitario entre los Estados. El Programa de Estocolmo 2010-2014 promueve la solidaridad y papel de la EASO⁹ (European Asylum Support Office). Con la afluencia migratoria de 2015, se puso en marcha la Agenda Europea de la migración con el objetivo de proponer medidas para gestionar el asilo de manera común y organizada. Estas medidas comprendían: la reforma del SECA mediante la aplicación de Reglamentos para simplificar, garantizar el asilo; unificar criterios para obtener protección internacional; definir las condiciones de acogida; reformar el Reglamento de Dublín; revisar EURODAC; transformar la EASO en la Agencia de Asilo de la UE; establecer normas sobre reasentamiento.

Es importante recordar que la creación del espacio europeo de libre circulación- Tratado de Schengen- impulsó a armonizar políticas de asilo dentro de la UE, culminando con la Convención de Dublín en 1990 y sustituida por la Regulación Dublín II (2003)¹⁰ y Dublín III (2013). El sistema Dublín, no quiere distribuir la responsabilidad sobre los refugiados entre los Estados miembros, sino proporcionar unos criterios sobre quién es el Estado responsable de examinar las solicitudes. La responsabilidad en el examen de solicitudes pretende evitar la selección de países a

⁹ Producto del Pacto Europeo de Migración y Asilo en 2008, creada a través del Reglamento 439/2010 con la que se pretende mejorar la colaboración entre Estados en materia de asilo.

¹⁰ Donde ya se incluyen las Directivas: Dublín II: Reglamento 343/2003, Directiva 20014/83/CE refundida por la Directiva 2011/95/UE

la carta y que ningún país acabe examinando las solicitudes que no le corresponden. Dublín tiene 3 principios básicos: 1) solo hay una oportunidad de solicitar asilo, si la respuesta es negativa es común a todos los Estados miembros; 2) los criterios de distribución los establece Dublín y no los solicitantes, 3) los solicitantes pueden transferirse al Estado que les haya sido asignado¹¹. Con el Tratado de Roma las competencias de la UE en cuestiones relacionadas con la migración han sido ampliadas y han evolucionado en sucesivas modificaciones. En diciembre de 1989 el Consejo Europeo solicitó una armonización en las políticas de asilo cuya respuesta fue el Convenio de Dublín. El Convenio firmado en 1990 determina, entre otras cosas, cuál es el Estado europeo responsable de las solicitudes presentadas en cualquier Estado Miembro¹². Con este sistema, cuando una persona llega a la frontera de la UE incluyendo aguas territoriales y zonas de tránsito (art. 3.1 de la Directiva 2013/32/EU) pueden solicitar protección a las autoridades competentes de cada Estado. Las autoridades están obligadas a registrar las solicitudes de protección internacional dentro de los plazos establecidos según la Directiva 2013/32/EU artículo 6.1. Una vez que los solicitantes presentan la solicitud, se activa la Directiva 2013/33/UE sobre condiciones de acogida para proporcionarles sustento básico y se determina qué estado es responsable de examinar la solicitud. Este sistema es una herramienta de gestión para los Estados miembros en cuestiones relacionadas con el asilo. Se trata de normas que determinan a qué Estado le corresponde examinar la solicitud de asilo asignando la responsabilidad de cada Estado, resolviendo la cuestión de solicitudes múltiples y refugiados en órbita. Los

¹¹ Garcés Mascareñas, Blanca. “Why Dublin “doesn’t work”. *Notes Internacionals CIDOB*, 2015, vol. 135, pp. 1-5. p. 2

¹² Estudio sobre el asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida. Defensor del Pueblo. Madrid, julio 2016. https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/07/Asilo_en_Espa%C3%B1a_2016.pdf (Última consulta: 19 septiembre 2019)

datos son centralizados a través de Eurodac para que los solicitantes no puedan realizar movimientos secundarios en ningún otro Estado¹³. Las normas mínimas comunes para la concesión de asilo o protección subsidiaria se establecen en 2004 con la Directiva 2004/83/CE, una vez que la competencia de asilo es incorporada a la UE es regulada mediante el último reglamento 604/2013 Dublín III.

En lo que respecta a la migración en general, no es hasta el Tratado de Ámsterdam de 1997 que las políticas de migración y asilo pasan al ámbito competencial.

La UE dispone de Directivas transversales para personas migrantes como la Directiva 2000/43 sobre la igualdad de trato a las personas, o la 2000/78 sobre el establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo o la educación. La Directiva 2003/86 regula el derecho a reunificación familiar y el estatuto de migrantes y residentes de larga duración lo recoge la Directiva 2003/109. La Directiva la 2004/38 sobre el derecho de los migrantes a circular y residir dentro de los Estados miembros generó muchas expectativas. En general estas medidas suponen una armonización a la baja que toma como referencia regulaciones restrictivas¹⁴. La cuestión migratoria y de asilo en la Carta UE queda reducida a los artículos 18 y 19. La Directiva sobre seguridad 2008/115/CE hace referencia al retorno de ilegales y su procedimiento (DOCE L-348/98), esta Directiva considera la expulsión como sanción primaria. Si existe un proceso de renovación de asilo pendiente, el artículo 6.5 realiza que el Estado considerará la posibilidad de expedir una decisión de retorno hasta la decisión de renovación.

¹³ Arenas Hidalgo, Nuria. "El Sistema Europeo Común de Asilo. Funcionamiento básico y evaluación ante los actuales éxodos de población". *Revista jurídica de Buenos Aires*, año 42, número 95, 2017, pp. 139-161.

¹⁴ Corella Solares, Ángeles. "Derechos humanos y asilo: sobre las deficiencias del SECA y la regulación jurídica española". *Anuario de la Facultad de Derecho* (Universidad de Alcalá) 2014, 2015, no. 7, p. 181-210.

El pacto europeo de 2008 sobre inmigración y asilo ha marcado las líneas por las que se guían las políticas de migración, asilo y control de fronteras, estas líneas están marcadas en 5 compromisos políticos básicos: 1) gestión de la inmigración legal, control de la inmigración irregular, 2) efectividad de la vigilancia fronteriza, 3) establece un único sistema de asilo con estándares comunes relativos a la protección de refugiados y a la subsidiaria, 4) promoción de asociaciones con países de origen y tránsito. La Directiva 2005/85/Ce de 2005 establece normas mínimas para retirar o conceder la condición de refugiado que fuera modificada por la sentencia del tribunal de justicia el 6 de mayo de 2008, por lo que estas modificaciones provocan la refundición de esta Directiva y en su lugar aparece la Directiva 2013/32/UE del PE 26 de junio 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o retirada de protección internacional conforme a Directiva 2011/95/CE. La Directiva 2013/33/UE 26 junio 2013 aprueba normas para la acogida de solicitantes de protección internacional. A través del Reglamento 1077/2011 se crea agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud. El programa de la Haya 2005-2009 estaba pensado para fortalecer el espacio de libertad, seguridad y justicia con peso específico en el control de fronteras; el Pacto Europeo de Inmigración y Asilo es un compromiso en cuanto a la construcción europea de asilo y se inicia el programa de Estocolmo 2010-2014 para consolidar el SECA.

1.1.1. El Sistema Europeo Común de Asilo (SECA).

El SECA supone un paso muy importante en el avance de una política común referente al derecho de asilo para todos los Estados, pero las competencias de la UE en esta materia están muy relacionadas con la supresión de las fronteras interiores y de convertir a las exteriores en algo común. Establecer un sistema

común no solo es crear un grupo de Directivas como el SECA, sino que es necesario armonizar los sistemas jurídicos nacionales¹⁵. La UE desarrolla un enfoque Global de migración y movilidad (GAMM) partiendo de una serie de actuaciones donde tiene prioridad de actuación en las áreas Mediterránea y África, estas actuaciones suponen un marco general de la política UE en migración y asilo¹⁶. El SECA es un sistema cuya base lo establecían¹⁷ cuatro Directivas: La Directiva 2001/55CE del Consejo que habilita medidas del Fondo Europeo para refugiados con el objetivo de intentar equilibrar la solidaridad entre Estados Miembros. El resto de las tres Directivas suponen el núcleo del SECA: la Directiva 2011/95/UE establece normas para reconocer a nacionales de terceros países o apátridas beneficiarios de protección internacional; la Directiva 2013/32/UE reúne procedimientos comunes para conceder o retirar la protección internacional y la Directiva 2013/33/UE por la que se aprueban normas para acoger a los solicitantes de protección internacional. Existe un nuevo paquete legislativo de la UE que fija normas comunes y refuerza procedimientos de cooperación para garantizar igualdad de trato a los solicitantes de asilo en un sistema más transparente independientemente del lugar en el que presenten la solicitud. Pero han existido variaciones debido a las nuevas formas de migrar y las dificultades a las que se han ido enfrentando los diferentes Estados miembros, de manera que en este momento el SECA está compuesto por estas Directivas:

¹⁵ Ramírez, José María Porras. “El sistema europeo común de asilo... op. cit. pp: 207-234.

¹⁶ Torrado, José Manuel Benítez. “Una propuesta de escenarios futuros del régimen europeo de las migraciones, ante el empuje de la migración africana”. *Análisis GESI*, 2016, no 33, p. 2.

¹⁷ De Lucas, J. “Sobre el proceso de vaciamiento del derecho de asilo por parte de los Estados de la UE”.

AIS: Ars Iuris Salmanticensis, 4(1), 2016, pp. 21-27.

- Directiva de procedimientos de asilo: fija las normas en el proceso de solicitud. En un principio, estaba vigente la Directiva de procedimiento 2005/85/CE pero, debido a que daba lugar a muchas imprecisiones se adopta la Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional. Esta nueva directiva es más precisa y crea un sistema más coherente, pretende facilitar la toma de decisiones rápidas y acertadas. Las personas que soliciten asilo y tengan necesidades especiales, recibirán asistencia para ofrecer explicaciones que respaldan su demanda, intensificando la protección de menores no acompañados o la protección a víctimas de tortura.
- La Directiva de condiciones de acogida fue en un principio la Directiva 2003/9/CE que contemplaba la provisión de determinadas condiciones de acogida hasta la resolución de las solicitudes. Pero la práctica ente Estados miembros era muy divergente a este respecto y podría desembocar en condiciones de acogida insuficientes. Se establece una nueva Directiva sobre condiciones de acogida mejor y más armonizada, la Directiva 2013/33/UE por la que se aprueban normas para la acogida de solicitantes de asilo. Esta nueva Directiva sobre condiciones materiales de acogida para los solicitantes de asilo en la UE, garantiza la existencia de esas condiciones y el respeto a los derechos fundamentales, practicándose medidas de detención solo en último recurso.
- La Directiva de requisitos 2004/83/CE para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados, o personas que necesitan otro tipo de protección internacional. El contenido de la protección concedida conllevaba un grado de imprecisión muy alto que perpetuaba las

divergencias en las prácticas nacionales de asilo y la legislación, por lo que la obtención de la protección internacional variaba muchísimo de un Estado a otro.

- El Reglamento de Dublín: Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país. El principio esencial de este Reglamento implica que examinar las solicitudes, recaiga en el Estado miembro con un papel preponderante en la entrada o residencia. Pero la experiencia ha puesto de manifiesto la necesidad de abordar situaciones nuevas que imponen presión en las capacidades de acogida y los sistemas de asilo, de modo que se adopta un nuevo Reglamento de Dublín. Reglamento (UE) n° 604/2013 por el que se establecen criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida y se aplica desde el 1 de enero de 2014. Este Reglamento revisado, refuerza la protección de los solicitantes de asilo durante el proceso que determina quién es el Estado que debe examinar la solicitud y aclara las reglas por las que se rigen las relaciones entre Estados. Introduce un sistema que detecta de manera anticipada los problemas en los sistemas nacionales de asilo abordando sus causas antes de que se produzca una crisis.
- Eurodac estuvo basada en un primer momento según el Reglamento (CE) n° 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para

la aplicación efectiva del Convenio de Dublín. Este primer Reglamento Eurodac crea una base de datos de impresiones dactilares con fines de asilo, pero era necesario actualizar el sistema con el fin de reducir el plazo de transmisión de información por algunos Estados miembros. Además quedaban por resolver cuestiones sobre protección de datos contribuyendo a la lucha contra la delincuencia y el terrorismo. Con el nuevo Reglamento Eurodac Reglamento (UE) n° 603/2013 relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n° 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley. Se modifica el Reglamento (UE) n° 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (refundición) (aplicable desde el 20 de Julio de 2015). Con este nuevo Reglamento se pretende mejorar el funcionamiento de Eurodac fijando nuevos plazos para la transmisión de datos sobre impresiones. Asegurar la compatibilidad con la legislación de asilo y de protección de datos, y su utilización en cuestiones criminales para prevención de delitos graves y terrorismo¹⁸.

¹⁸ Asuntos de Interior, Comisión Europea. Un sistema europeo común de asilo. Unión Europea 2014. (Última fecha de consulta 2 de septiembre 2019). https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_es.pdf

Los visados y la decisión de protección siguen dependiendo de cada Estado miembro. El SECA no dispone de normas que permitan acceso seguro, se adopta para servir de guía a los Estados miembros reuniendo conceptos y criterios comunes conforme a derechos fundamentales y la observancia de la Carta. De esta manera, se regula el derecho a la protección internacional que incluye el derecho de asilo y el derecho a la protección subsidiaria. El desarrollo normativo tiene dos fases: la primera de 1999 a 2005 y una segunda en 2013, se persigue un procedimiento común y un estatuto uniforme de protección internacional. Otro de los objetivos del SECA es evitar los movimientos de los solicitantes de asilo entre Estados miembros¹⁹. Parece que todas las posibilidades están cubiertas con el SECA, pero las Directivas necesitan una transposición en cada Estado miembro por lo que están condicionadas a las interpretaciones y a las diferentes culturas jurídicas. Por ejemplo, Reino Unido, Irlanda y Dinamarca pueden elegir quedar vinculados o no por las normas del SECA. Los criterios establecidos por el SECA son objetivos y están jerarquizados, se trata más que de una normativa común de un sistema al servicio del control de la frontera exterior común de la UE. Sucede que, en lugar de establecer criterios de reparto equitativo entre Estados miembros, hay Estados que acaban responsabilizándose de muchas peticiones de asilo. En estos casos las peticiones se acumulan bien porque las personas demandantes han entrado por las fronteras de esos Estados, o porque les han otorgado un visado de entrada, por lo que parece más una sanción que una normativa común.

¹⁹ son estas últimas versiones refundidas de actos legislativos que en julio de 2013 entraron en vigor y comprende Reglamento Eurodac, Reglamento de Dublín III, Directiva de condiciones de acogida y Directiva sobre Procedimientos de asilo

Otra causa de que los Estados asuman peticiones está relacionada con la cláusula humanitaria. Esta cláusula permite que un Estado no responsable pueda asumir, por ejemplo, demandas de asilo bajo criterios de unidad familiar.

Aun así, el sistema no garantiza una respuesta común y siguen existiendo movimientos secundarios. La evidencia de los fallos en el sistema de Dublín aparece con la “crisis” de los refugiados en 2015. Los Estados con más fronteras exteriores terrestres fueron más proclives a ser Estados responsables de examen de las solicitudes de asilo. El exceso de solicitudes de asilo provoca el colapso de las estructuras de asilo de algunos Estados, como el griego. Siguiendo el Reglamento de Dublín, en Grecia se impidió el traslado de solicitantes de asilo y protección internacional, adoptándose un sistema de reubicación de emergencia desde Grecia e Italia a otros Estados miembros.

Estas adaptaciones del sistema de Dublín a circunstancias imprevistas, pueden llegar a crear situaciones contrarias a derecho tal y como se muestra en la Sentencia TEDH M.S.S. v. Belgique et Grèce 21 enero 2011 y sentencia TJUE N.S. y M.E. y otros 21 diciembre 2011 donde la aplicación automática del sistema de Dublín tuvo un efecto no deseado.

1.1.2. Aplicación del derecho de asilo: la Oficina Europea del Derecho de Asilo (EASO)

Mediante el Reglamento UE nº 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de mayo 2010 se crea la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO). Se trata de una oficina del SECA sin competencia sobre las autoridades de asilo de los Estados miembros, tal y como queda reflejado en el artículo 2.6 del Reglamento 439/2010.

El objetivo del SECA es establecer un espacio común de asilo a través de un procedimiento armonizado, debido a las disparidades entre los Estados miembros respecto a la protección internacional. Es por esto, que la creación de EASO era necesaria para armonizar normas aplicables y reforzar la cooperación entre Estados miembros. La oficina está destinada a aumentar la coordinación operativa entre Estados para armonizar normas comunes.

La oficina de apoyo actúa en cooperación con los Estados miembros y con el ACNUR, también con otros organismos de la UE como Frontex o la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE²⁰, para evitar duplicidades ha de coordinarse con la Red Europea de Migración²¹. La Oficina tiene tres funciones principales: contribución a la aplicación del SECA, apoyo a la cooperación práctica entre Estados en materia de asilo y a Estados miembros sujetos a presiones especiales. Hay algunos Estados como Dinamarca que de conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo sobre la posición de Dinamarca anejo al TUE y al TFUE no participa en la adopción de este Reglamento ni está vinculada por él ni a su aplicación. Los Reglamentos que se aplican a esta oficina son el CE Euratom nº 165/2002 de 25 de junio por el que se aprueba Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas; el Reglamento (CE) nº 1073/1999 relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de lucha contra el Fraude debe aplicarse sin restricciones. Adhiriéndose además al Acuerdo Institucional 25 de mayo de 1999 entre Parlamento Europeo, Consejo de la UE, la Comisión de Comunidades Europeas relativo a las investigaciones internas efectuadas por la Oficina de lucha contra

²⁰ creada por el Reglamento CE nº 168/2007

²¹ creada por la decisión 2008/381/CE

el Fraude; Reglamento (CE) nº 1049/2001 relativo al acceso público a los Documentos Públicos: Reglamento (CE) nº 45/2001 relativo al tratamiento de datos personales.

El Reglamento respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos por la Carta que debe aplicarse de conformidad con el derecho de asilo reconocido por el artículo 18 de la Carta²². El establecimiento de la EASO se acuerda en el programa de la Haya en 2004 y debe asegurar la cooperación en materia de asilo. La Comisión Europea propone la creación de EASO en 2009, el Parlamento Europeo y el Consejo estuvieron de acuerdo en su creación, la regulación de la EASO entra en vigor en 2010, el 19 de junio. El 1 de febrero de 2011 la EASO pasa a ser una agencia operativa de la UE y el 1 de abril de 2011 se acuerda el primer plan operativo para apoyar la reconstrucción del sistema griego de asilo. EL 24 de mayo de 2011 se realiza un acuerdo entre el gobierno de Malta y la EASO regulando la relación con este Estado y en 2013 la oficina se muda a Valetta. Entre los países que han solicitado apoyo de esta oficina están Luxemburgo y Suecia que en 2012, Italia, Bulgaria y Chipre en 2013.

En 2015 durante las nuevas oleadas de refugiados, la EASO tuvo un rol central en la implementación de la Agenda de la Migración de la UE y en el establecimiento de los puntos de aproximación (hotspots), apoyando la implementación del sistema común de asilo aplicando un enfoque integral. La EASO debe asegurar que cada solicitud de asilo sea tratada de manera coherente en cada Estado miembro y tienen funciones de apoyo permanente, asistencia

²² Reglamento (UE) Nº 439/2010 del Parlamento europeo y del Consejo de 19 de mayo de 2010 por el que se crea una Oficina de Apoyo al Asilo. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010R0439&from=ES#d1e451-11-1>

personalizada y de emergencia, organización solidaria para Estados miembros sometidos a presión y presta asistencia en la reconstrucción de los sistemas de asilo y acogida. Ofrece, además, soporte informativo y de análisis con el objetivo de compartir y combinar información, respaldar la dimensión externa del sistema común de asilo llegando a acuerdos con terceros países. Actúa como centro independiente de expertos en asilo estimulando la acción conjunta y la coherencia en el ámbito del asilo.

La reforma del derecho de asilo en Europa comienza tras la llamada “crisis” de los refugiados en 2015. El 4 de mayo de 2016, la Comisión presenta un primer conjunto de propuestas para reformar el sistema de Dublín, reforzar el Eurodac y el mandato de la EASO con el objetivo de convertirla en agencia de la UE. En un segundo conjunto de propuestas el 13 de mayo de 2016, se propone sustituir la Directiva sobre procedimientos de asilo por un Reglamento armonizador de la normativa de protección y derechos de los solicitantes de asilo entre Estados miembros. Se plantea además la reforma de la Directiva sobre las condiciones de acogida. El 9 de diciembre de 2016 se acuerda reforzar el sistema Eurodac y en ese mismo mes, el Consejo Europeo impulsa la continuidad del proceso de reformas para lograr un consenso común en cuanto a política de asilo. Se pretende también reformar el SECA y se realiza un acuerdo político en cuanto a los doce capítulos relativos a la Agencia de Asilo. Además, comienza a negociarse un marco de reasentamiento en la UE para personas necesitadas de protección internacional.

1.2 El derecho de asilo en España

1.2.1 Legislación española

En España, el marco normativo referente al asilo lo componen la Ley 5/1984 de 26 de marzo modificada por la Ley 9/1994 de 19 de mayo. De acuerdo con el artículo 13.4 de la Constitución Española se aprobó la Ley 12/2009 de 30 de octubre. Esta Ley reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria es una transposición de las Directivas de 2004 y 2005, el capítulo V de la Directiva 2003/86/CE del 22 de septiembre sobre el derecho a reagrupación familiar de refugiados que se creía cumplía la medida 108 del I Plan de DDHH 2008. Estas medidas estaban encaminadas a asegurar las garantías jurídicas en el ejercicio del derecho de asilo. Hay que tener en cuenta además de la transposición de las Directivas, el Reglamento 203/1995 de 10 de febrero por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984 de 26 de marzo reguladora del Derecho de asilo y la condición de Refugiado, modificada por la Ley 9/1994 de 19 de mayo, que a su vez ha sido modificado por el RD 865/2001 de 20 de julio; por el RD 1325/2003 de 24 de octubre y por el RD 2393/2004 de 30 de diciembre.

Existe un desarrollo reglamentario ajustado a la Ley 12/2009 para completar el sistema de garantías. A pesar de las modificaciones de 2009, las cifras totales de asilo en España son bajas. Los problemas que dificultan el acceso al derecho de asilo pueden agruparse en: formación de los agentes involucrados, exclusión a priori de determinados sujetos y lugares de presentación de solicitudes.

Otro elemento que hubo que introducir en España para completar el buen funcionamiento del sistema de asilo corresponde a la iniciativa de la Red Europea de Migraciones. La aparición de esta Red es el producto de una iniciativa de la Comisión Europea con el objetivo de satisfacer las necesidades de información de las instituciones comunitarias y Estados miembros. En España el punto de contacto de esta red desde 2011 es el Fiscal de Sala Coordinador de Extranjería.

Para implementar el SECA en España se establece la medida 110 del I Plan Nacional de derechos humanos. El establecimiento de un programa de formación se incorporó en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 12/2009 de Asilo. No existe II Plan Nacional de derechos humanos. Con la transposición de las directivas 2004/83/CE y la 2005/85/CE la Ley 12/2009, concretó su ámbito en personas nacionales de países no comunitarios y apátridas. Posteriormente hubo que dejar claro que los ciudadanos comunitarios podrían solicitarla en algún caso modificándose la Ley 12/2009 para eliminar esa restricción del derecho.

El acceso al estatuto de refugiado está relacionado con el lugar de presentación de solicitudes. Con la Ley de 2009 desaparece la posibilidad de ir a las embajadas y existen dificultades en la solicitud de asilo en Ceuta y Melilla. Se identifica como una carencia la inexistencia de un procedimiento de identificación de perfiles de personas que puedan requerir de determinada protección. Entre las 23.889 personas afectadas por estas medidas, puede haber potenciales solicitantes de asilo que no han podido acceder a este derecho. Identificar a refugiados que van en flujos mixtos irregulares puede ser muy complejo.

Existen una serie de dificultades en la aplicación de la Ley de asilo en España:

1) los criterios de actuación de la oficina de asilo y refugio en las solicitudes de protección internacional no contemplan fórmulas para incorporar ONG en el procedimiento de identificación. El procedimiento establecido por el régimen general de extranjería para la protección de víctimas de trata y el procedimiento de asilo son compartimentos estancos. El RD 557/2011 de 20 de abril tomó en consideración la cuestión de la trata. 2) Existe opacidad en el número de solicitudes de asilo presentadas por la gente que llega como polizón, la Oficina de asilo y Refugio no proporciona datos sobre las personas que llegan a nuestro país de este modo, los polizones tienen un trato jurídico diferenciado. 3) Siguen existiendo problemas en la tramitación. Por ejemplo: las denegaciones de solicitudes en frontera por insuficientes, la consideración de insuficientes está relacionada con la previsión del artículo 17.6 de la Ley 12/2009. Las solicitudes en frontera las realiza personal de la OAR sin formación específica para situaciones de crisis y vulnerabilidad.

En ocasiones no se admite la solicitud cuando le corresponde a otro Estado miembro la revisión. Los solicitantes de asilo merecen protección y hay que garantizarla hasta que se traslade al país correspondiente. España no dispone de recurso con efecto suspensivo.

España dispone de la medida 109 del I Plan general de derechos humanos que garantiza el cumplimiento de non refoulement. A pesar de esta medida, el TEDH a través de la Sentencia 24 de abril de 2014 condenó a España por vulnerar el Convenio europeo al no disponer de efecto suspensivo, permitiendo la expulsión de 30 saharauis solicitantes de asilo en 2011 vulnerando el art. 13 de la Convención.

Los solicitantes de asilo en Ceuta y Melilla son conducidos al CETI donde coinciden solicitantes de protección e inmigrantes. En 2013 se aprecia una disminución de solicitudes en el CETI hasta casi su desaparición. Algunos expertos consideran que hay que introducir en la Ley 12/2009 un artículo que recoja las condiciones de acceso de las personas que manifiesten su intención de solicitar protección internacional en embajadas y consulados con la posibilidad de traslado urgente a España y mejorar los procedimientos de asilo²³.

La Ley 9/1994 que modifica la Ley 5/1984 introdujo dos cambios significativos en España: supresión de la dualidad de estatus y la introducción de un procedimiento acelerado de admisión a trámite para solicitudes en territorio y en frontera. La reforma fue recurrida por el Defensor del Pueblo ante el Tribunal Constitucional alegando que esta medida permitía una detención sin garantías constitucionales. El Tribunal Constitucional argumentó que la ley hacía referencia a la retención de las personas que no es igual que la detención.

Tras el consejo de Tampere en 1999, España no modificó su legislación hasta 10 años después instigada por la condena del TJUE. España es condenada por este tribunal por no transponer en plazo las Directivas aprobadas años antes correspondientes a la primera fase del SECA. La ley 12/2009 de 30 de octubre o Ley de Asilo sigue siendo el texto aplicable condicionado por la no aprobación de su reglamento de desarrollo y la entrada en vigor de la segunda fase del SECA aplicable a partir de 2015²⁴. La norma que se encarga del derecho de asilo es la Ley 12/2009 de 30 de octubre, regula el derecho de asilo y la protección

²³ Corella Solares, Ángeles. “Derechos humanos y asilo op.cit... p. 181-210.

²⁴ Ferrero, María Valles. “¿Vallas al asilo? apuntes sobre el sistema de protección internacional en España”. *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 2016, p. 226-245.

subsidiaria, esta norma se encarga de dar una definición al derecho de asilo²⁵, en el marco de la legislación española. Para solicitar el derecho de asilo es necesario, como especifica la ley, estar en una situación donde existen fundados temores de persecución debido a causas establecidas. Estas causas han ido actualizándose a lo largo de los años, esto no significa que circunstancias imprevistas no puedan ser redirigidas e incluidas. Es imprescindible el correcto funcionamiento del sistema de asilo y del procedimiento para su concesión, de manera que pueda facilitar el examen de cada caso²⁶.

1.2.2 Aplicación del derecho de asilo en España

España es una de las fronteras exteriores más relevantes de la UE, es un país en el que existen presiones a nivel migratorio. Para evitar la llegada de nacionales de terceros países de manera ilegal con intención de residir en el espacio Schengen, la UE ha establecido un régimen de control con la finalidad de controlar flujos migratorios. En la legislación española se contemplan tres mecanismos de control que regulan la entrada en España: la exigencia del visado, denegación de entrada y regreso o devoluciones. El visado, es uno de los medios más eficaces en el control de flujos migratorios, también es necesario para estancias de corta duración y es el Estado quien tiene la potestad para concederlo o denegarlo. La denegación de entrada y regreso: los extranjeros no son titulares del derecho fundamental a entrar en España y puede determinarse la imposición o la observancia de determinados requisitos para su ejercicio.

²⁵ El derecho de asilo es la protección dispensada a los nacionales no comunitarios o a los apátridas a quienes se reconozca la condición de refugiado en los términos definidos en el artículo 3 de esta Ley y en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y su Protocolo, suscrito en Nueva York el 31 de enero de 1967.

²⁶ Villanueva Turnes, Alejandro. “Aproximándonos al derecho al asilo en España”. *Revista Lusófona de Educação*, n°37, 2017, pp. 117-130

Para que los extranjeros puedan entrar en territorio español deben cumplir, una serie de requisitos para poder ejercer el derecho que consta en el art. 19 de la CE que reconoce a los españoles y el art. 13 CE que reconoce a los ciudadanos del espacio Schengen. Las entradas de corta duración las regula el art. 25 LO Ex 4/2000 y Reglamento de ejecución RD 557/2011 en los arts. 1o.al 14.

La exigencia de visado es de carácter general. Existe incumplimiento de entrada para personas nacionales de otros Estados que en los puestos fronterizos no cumplen con las exigencias referidas o entran de manera ilegal. En estos casos, los funcionarios deniegan la entrada y la devolución es acordada por la autoridad gubernativa competente, la regulación para la expulsión viene recogida por el art. 58.5 de la LO 4/2000. En el caso de las fronteras marítimas, cuando los funcionarios encargados de costas y fronteras interceptan a extranjeros, son conducidos a la correspondiente comisaría a efectos identificativos, y según el caso a la devolución art. 23.2 del RD 557/2011.

Si los extranjeros no cumplen con los requisitos de entrada, se les deniega mediante una resolución motivada y notificada con información de los recursos que puedan interponer, así como el plazo y el órgano ante el que deban interponerse, su derecho a la asistencia letrada o intérprete art. 15 del RD 557/2011. También pueden adoptarse medidas para que el extranjero regrese lo más pronto posible art. 60 de la LO 4/2000.

Hasta la LO 4/2000 no se reconoce el derecho a la defensa de extranjeros cuya entrada vaya a ser denegada, regulándose la obligatoriedad por parte de la administración de que ésta sea comunicada y notificada por escrito.

Actualmente existe un sistema de garantías jurídicas recogidas en los arts. 20 a 22 de la LO 4/2000.

En cuanto a la devolución, está prevista para las siguientes situaciones: extranjeros que expulsados contravengan la prohibición de entrada, aquellos que tengan prohibida la entrada por causa legal establecida en virtud de convenios en los que España sea parte art. 26 de la LO 4/2000. En los casos en el que los extranjeros pretenden entrar de manera ilegal en el país: mera tentativa de entrada o espacio de tierra firme del territorio nacional, no es necesario expediente de expulsión, pero existe un procedimiento administrativo breve reconocido por el Tribunal Supremo que protege a los expulsados con garantías jurídicas dando audiencia al extranjero.

Hay dos excepciones a la ejecución de la devolución quedando en suspenso art. 23 del Reglamento: 1) mujeres embarazadas cuando la medida es un riesgo para la gestación o salud de la madre o se trate de personas enfermas y 2) cuando los extranjeros formalicen una petición de protección internacional hasta que sea resuelta o inadmitida.

La denegación de entrada no tiene carácter sancionador, tampoco la devolución a pesar de la redacción del art. 58.7 de la LO 4/2000 en el segundo inciso o por la LO 2/2009 de 11 de diciembre. Pero, mediante la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana se ha realizado una modificación que afecta a los que entran ilegalmente en territorio español o son interceptados en la frontera española con Marruecos, pudiendo ser devueltos de manera inmediata al país de procedencia sin respetar el procedimiento establecido y vulnerando el derecho a la defensa. El gobierno basa esta ley en el concepto operativo de frontera entendiendo que, en el intento de entrada ilegal el extranjero nunca ha llegado a entrar en territorio

nacional. Esta denominación se aplica a dos supuestos concretos: 1) saltar la valla, cuando la rebase alcanza el territorio nacional y queda sujeto al régimen de extranjería. Pero si no accede a la valla y está en las inmediaciones o está entre la exterior e interior pueden ser rechazados por las fuerzas de seguridad del Estado. Y 2): en los supuestos de entrada por Ceuta, se indica que para evitar riesgos físicos en las personas que intentan sobrepasar el espigón a nado se les intercepta en la línea de playa anexa con una barrera de agentes que hacen de límite fronterizo. De modo que se retrotrae la frontera hasta el lugar en el que las acciones pueden llevarse a cabo. No se aplica el concepto operativo de frontera para migrantes que lleguen a las costas por mar a través de embarcaciones debiendo ser rescatados y aplicar el régimen de extranjería. El gobierno dejó abierta la posibilidad de expulsar a cualquier persona que estuviera en territorio español y hubiera entrado ilegalmente sin necesidad de incoar procedimiento alguno, situación que no se contempla en la normativa de extranjería. Tras la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 2003, se declaró nula tal posibilidad.

La aplicación del Acuerdo de Readmisión firmado con Marruecos en 1992 no supone amparo legal para las devoluciones en caliente porque solo regula los procedimientos a seguir en caso de que España entregue extranjeros en situación irregular a través de Marruecos. Con el concepto operativo de frontera y la devolución inmediata de extranjeros, se procedería incluso a devolver a posibles solicitantes de asilo vulnerando los derechos que le asisten y poniendo en riesgo su integridad física. La actuación de fuerzas y cuerpos de seguridad atentaría contra la Constitución contemplado en el art. 9.3 Ce que es el sometimiento de

los poderes públicos a la Constitución a las leyes, resto del ordenamiento y la normativa UE²⁷.

El acceso al territorio sigue siendo condición para acceder a los sistemas de asilo de los Estados miembros, tal y como establece la EASO 2012. Es difícil solicitar asilo fuera de España, tampoco en las embajadas. El Código comunitario sobre visados, establece su artículo 25 que podrán concederse cuando el Estado lo considere necesario por razones humanitarias o interés nacional debido a obligaciones internacionales. Una de las vías legales que se reclamaban en el marco de las oleadas de refugiados en 2015, era la posibilidad de pedir asilo fuera de España.

En España se puede pedir asilo en un puesto fronterizo, en un CIE o en territorio español. Si la solicitud es presentada en puestos fronterizos o en CIE le corresponde el procedimiento en frontera regulado por los arts. 21 y 22 de la ley de Asilo. Este procedimiento está en línea con los permitidos por las directivas y el Código de fronteras Schengen, regula la posibilidad de que las personas que no reúnen los requisitos necesarios para entrar en territorio español puedan presentar una solicitud de protección internacional en un puesto fronterizo. Se trata de un procedimiento acelerado: tras la primera entrevista el solicitante permanece en las dependencias habilitadas a tal efecto y el Ministerio de Interior puede inadmitir la solicitud a trámite en la frontera denegándola en un plazo máximo de 4 días. Aunque se mantiene la obligación de comunicar la solicitud a ACNUR, su recomendación no impide una posible expulsión. Según las

²⁷ Cuadrón Ambite. “La efectividad del derecho de defensa del extranjero en la frontera española: posible quiebra del sistema de garantías jurídicas”. *Boletín mexicano de derecho comparado*, Vol. 48, n° 144, 2015, pp. 973-1003.

Directivas, como la de Procedimientos 2005/85/CE en su artículo 25 una solicitud puede ser inadmisibile por motivos formales.

En 2009 se introduce la posibilidad de denegar solicitudes en frontera. Esto puede provocar que se obvie la fase de instrucción y la necesidad de que la resolución sea tomada tras la recomendación y estudio de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR). Formalizada la solicitud el Ministerio del Interior puede denegar o inadmitir a trámite la solicitud en un plazo máximo de 4 días contra la que cabe un reexamen a presentar en un plazo máximo de dos días. Tras el reexamen puede denegar y ejecutar la expulsión tras un procedimiento de 8 días.

El filtro de frontera sigue siendo muy efectivo para impedir entradas en España, este procedimiento provoca que cada año muchas solicitudes de personas con necesidad de protección internacional sean denegadas²⁸ y devueltas a su país. Puede revisarse la decisión de denegación o inadmisión, siendo susceptible de recurso de reposición o recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa y si se solicita la suspensión del acto tendrá la consideración de urgencia. Esta posibilidad no cumple con el art 13 del CEDH, no tiene efecto suspensivo. Como ejemplo la sentencia del TEDH A.C. y otros c. España 22 abril 2014 en la que se pretende expulsar a unos refugiados saharauis cuya expulsión es paralizada por el TEDH en aplicación del procedimiento contenido en la Regla 39 del CEDH. Aun así, el procedimiento sigue aplicándose.

²⁸ Recursos desestimados contra resoluciones de protección internacional
http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo_en_cifras_2018_126150899.pdf/bd2b18d8-bacf-4c2a-9d08-e1952d53a10a

Procedimiento en territorio: se presenta la solicitud en los lugares establecidos dependiendo de la provincia. Una vez presentada la solicitud, hay un mes para la decisión de admisión o no a trámite, si no hay respuesta es que ha sido admitida. La instrucción corresponde a la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) dependiente del Ministerio del Interior. En la práctica el procedimiento es muy lento y se paralizan solicitudes de algunas nacionalidades a la espera de que mejore la situación del país.

Una vez finalizada la instrucción de la solicitud, la OAR eleva su estudio al CIAR. El CIAR, es un órgano colegiado compuesto por un representante de cada uno de los departamentos con competencia en política exterior, interior, justicia, inmigración, acogida de solicitantes de asilo e igualdad. Este órgano formulará una recomendación al Ministerio del Interior competente para otorgar el derecho de asilo o la protección subsidiaria.

En España existen dos modalidades de protección internacional. En primer lugar, derecho de asilo es la protección que se que se dispensa a los que se reconozca la condición de refugiado; es decir, a los que cumplan con la definición de la Convención de Ginebra de 1951 reproducida en el artículo 3 de la ley española¹⁸. Por otro lado, se dispensará el derecho a la protección subsidiaria a las personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, se dan motivos fundados para creer que si regresan a la protección del país de origen (en el caso de los nacionales) o de su anterior residencia habitual (en el caso de los apátridas) se enfrentan a daños graves previstos en el artículo 10 de la Ley de asilo.

En el caso de Ceuta y Melilla la legislación permitía y regulaba desde 1994 la solicitud de asilo en puestos fronterizos terrestres, pero no fue hasta 2014 cuando en Melilla se formalizó la primera solicitud de asilo en un puesto fronterizo terrestre en la historia de España. El 5 de noviembre de 2014 el Ministerio del Interior anuncia la creación de oficinas de asilo y protección internacional en los puestos de Ceuta y Melilla, pero no hubo ninguna transformación en términos legales. Una excepción en la norma es, que a pesar de que las solicitudes se tramitarán por el procedimiento en frontera, los solicitantes pueden permanecer en Ceuta o Melilla, en el CETI o alojamiento privado y no necesariamente en los espacios habilitados.

Como es prácticamente imposible solicitar asilo en las fronteras, los refugiados que comienzan a llegar en 2013 acceden a Melilla de forma irregular. La apertura de oficinas, unida a la decisión de trasladar con regularidad a los solicitantes de asilo admitidos a la península, hizo que se cambiara la tendencia. En 2015, el 80% de refugiados sirios que entraron a Melilla lo hicieron pidiendo asilo en Beni-Enzar. La queja es que estas oficinas no son accesibles para personas de origen subsahariano que siguen saltando la valla o acceden a las ciudades autónomas de manera más peligrosa.

Como son frecuentes los saltos a la valla y las devoluciones, se intenta una enmienda a la Ley de Extranjería mediante la Ley 4/2015 de 30 de marzo de Protección de la Seguridad Ciudadana que introduce un régimen especial para Ceuta y Melilla. A partir del año 2010 las autoridades españolas comenzaron a impedir que los solicitantes de asilo admitidos a trámite pudieran viajar desde Ceuta o Melilla a la península, argumentando que las condiciones de las ciudades autónomas dentro del espacio de Schengen son diferentes y España se reserva el

derecho a mantener los controles documentales en las conexiones entre las ciudades autónomas y la península por lo que inhabilita a los solicitantes a viajar libremente. Estas prácticas suponen un obstáculo al acceso de asilo²⁹.

1.3 El derecho de asilo en Hungría

1.3.1 Legislación húngara

Los principales actos legislativos relacionados con los procedimientos de asilo, las condiciones de recepción y la detención son los siguientes: Ley LXXX de Asilo 2007; Proyecto de Ley T/11207, Ley II de 2007 (TCN Act) sobre la entrada y permanencia de los nacionales de terceros países. Decreto del Gobierno no. 301/2007 (XI.9.) en la implementación de la Ley LXXX de asilo 2007, Decreto del gobierno no. 9/2013 (VI.28.) en ejecución de detención del asilo y fianza³⁰.

Desde 2016 se encuentra en vigor en Hungría una Constitución con muchas enmiendas posteriores a esta fecha.

La Ley Fundamental de Hungría en vigor desde 2016, en su artículo XIV(3) en el apartado de libertad y responsabilidad expone que: en Hungría, previa solicitud, se otorgará el derecho de asilo a ciudadanos no húngaros perseguidos o con temor fundado de persecución en su país de origen o de residencia habitual por motivos de raza, nacionalidad o pertenencia a un determinado país, grupo

²⁹ Ferrero, María Valles. “¿Vallas al asilo?... Op. cit, pp: 226-245

³⁰ Informe de AIDA (Asylum Information Database) sobre Hungría de 17 de febrero de 2015. ECRE: European Council on Refugees and Exiles. http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_-_hungary_thirdupdate_final_february_2015.pdf

social, religioso o político si no reciben protección de su país de origen o de cualquier otro país. The Fundamental Law of Hungary en vigor desde 2016³¹.

Anterior a esta modificación y en lo que respecta al derecho de asilo, Hungría daba asilo a refugiados de eventos posteriores a 1951. Este hecho se modifica de manera gradual a partir de 1997 donde comienza a aparecer la aceptación de la primera ley de asilo que incluye a ciudadanos no europeos encuadrando a la política de asilo húngara en varias fases. Primero y durante los años 90 dentro de un marco más centrado en la seguridad pasando a un enfoque más liberal en los 2000 tras la adhesión a la UE.

La Constitución original húngara tiene su origen en 1949, es enmendada varias veces desde su ratificación e incluye cambios profundos. Primero en 1989 debido a la transición política, tras esto no hay grandes modificaciones hasta 2012³².

Las diferencias básicas entre las Constituciones húngaras las ponen de manifiesto Zlinszky y Nemeth³³: En la Constitución de 1989, Hungría asume el reconocimiento de los derechos humanos como valores básicos regulando así su posición acorde a los acuerdos internacionales. En esta Constitución la disposición general de reconocimiento de derechos humanos se encuentra en el Capítulo I de la Constitución en los artículos del 54 al 70, donde se recogen un amplio grupo de derechos fundamentales generales incluido el derecho de asilo.

Las enmiendas constitucionales de 2012, fueron aprobadas con dificultad debido

³¹ The Fundamental Law of Hungary (as in force on 1 July 2016). English translation last amended on 19 May 2017.

https://www.kormany.hu/download/a/68/11000/The_Fundamental_Law_of_Hungary_01072016.pdf

³² Tétényi, A., Barczikay, T., & Szent-Iványi, B. “Refugees, not economic migrants - Why do asylum seekers register in Hungary?”. *International Migration*, 2018, pp. 1-23.

<https://doi.org/10.1111/imig.12528>

³³ Zlinszky, J. y Nemeth, A. “Características generales de la nueva constitución húngara y del primer año de funcionamiento del tribunal constitucional”. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 9, 1991, pp. 251-264

a la disminución de poder que experimentaba el Tribunal Constitucional que no puede recurrir a su propia jurisprudencia para argumentar o interpretar decisiones, ni pronunciarse sobre presupuestos o impuestos. Las enmiendas incluían otras reformas no acordes al derecho comunitario provocando la apertura de un procedimiento de infracción contra Hungría³⁴.

En la Constitución húngara se reconoce el derecho de asilo, pero no existe una referencia específica a este derecho. El hacer frente a los nuevos flujos migratorios ha terminado por imponer una armonización del ordenamiento interno acorde con disposiciones internacionales en materia de asilo incorporando el “acquis” comunitario³⁵.

En estos momento se encuentran en vigor los siguientes textos legislativos sobre refugiados³⁶: La Ley de Asilo, reglas de implementación y lista Nacional de países seguros vigente desde agosto de 2015. La Ley CXXVII de julio de 2015 entra en vigor el día 6 tras un proceso legislativo que se califica como ultra rápido. Modificando de este modo, la Ley de asilo que entraría en vigor el 1 de agosto de 2015 proporcionando además la base legal para la construcción de una valla en la frontera serbo-húngara.

A finales de septiembre de 2015 se habían presentado 4.163 solicitudes de asilo en Hungría. Pero con las enmiendas a la Ley de asilo se han adoptado la lista de terceros países seguros a través de la cual una solicitud de asilo puede rechazarse si proviene de ese tercer país seguro sin examinar la solicitud.

³⁴ Artículo de *El País*. “Europa expedienta a Hungría por su polémica reforma legislativa”. 17 enero 2012. https://elpais.com/internacional/2012/01/17/actualidad/1326810536_764130.html

³⁵ Vecchio, F. “Los ordenamientos constitucionales de Hungría, Polonia y Eslovenia”. *Revista de derecho constitucional europeo*, nº14, 2010, pp. 175-223.

³⁶ Hungarian Helsinki Committee. Latest Text of Asylum Law and Rules. Agosto y septiembre de 2015. <https://www.helsinki.hu/en/latest-text-of-asylum-law-and-related-rules-august-2015/>

La Ley CXL de septiembre de 2015 incluye procedimientos en frontera y enmiendas en el Código Penal y Código de procedimiento penal. La fecha límite de apelación se reduce a tres días, estableciendo la base legal de creación de zonas de tránsito en frontera³⁷. En septiembre de 2015 entra en vigor la Ley LXXX de 2007 sobre asilo, enmendada en enero de 2008; Decreto del gobierno 191/2015 (VII.21) para designar países seguros de origen y terceros países 1 agosto de 2015; Decreto del gobierno 301/2007 No. 301/2007 (XI.9.) sobre la aplicación de la Ley de Asilo de 1 de enero de 2008.

1.3.2. Aplicación del derecho de asilo en Hungría

Existen grandes diferencias en la legislación vigente en Hungría entre enero y junio de 2013. Según los informes del Comité Hungría Helsinki (HHC), se trata de un momento caracterizado por la puesta en marcha de enmiendas en políticas y legislación de asilo, son modificaciones centradas en el trato y posible detención a los migrantes en las fronteras húngaras. El HHC destaca que, ya en 2012 se prevén las modificaciones en la política referente al asilo y organismos como la OIN (Oficina de Inmigración y Nacionalidad) aconsejan seguir las directrices y aportaciones del ACNUR. Pero se adopta el T/11207 como reforma para transponer la Directiva de condiciones de recepción que queda limitada a disposiciones para detener a los solicitantes de asilo sin que exista transposición de la evaluación de las necesidades de cada solicitante.

³⁷ Informe sobre el asilo en Europa. Informe AIDA (Asylum Information Database). “Crossing Boundaries. The new asylum procedure at the border and restrictions to accessing protection in Hungary”. ECRE, 1 de octubre 2015, pp. 2-40.
https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/crossing_boundaries_october_2015.pdf

En julio de 2013, aparecen otras enmiendas que amplían los motivos de detención de personas solicitantes de asilo en un régimen legal separado. Entre los motivos que esgrimen para la detención de solicitantes de asilo se encuentran: la fuga del solicitante, el supuesto de una posible fuga, lo que dificultaría el poder obtener información y tramitar el asilo, el objetivo es proteger la seguridad nacional y el orden público. Los supuestos de detención según HHC están formulados de manera imprecisa y por tanto hay mucho margen para la interpretación.

Antes de estas reformas, Hungría ya había tenido dificultades en dirimir el periodo de detención de los solicitantes de asilo que entraban en el país de manera ilegal tal y como se reflejó en la sentencia del TEDH de 2012 respecto al caso *Lokpo and Touré v. Hungary, Abdelhakim v. Hungary, and Said v. Hungary*. En esta sentencia, el Tribunal subraya que en lo que respecta a la privación de libertad es particularmente importante el cumplimiento de la seguridad jurídica. Hace además referencia a la calidad de la ley, cuando una ley nacional autoriza la privación de libertad ha de ser precisa para evitar arbitrariedades, no es la ley interna un elemento decisivo para justificar la privación de libertad. A pesar de esta sentencia y la llamada de atención del Tribunal siguieron aprobándose nuevas enmiendas. Con la nueva enmienda, el periodo máximo de detención de peticionarios de asilo es de 6 meses, pudiendo detener a familias con niños más de 30 días. Estas medidas suponen una transgresión de la Convención de los Derechos del niño y del principio del interés superior del menor. De los 15 días que existían para presentar la revisión judicial, se reduce el plazo a 8 días lo que puede poner en peligro el acceso a una atención efectiva.

En otro documento³⁸ el HHC pone de relevancia que, en 2015, la construcción de la valla en la frontera serbo-húngara constituye una violación del artículo 31 de la Convención de 1951. Con la construcción de la valla se crean dos zonas de tránsito junto a la frontera Serbia y la frontera con Croacia donde dirigen a las personas que se encuentran la valla en Hungría.

Las enmiendas de 2016 a la ley de asilo obligan, entre otras cosas, a la policía húngara a acompañar de regreso a la parte externa de la valla, a migrantes que están a 8 kilómetro del borde de la valla. Desde septiembre de 2014, las personas que llegan hasta la valla húngara, han de circular por las zonas de tránsito siendo esta la única vía de acceso de los peticionarios de asilo, con capacidad limitada a 20 o 30 solicitantes por día. Entre el 5 de julio y el 31 de diciembre de 2016 se niega el acceso a casi 20.000 personas.

Cuando el gobierno húngaro se dirige al parlamento el 14 de febrero de 2017³⁹ pretende la aprobación de una serie de enmiendas ente las que se encuentran la ley de asilo; la de admisión y derechos de residencia de nacionales de terceros países; la ley de fronteras del estado, la ley de ofensas, protección y tutela de menores. Si los migrantes quieren acceder a Hungría para solicitar asilo, han de hacer cola para ingresar en las zonas de tránsito donde se pueden presentar las solicitudes de asilo. Los solicitantes quedan detenidos de manera automática hasta que finalice el procedimiento.

³⁸ Informe de Hungarian Helsinki Committee HHC, 2017. “Pushed back at the door: denial of access to asylum in Eastern EU member States”. pp. 3-22. https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/pushed_back.pdf

³⁹ Informe de Hungarian Helsinki Committee. HHC. “Hungary: government’s new asylum bill on collective push backs and automatic detention”. 15 de febrero 2017. <https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC-Info-Update-New-Asylum-Bill-15.02.2017.pdf>

Las modificación más llamativa de las leyes en Hungría se realiza entre 2015 y 2016. Aunque ya había diferencias en la transposición de las Directivas que conforman el SECA⁴⁰.

La mayor transformación legislativa referente al asilo se produce en 2015 donde se establece la lista de terceros países seguros. El 21 de julio de 2015 el Decreto del gobierno 191/2015 (VII.21) contiene las listas de países seguros y países seguros de origen. También en julio de 2015, se simplifica el procedimiento de asilo para poder construir la valla en la frontera serbo-húngara. Según Nagy son enmiendas que reflejan los cambios en la securitización en la política húngara de asilo.

No es hasta el 1 de agosto de 2015, cuando aparecen cambios que afectan al procedimiento de asilo. Tras estos cambios el procedimiento de asilo acaba siendo realizado y completado en la frontera, incluyendo la reducción de plazos tanto en la solicitud de asilo como en el recurso legal a la denegación.

La aceleración de los procedimientos es lo más llamativo de la enmienda aprobada durante ese mes de agosto. La enmienda facilita la unificación del procedimiento de asilo obviando las fases o etapas a cumplir establecidas por la legislación europea y los acuerdos internacionales.

La remisión de los solicitantes de asilo a un tercer país dificulta la revisión de las diferentes situaciones de los solicitantes.

⁴⁰ Nagy, B. "Hungarian Asylum Law and Policy in 2015–2016: Securitization Instead of Loyal Cooperation". *German Law Journal*, 17(6), 2016, pp.1033-1082.

El 4 de septiembre, el Parlamento aprueba un régimen específico para solicitantes de asilo que llegan a través de fronteras exteriores, las enmiendas afectan no solo a los solicitantes de asilo sino que introduce nuevas penalizaciones relacionadas con la construcción de la valla en la frontera húngaro-serbia. Los artículos 352^a B y C del Código penal tipifican como acto criminal cruzar la valla de manera ilegal o dañarla, se establecen las zonas de tránsito que pasan a formar parte de la valla. En la valla están dispuestos una serie de responsables encargados de determinar el estatuto de refugiado, entre los responsables se encuentran: la policía, el oficial de refugiados, un juez o funcionario de justicia.

A través de un decreto gubernativo se declara situación de crisis migratoria sobre todo en los municipios cercanos a las fronteras. Con este decreto el gobierno cree ceñirse a las condiciones básicas para declarar una situación de crisis en el país. Una situación de crisis está caracterizada por ser cualquier circunstancia que pone en peligro la seguridad el orden o la salud pública.

Para las zonas de tránsito, se aplica un nuevo procedimiento de frontera desarrollado en el apartado 3.2 combinando detención y procedimientos rápidos sin acceso real a la asistencia jurídica.

Los solicitantes pueden quedar privados de libertad mientras se resuelve su petición. Es con la modificación del Código Penal que las garantías a los solicitantes de asilo han variado.

Con la Ley XXXIX de 2016, se desmotan las medidas de integración a inmigrantes. Además quedan sin asistencia los solicitantes de asilo porque la recisión del estatuto de refugiados también revisa si las condiciones del

reconocimiento a las personas que ya tienen estatuto de refugiados siguen siendo aplicables a su caso.

Para Juhász⁴¹ la enmienda de 2015 de la ley de asilo introduce una serie de disposiciones contrarias a la legislación UE y directrices del TEDH y el ACNUR. Estas disposiciones dificultan el asilo en Hungría y aceleran los procedimientos ayudados por la lista de países seguros y terceros países seguros. Coincide además con Nagy⁴² en que la OIN decide la admisibilidad de las personas en solo una hora sin apenas examinar sus aportaciones, no hay un protocolo de detección de personas con necesidades especiales ni servicio de asesoría profesional legal en zonas de tránsito. Las modificaciones del Código Penal y el procedimiento queda caracterizada por la punibilidad cuando se traspasa la frontera, con agravantes si hay daños o se va armado

Capítulo 2. Control de fronteras en la UE

La definición y regulación tanto del concepto como del derecho internacional de fronteras ha sufrido modificaciones debido a la existencia de entidades supranacionales y a los cambios producidos por las nuevas oleadas de refugiados de 2015.

El desarrollo que realiza Del Valle Gálvez⁴³ sobre la idea de frontera incorpora el concepto jurídico político del Estado y su soporte territorial, es una noción necesaria si se ha de tener en cuenta el límite de la soberanía del Estado y sus competencias territoriales en la consolidación del Estado moderno. La frontera es un concepto de Derecho Internacional y una institución jurídica esencial que delimita las esferas de

⁴¹ Juhász, Krisztina. “Assessing Hungary’s stance on migration and asylum in light of the European and Hungarian migration strategies”. *Politics in Central Europe*, 2017, vol. 13, no 1, p. 35-54.

⁴² Nagy, B. “Hungarian Asylum Law...” Op. cit., pp.1033-1082.

⁴³ Del Valle Gálvez, José Alejandro. “Las fronteras de la Unión: el modelo europeo de fronteras”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2002, vol. 6, no 12, p. 299-341.

actuación de cada Estado. Tal y como comenta Del Valle, los modelos de frontera han variado a lo largo de los años, en un primer momento la delimitación de la llamada frontera zona se realizaba mediante accidentes geográficos o zonas con menor población. El modelo actual, llamado lineal, está originado por la evolución de la organización política europea y sigue siendo el modelo histórico de referencia en la delimitación de fronteras. No hay un régimen jurídico específico en Derecho Internacional para las fronteras, pero en la UE tienen un significado vinculado a aspectos políticos o de cooperación jurídica.

La regulación de fronteras europeas divide fronteras internas y exteriores. Con el Tratado de Ámsterdam se regulan las fronteras siguiendo las directrices previstas para crear el espacio de libertad, seguridad y justicia común en la UE. Y es a través de los Convenios de Schengen incorporados a este Tratado que se regulan las fronteras interiores.

Pero el verdadero esfuerzo comunitario en el control de fronteras se encuentra en las fronteras exteriores. Gracias al derecho procedente de Schengen se ha podido establecer reglamentación respecto a la actuación en las fronteras externas de la UE tanto en cooperación policial como penal.

El control de fronteras internas no es irreversible y la libre circulación de ciudadanos en Europa es algo que puede revertirse incluso habiendo firmado los acuerdos Schengen. Los Estados miembros pueden restablecer los controles en sus fronteras y así se dispone en los artículos 64.1 TCE y 33 TUE para mantener el orden público y la seguridad interior, esta cláusula se aplica a procedimientos determinados.

Es en el control de las fronteras exteriores cuando se ha comprobado una mayor evolución en la UE. Durante los años 80, la UE comienza a adjudicarse el control de fronteras

externas debido al incremento de las migraciones⁴⁴. Los movimientos migratorios son tan complejos que no debería ser responsabilidad y competencia exclusiva de cada Estado miembro cuyas acciones no serían capaces de abordar algo tan complicado como el fenómeno migratorio. Es por ello que se coordina una política común a través de los artículos 23 al 65 del TCE incluyendo la regulación de las fronteras exteriores, de este modo los Estados transfieren una serie de competencias sobre fronteras que muchos eran reticentes a trasladar.

En el Consejo de Tampere de 1999 se incorpora la cuestión del asilo, la libre circulación y las reglas de paso por las fronteras exteriores. Pero a pesar de estas regulaciones, desde la UE no se diseñan medidas concretas en cuanto a residencia, expulsión etc. Es, tras el Tratado de Lisboa, cuando la política de la UE está más centrada en los controles de frontera, asilo y la migración, siendo responsabilidad de los Estados miembros aplicar la política migratoria y la lucha contra la migración ilegal.

En los artículos 7 al 79 del TFUE se perfilan contenidos de política común de frontera, asilo e inmigración, con las excepciones del artículo 72 en el que los Estados miembros tienen responsabilidades para mantener el orden público y la seguridad interior. El artículo 5 1º expresa que las competencias en fronteras, asilo e inmigración vienen determinadas por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad aplicándose según el protocolo nº 2 del TFUE.

Las políticas de asilo, inmigración y control de fronteras se regulan a través del artículo 67 apartado 2 del TFUE. Esta regulación no impide que existan países con cláusulas de exclusión como Dinamarca, Reino Unido e Irlanda.

⁴⁴ Fernández Rozas, J.C. “Control de fronteras, asilo e inmigración en la Unión Europea: un conflicto competencial no resuelto”. *Memorial para la Reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado, t. I. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales*, 2016, pp. 333-378.

En el artículo 294 del TFUE se aspira a una mayor participación de los parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo con medidas para cooperar con terceros países que ayuden a gestionar los flujos de personas solicitantes de asilo o de protección subsidiaria temporal mediante el artículo 78. 2º g).

Pero la UE detectó que entre los Estados miembros existían divergencias en la aplicación uniforme y efectiva de leyes y políticas comunitarias sobre migración, asilo y gestión de fronteras. Para afrontar la insuficiencia en la aplicación de leyes y políticas europeas sobre fronteras, se transforma la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión (FRONTEX) en la Guardia Europea de Fronteras y Costas (GEFC), reforzando la Oficina de Policía Europea (EUROPOL) y promoviendo la cooperación de estas agencias⁴⁵.

La UE diseñó⁴⁶, un modelo aparentemente diferente en la configuración y régimen jurídico aplicable a fronteras de los Estados de la UE. Este modelo europeo no cuestiona ni afecta las fronteras de los Estados miembros, el modelo europeo de fronteras se caracteriza jurídicamente porque es régimen compartido entre los Estados de la UE y por establecerse las categorías de fronteras interiores y exteriores. El régimen jurídico de las fronteras estatales queda parcialmente sometido a las competencias de la UE que rige mucha de la operatividad interestatal. Alrededor de esas categorías se articula el régimen jurídico de fronteras, extranjería e inmigración.

⁴⁵ Fernández Rojo, D. “Los hotspots: expansión de las tareas operativas y cooperación multilateral de las agencias europeas Frontex, Easo y Europol”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 0(61), 2019, pp. 1013-1056.

⁴⁶ Del Valle Gálvez, José Alejandro. “Las fronteras de la Unión: el modelo europeo de...” Op., cit. 299-341.

2.1. Frontex

La protección de las fronteras exteriores⁴⁷ es un aspecto importante de la política común. La creación de Frontex en 2004 tiene como objetivo proteger estas fronteras y apoyar a todos los Estados miembros en la labor de protección de fronteras exteriores. A pesar de que Frontex está financiada con presupuestos de la UE y las contribuciones de los países miembros, no tiene equipo o guardia de frontera propios y los agentes de Frontex son enviados por cada Estado miembro participante en las operaciones de Frontex.

La misión de Frontex está centrada en la vigilancia de fronteras exteriores. Realiza además búsqueda y salvamento coordinando las operaciones marítimas en las fronteras apoyando a países con mayor presión migratoria.

Tal y como refleja el artículo 2 del Reglamento nº2007/2004, mediante el que se crea Frontex, realiza análisis de riesgos para la seguridad de las fronteras que después comparte con todos los países de la UE. El objetivo es elaborar modelos de pautas que sirven para planificar medidas posteriores. En resumen, las actividades de Frontex son: coordinación de operaciones conjuntas, acciones de respuesta rápida, e investigación.

El Reglamento de Frontex entra en vigor en 2005 con el objetivo de asistir sobre todo a Estados Miembros con presión migratoria de fronteras⁴⁸. Frontex⁴⁹ ha tenido una serie de limitaciones materiales y económicas debido a las irregulares contribuciones financieras y de recursos humanos por parte de Estados miembros, hecho que ha repercutido en las operaciones que ha llevado a cabo.

⁴⁷ Fronteras exteriores definidos en el punto 2 del artículo 2 Regulación UE 2016/399. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R1624&from=EN#d1e841-1-1>

⁴⁸ Información página Frontex Europa. https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_es
<https://frontex.europa.eu/es/sobre-nosotros/-que-es-frontex-/>

⁴⁹ Pollak, Johannes y Slominski, Peter. “¿Experimentalismo, pero no gobierno responsable? El papel de Frontex en la gestión de las fronteras externas de la UE”. *West Europe Politics*, 32: 5, 2009, pp.904-924

En la fundación de Frontex, cuyo Reglamento fue adoptado por el Consejo, se aprobaron disposiciones relacionadas con el control y la vigilancia de fronteras exteriores. Hay decisiones de Frontex que no están reguladas por leyes secundarias por lo que la participación del Parlamento Europeo se ve limitada. Aunque el Parlamento puede controlar a Frontex a través de la revisión del informe general anual que Frontex remite al Parlamento (artículo 20 2(b) 2007/2004) junto con su programa de trabajo prospectivo art. 20 2c.

Frontex es una oficina que lleva a cabo operaciones en las que participan varios Estados miembros, la responsabilidad de sus acciones recae sobre los ministros nacionales de cada Estado miembro. Los ministros son responsables ante sus parlamentos, aunque no están obligados a informar a los parlamentos nacionales. El Consejo de administración de Frontex está formado por dos representantes de la Comisión europea y un representante de cada Estado miembro (artículo 21). El tribunal de justicia tiene jurisdicción en la responsabilidad contractual y extracontractual de Frontex (artículo 19 2007/2004/CE). Mientras que, en el ámbito de las operaciones conjuntas, cada Estado miembro tiene responsabilidad antes sus tribunales nacionales, Frontex solo se encarga de coordinar las operaciones.

El antecedente de las operaciones de Frontex podemos fijarlo en la operación Mare Nostrum puesta en marcha por las autoridades italianas en octubre de 2013. Esta operación salvó alrededor de 170.000 personas desde octubre a noviembre de 2013, la operación comprendía un ámbito geográfico de 120 km de costa italiana. Pero el gobierno italiano comprendió que era más operativo desde un punto de vista logístico y económico una operación conjunta porque se trataba de la vigilancia de fronteras externas de la UE. Desde ese momento, Frontex comienza una nueva operación, la operación Tritón en 2014, sustituyendo a la emprendida por el

gobierno italiano. La operación Tritón cumple con uno de los objetivos de creación de Frontex como es el de la defensa de fronteras externas. El ámbito de esta operación abarca 138 millas al sur de Sicilia. Paralelamente a esta operación se pone en marcha la operación Poseidón en el Mediterráneo oriental. Otras operaciones han sido EUNAVFOR MED en el Mediterráneo central y meridional, operación renombrada como Sophia . Esta operación nace con el objetivo de hacer frente a las mafias que se lucran de la migración, luchar contra el tráfico de personas etc. Su mandato, aunque prolongado hasta septiembre de 2019, fue suspendido durante la primavera en las actividades de búsqueda y vigilancia por falta de puertos donde desembarcar a los migrantes rescatados, realizarán solo labores de búsqueda y vigilancia aérea.

2.1. Guardia de Fronteras y Costas: GEFC.

Frontex ha continuado con sus objetivos, durante 2016 se crea mediante el Reglamento 2016/1624⁵⁰ la Guardia de Fronteras y Costas (GEFC). La creación del GEFC supone una de las iniciativas conjuntas más recientes realizada por los Estados miembros como solución para gestionar las fronteras externas. El origen de la GEFC puede retrotraerse a la ampliación de la UE a los países del Este, la amenaza terrorista y la presión migratoria que forzó a los Estados miembros a procurar una coordinación que garantizara la seguridad en las fronteras exteriores evitando riesgos⁵¹. La GEFC es una agencia cuyo objetivo es gestionar las fronteras externas de manera conjunta para lo que incluye medidas en terceros países, control de fronteras en países vecinos y el retorno de migrantes desde el área Schengen.

⁵⁰ Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R1624&from=EN>

⁵¹ Fernández-Rojo, D. “Los hotspots: expansión...” Op. cit., pp.205

Sus funciones vienen reflejadas en el artículo 8 del Reglamento 2016/1624⁵². Frontex es sustituido por esta Agencia, pero sus operaciones continúan, la necesidad de crear una política común en gestión de fronteras tiene que facilitar la creación de un sistema que permita la gestión común y compartida tal y como viene reflejado en los artículos 67 y 77 del TFUE.

Con la creación de la GEFC el Consejo europeo intenta alcanzar tres ámbitos de actuación cuyo avance ha de darse, según el Consejo europeo, de manera paralela tal como quedó reflejado en la Agenda europea de Migración 2015. Estos ámbitos de actuación son; la reubicación y el reasentamiento, el retorno, readmisión y reintegración y la cooperación con países de origen y tránsito. La GEFC debe controlar la afluencia de migrantes y evitar los movimientos secundarios derivados por lo que las principales tareas de la GEFC en la gestión integrada de fronteras europeas tal y como se describe en el artículo 4 de Reglamento se centrarán en: a) control fronterizo facilitando los cruces de frontera legítimos, medidas de detección de delitos transfronterizos b) operación de búsqueda y rescate en el mar que pueden surgir durante la vigilancia de fronteras, acorde con el Reglamento UE nº 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo (28) y con el derecho internacional; c) análisis de riesgos y amenazas para la seguridad interna y externa; d) cooperación entre Estados miembros mediado por la Agencia; e) cooperación entre autoridades nacionales de cada Estado responsables del control fronterizo incluyendo el intercambio de información a través de EUROSUR establecido por el Reglamento UE 1052/2103; f) cooperación con países vecinos y terceros países identificados como países de origen y/o tránsito de la inmigración ilegal; g) medidas dentro del

⁵² Santos Vara, J. “La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras?”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 59, 2018, pp.143-186

área Schengen para controlar fronteras e inmigración ilegal; h) retorno de nacionales de terceros países si así lo ha decidido un Estado miembro; i) uso de tecnología y sistemas de información a gran escala; j) mecanismos de evaluación para garantizar la aplicación de la legislación UE en frontera; k) solidaridad en la financiación; apoyo -junto a otras agencias- a las autoridades nacionales de los Estados miembros en el desarrollo de las funciones de guardacostas⁵³. Tal y como sucedía en Frontex la participación del contingente de la GEFC son agentes cedidos por los Estados miembros para la realización de operaciones concretas o para los grupos de acción rápida permanente. La diferencia con Frontex es que la participación de los agentes no es voluntaria, sino que la cesión de agentes es obligatoria para los Estados miembros en el caso del contingente de acción rápida. Con situaciones como la oleada migratoria de 2015, los Estados pueden disponer del mecanismo de emergencia por la llegada de nacionales de terceros países según el artículo 78.3 del TFUE. Los Estados miembros pueden contar con la EASO, EUROPOL FRONTEX y EUROJUST.

Todas estas agencias más el EURODAC no fueron suficientes para abordar la presión migratoria de Grecia e Italia, por lo que otro de los objetivos de la GEFC es la realización de análisis de riesgos periódicos y evaluaciones de vulnerabilidad que detecten posibles problemas en las fronteras evaluando la capacidad de cada Estado para hacerles frente. Las propuestas de acción rápida y las operaciones conjuntas las propone cada Estado, aunque desde la GEFC se intentó, con el

⁵³ Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R1624&from=EN#d1e841-1-1>

objetivo de evitar la falta de cooperación, que la Agencia pudiera intervenir sin consentimiento de los Estados miembros en situaciones y áreas concretas⁵⁴, iniciativa que no prosperó. Son uno o más Estados miembros los que proponen la intervención de la Agencia. En este momento la Agencia da y ha dado soporte a las operaciones: Tritón, Themis, Poseidón, a Bulgaria en la vigilancia de fronteras, a España en la operación Minerva e Indalo en el Mediterráneo, EUNAVFOR MED Sophia y en actividades operativas en Croacia y sus fronteras⁵⁵.

2.1 Cambios recientes en las políticas de frontera en la UE:

La UE ha establecido sistemas de gestión de fronteras y migración que incluyen a todos los países miembros. Pero a lo largo de estos capítulos se ha expuesto como, de manera frecuente, las competencias nacionales de cada Estado miembro prevalecen sobre la intención de reforzar el sistema común de asilo, actitud que podría responder a estrategias políticas internas.

Países socios de la UE como Macedonia o Bosnia Herzegovina están estableciendo sistemas de control de fronteras y migración resultado de las negociaciones con la UE y producto de la externalización del control fronterizo. Se espera que estos países funcionen como amortiguadores de la UE ante amenazas a la seguridad. La inconsistencia de los sistemas de asilo de estos países evidencia las dificultades que tienen para procesar solicitudes de asilo de personas en tránsito. Generalmente no pueden determinar mediante ningún procedimiento la condición de refugiado o de

⁵⁴ “El 15 de diciembre de 2015, la Comisión publicó una propuesta para crear una Guardia Europea de Fronteras y Costas con amplias competencias para la gestión de los flujos migratorios en las fronteras exteriores de la UE, incluso sin el consentimiento de los Estados miembros, lo que suscita cuestiones relativas a los graves riesgos de la violación de los derechos humanos fundamentales de los refugiados, como ocurría anteriormente con Frontex”.

http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2016-001236_ES.html

⁵⁵ García, Carolina Soler. “La guardia europea de fronteras y costas: ¿Un avance respecto a Frontex? Una valoración provisional”. *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, 2017, no 34, p. 4.

retorno acorde con normas legales básicas a pesar de tener como condición la adopción de un sistema de asilo en línea con SECA.

Los países socios de la UE establecieron un complicado sistema interno de asilo prácticamente imposible de implementar en la práctica, la mayoría de refugiados no solicitan asilo en estos países que funcionan más como un corredor humanitario a la Europa occidental⁵⁶.

Las llegadas masivas de emigrantes irregulares se han reducido, sobre todo en el Mediterráneo oriental un 97% debido al acuerdo con Turquía⁵⁷. El objetivo es controlar el Mediterráneo Central, el acuerdo UE-Turquía es la medida más polémica y contundente para aliviar la presión migratoria en las fronteras externas de la UE en 2015.

La UE ahora es vulnerable a la cooperación con terceros países que no están a la altura de las normas legales europeas y pueden aprovechar la situación. La Comisión europea insiste en que la gestión de los flujos migratorios se ha realizado bajo un espíritu de solidaridad.

La UE ha generado una brecha de expectativas-capacidades, la crisis del SECA no ha fomentado la solidaridad ni la cooperación entre Estados. La falta de acuerdos entre los Estados miembros sobre política migratoria se debe a la debilidad de la demanda transnacional y la ausencia de actores supranacionales capaces de ofrecer

⁵⁶ Kogovšek Šalamon, N. "Asylum systems in the Western Balkan countries: current issues". *International Migration*, 54(6), 2016, pp.151-163

⁵⁷ El acuerdo UE/Turquía en vigor desde el 20 de marzo de 2016, permite, entre otras cosas, la posibilidad de que los países miembros dejen de asumir la acogida de los refugiados que llegan a sus fronteras. El acuerdo turco europeo conlleva cláusulas como una ratio de aceptación de entrada en territorio de la UE a un refugiado por cada devolución que Turquía admita. El acuerdo deja sin efecto el CEDH art. 4 Protocolo 4 que prohíbe las expulsiones colectivas, el art. 33 de la Convención de Ginebra respecto a la no devolución, arts. 12 y 13 de la Directiva de Retorno, art. 3 Convención de Ginebra y el art. 19 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE donde prohíbe de expulsiones colectivas desapareciendo la garantía del no refoulement a otro estado si existe el riesgo de ser tratado en contra de los derechos humanos. <https://www.cear.es/cear-denuncia-que-el-acuerdo-entre-la-ue-y-turquia-vulnera-los-tratados-internacionales/>

soluciones más técnicas en este aspecto. Otras teorías apuntan a que los Estados miembros acordaron un conjunto de medidas sobre la reubicación que permitió avanzar hasta la centralización, pero han sido medidas con una implementación deficiente. Los conflictos son inevitables en la Ley de Asilo porque toman su justificación en los derechos humanos y dependen del consentimiento de cada Estado para conceder el asilo.

Los Estados miembros difieren en intereses, creencias, normas y en los objetivos de la política europea. La UE refleja normas de derechos humanos, derecho de los refugiados en su constitución y la retórica, pero las políticas comunitarias son proteccionistas contra las solicitudes de asilo infundadas. Existe una división entre lo que la UE dice que está haciendo, sus objetivos e ideales propuestos y lo que realmente hace. La cooperación en materia de asilo entró en la agenda europea junto con la migración irregular y la delincuencia organizada como medidas compensatorias para salvaguardar la seguridad interna después de la abolición de los controles internos de las fronteras en el Acuerdo de Schengen.

El Sistema Europeo común de Asilo se caracteriza por el miedo en la alteración de la seguridad interna por lo que se intenta proteger el área interna de la UE y no aparece como una auténtica política europea de protección de los refugiados.

Se realizan esfuerzos para aliviar la carga de los países que tradicionalmente ofrecen asilo mediante: la cooperación europea; el establecimiento de criterios estrictos para poder traspasar las fronteras exteriores de la UE; una política de visado estricta; medidas de cumplimiento que incluyen sanciones a los transportistas y operaciones conjuntas en las fronteras exteriores (coordinadas posteriormente por Frontex); la intercepción y el retorno de los migrantes que ingresan a la UE sin la autorización necesaria; y la participación de terceros países

de tránsito y origen en el sistema en expansión del control de la migración. Estas medidas debían aplicarse a todos los migrantes, independientemente de las necesidades especiales de los refugiados. La cooperación en materia de asilo se limitó a designar la responsabilidad de examinar las solicitudes de asilo, el llamado sistema de Dublín. El énfasis en el primer país de entrada bajo el esquema de Dublín refleja este contexto general de intensificación de los controles en las fronteras externas y buscó hacer que los países de tránsito del sur de Europa asuman la responsabilidad de los solicitantes de asilo que ingresan, esto engendró conflictos redistributivos.

El tratado de Ámsterdam dio a la UE el mandato de desarrollar un SECA más armonizado, pero no se aborda el problema de fondo del fracaso del SECA y el sistema de Dublín, las reformas propuestas en respuesta a la presión migratoria fortalecen una postura proteccionista del SECA.

La Comisión buscó una revisión profunda del sistema de Dublín y se introduce un mecanismo de imparcialidad similar a lo aplicado para las decisiones de reubicación que debería aplicarse en países que excedan el 150% de número de solicitudes. Los países deben participar en la reubicación y los que no lo hagan han de pagar 250.000€ por persona rechazada, este aspecto ha sido muy controvertido. La última propuesta en abril de 2018 no contiene la idea de las reubicaciones automáticas. El concepto tercer país seguro permite a los Estados miembros ignorar una solicitud de asilo cuando este concepto se desarrolló para que no se duplicaran las solicitudes de asilo en varios países.

Los compromisos de solidaridad y protección de la UE han cedido gradualmente a la discreción y las medidas proteccionistas de los Estados miembros. Contrariamente a la propuesta original de la Comisión desarrollada durante la

llamada crisis migratoria de 2015 que establece un cupo fijo de reasentamiento en todos los países, el futuro está condicionado a la adopción de un plan anual de reasentamiento establecido por el Consejo. Este plan determinará el número total de individuos que se reasentarán, la participación de los Estados miembros y las regiones o terceros países desde los cuales se realizará el reasentamiento. Teniendo en cuenta el fracaso de los mecanismos existentes de reasentamiento y reubicación, es dudoso que los Estados miembros muestren una gran ambición y solidaridad.

2.1.1 Modificaciones en Hungría.

Hungría ha manifestado no estar dispuesta ni obligada a recibir refugiados, ha cerrado sus fronteras y mediante una modificación de la ley de migración ha decretado que cruzar las fronteras húngaras de manera ilegal es delito y conlleva tres años de prisión⁵⁸. Cruzar la frontera internacional en los lugares o secciones donde no se ha erigido ninguna valla como la frontera húngaro-rumana se tipifica como ofensa menor, pero quien haya logrado cruzar la frontera antes de completar la valla en la frontera serbo húngara antes del 15 de septiembre o húngaro croata antes del 16 de octubre de 2015 no se enfrenta a sanciones del código penal⁵⁹.

Con la llegada de migrantes en 2015, el gobierno húngaro se planteó una serie de soluciones de tipo jurídico que tenían su origen en la estrategia de migración diseñada en octubre de 2013. Ese año como indica Juhász⁶⁰ el número de peticionarios de asilo que cruzaba las fronteras estaba lejos de los 177. 135 peticionarios de 2015. Pero el gobierno húngaro ya había tomado medidas cuyos

⁵⁸ Hernández, Paola Contreras. Migración hacia la Unión Europea y España. Debates, análisis y reflexiones en clave de los derechos humanos. *Revista de Estudios Cotidianos*, 2016, vol. 4, no 1, p. 62-91.

⁵⁹ Nagy, B. "Hungarian Asylum Law..." OP. cit., pp.1033-1082

⁶⁰ Juhász, Krisztina. "Assessing Hungary's stance on migration..." Op., cit. 35-54

objetivos consistían en establecer en un solo documento todas las circunstancias a considerar en el plano legislativo respecto a la migración, respetando normas y recomendaciones de la UE, fomentando actitudes sociales abiertas y receptivas hacia la migración. Siguiendo estos principios, Hungría apoya la migración regular, garantiza la protección de peticionarios de asilo y contribuye a su integración, intentando eliminar los abusos y las ilegalidades respecto a los migrantes y lo relacionados con las migraciones. La cuestión del asilo durante ese año en Hungría estaba basada en la solidaridad con los extranjeros, a los que debían recibir y proteger como los huidos por conflictos graves introduciendo incentivos para implementar esta propuesta a nivel de municipios.

Es en la primavera de 2015, cuando se extiende una campaña antiinmigración. Durante el mes de mayo el gobierno lanza una consulta sobre migración y terrorismo respondida por 1.25 millones de húngaros de un total de 9 millones. Esta consulta es utilizada por el gobierno como medida para legitimar sus acciones. Desde el gobierno se decreta el cierre de la frontera con Serbia el 17 de junio y la construcción de una valla de 175 kilómetros de largo a modo de solución temporal a la crisis. El 6 de julio se enmienda la ley de fronteras estatales para adquirir terrenos a diez metros de la frontera para el mantenimiento y edificación de la valla. Esos trabajos de edificación acaban en septiembre ampliando la valla 41 kilómetros más, cuestión que no impide la llegada de refugiados que se derivan a otras fronteras.

El gobierno húngaro reforma el procedimiento de asilo incluyendo reglas especiales asociadas con el cierre de fronteras. En caso de crisis migratoria masiva, los procesos penales de frontera tienen prioridad sobre el resto de los procedimientos. Teniendo el tribunal de Szeged jurisdicción exclusiva sobre los

procedimientos de seguimiento rápido, se ordena el arresto domiciliario de los acusados y se aplica en centros de detención de inmigrantes o asilo llegando a la detención preventiva en las instalaciones de asilo o inmigración.

El cierre de fronteras amparado por estas disposiciones es contrario al artículo 31 de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados donde especifica que: los Estados no impondrán sanciones a las personas que huyendo de lugares donde está amenazada su vida y su libertad entran ilegalmente en un territorio siempre que se presenten a las autoridades y les muestren el motivo de su entrada ilegal. El gobierno húngaro sabía que iba en contra de las normas comunitaria e internacional pues ya hubo incluso sentencia respecto al periodo de detención de migrantes en otros países como muestra la Sentencia TEDH, Saadi contra Reino Unido [GS], nº 13229/03, 29 de enero de 2008, párr. 65. Aún así, se produce la enmienda a la Ley de asilo que introduce disposiciones durante la oleada migratoria. Estas reformas permiten a la policía participar en el proceso de asilo, tampoco se permite plantear nuevos hechos y circunstancias durante la fase de revisión judicial.

Hungría suspende de manera automática la implementación de decisiones en el caso de una apelación, los solicitantes de asilo son básicamente obligados a abandonar el país antes de la fecha límite para presentar su apelación. Otra novedad es que los secretarios judiciales pueden tomar decisiones durante el procedimiento fronterizo y las audiencias para los solicitantes solo son opcionales durante las revisiones judiciales. En cuanto al derecho de traducción e interpretación, no se respeta ni se salvaguarda durante los procesos penales de vía rápida.

Otra reforma de la ley de asilo en vigor desde el 5 de julio de 2016 permite a la policía devolver a todos los solicitantes de asilo a zonas de tránsito si son capturados a 8km de la frontera estatal. Estas reglas según ACNUR y otras organizaciones de derechos humanos no conllevan el principio de no devolución por lo que el asilo en Hungría parece inaccesible.

Las condiciones de los peticionarios de asilo y las condiciones en los centros de detención han llegado hasta la Consejo de derechos humanos, ACNUR y otras organizaciones. Hungría usa la detención con los peticionarios de asilo como estándar más que como una medida excepcional para los que cruzan la frontera de manera irregular. De acuerdo con el Asylum Information Database⁶¹, entre enero y septiembre de 2015 se detuvo a 1.860 peticionarios de asilo y el 2 de noviembre de 2015, el 52% de los peticionarios de asilo en Hungría fueron detenidos. Son las disposiciones específicas de la Ley de asilo de 2013 la que regula las detenciones e incorpora a las disposiciones de la Directiva refundida sobre condiciones de acogida.

En Hungría se diferencia entre la detención de inmigrantes regulada por la Ley de Terceros Países y la detención de asilo que viene ordenada por la Dirección de asuntos de Refugiados. Las órdenes de detención y sus motivos se establecen en el artículo 31/A de la Ley de Asilo, corresponden a los motivos de detención establecidos en la Directiva de condiciones de acogida en referencia a la posible detención durante el examen de la solicitud recogido en el artículo 8 apartado 3. Pero estas órdenes al igual que los motivos son bastante arbitrarios y no existe un criterio claro de aplicación en las detenciones. Las condiciones en las

⁶¹ Informe sobre el asilo en Europa. Crossing boundaries.... Op.cit., pp. 2-40
https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/crossing_boundaries_october_2015.pdf

detenciones son malas, con un nivel alto de hacinamiento. En las instalaciones abiertas de los tres centros existentes: Békéscsaba, Debrecen y Nyirbáto tenían 472 plazas, pero los solicitantes de asilo detenidos ascienden a un número de 2.393. La decisión del gobierno de cerrar el campamento de refugiados más grande con 830 plazas y el centro de detención en Debrecen no hizo sino empeorar la situación; no hay ningún tipo de atención psicosocial en ningún centro de detención. En algunos centros de detención los solicitantes de asilo son esposados si se les traslada a otros lugares, en otros centros no hay baños operativos o agua caliente, se reportan casos de infecciones generalizadas. Desde el 27 de mayo al 9 de septiembre de 2015 se recolocan de 40.000 a 120.000 personas basado en el sistema de respuesta de emergencia activado según el art. 78(3) del TFUE.

1.294 personas deberían recolocarse en Hungría en los próximos dos años, pero el dos de octubre de 2016 ni Hungría ni Polonia habían recibido solicitantes de asilo. El 4 de diciembre de 2015, el ministro húngaro de justicia Lászlo Trócsányi anunció que el gobierno emprendía acciones en protesta a las decisiones del Consejo de la ECJ. El ministro señaló que las decisiones del Consejo son normas impuestas sin legitimidad social porque la mayoría de los europeos no está de acuerdo con ellas.

En noviembre de 2015 el FIDESZ comenzó una campaña llamada “Salvad al país” en contra del mandato de las cuotas. Tras esta campaña, el gobierno húngaro se opone a cualquier tipo de obligación permanente en cuanto a la distribución de personas necesitadas de protección internacional. Orbán propone realizar una consulta sobre el asunto de las cuotas y de esta forma retirar este asunto del parlamento. La consulta se realiza en octubre de 2016, el 98% de

participantes responden no a la consulta, pero el proceso fue declarado nulo porque solo el 41% de votos fue válido. El partido Jobbik sugirió que se enmendara la constitución para prohibir el reasentamiento de migrantes sin consentimiento del Parlamento húngaro.

Solicitantes de asilo llegan a Hungría en 2015 desde una variedad de países de origen: Kosovo, Siria, Afganistán, Iraq, Pakistán. De las solicitudes de asilo presentadas en países de la UE casi más de la mitad, entre 2002 y 2016, se presentan en Hungría.

La Comisión inició un procedimiento de infracción contra Hungría en diciembre de 2015 en relación con los cambios en la ley de asilo. La Comisión constató que Hungría no cumple con los procedimientos de asilo, condiciones de recepción, directivas de condiciones de devolución o con disposiciones de la carta de derechos fundamentales⁶². El procedimiento en frontera debido a los cambios introducidos a la ley de asilo por la Ley CXXVII 6 de julio 2016 y la Ley CXL 7 de septiembre de 2015, es un proceso con plazos cortos. Durante este proceso, el solicitante debe entregar pruebas para que no se aplique la máxima de tercer país seguro y se tengan en cuenta sus circunstancias individuales en tres días. El OIN toma decisiones sobre las reclamaciones en un plazo de 8 días, y el solicitante puede pedir una revisión de la decisión en un plazo de 7 días. Todo el procedimiento fronterizo, incluyendo las apelaciones tiene que completarse en un plazo máximo de 28 días, aun así hay noticias de que los plazos son aún más cortos. En las zonas de tránsito los solicitantes de asilo reciben un formulario informativo que explica el procedimiento de frontera, pero

⁶² Tétényi, A., Barczikay, T., & Szent-Iványi, B. "Refugees, not economic migrants.... Op. cit., pp.1-23

no hay seguridad de recibir asistencia gratuita en la frontera debido a la imposibilidad de acceso de ONG's como HHC o ACNUR⁶³.

2.1.2 Modificaciones en España.

En España se realizó una interpelación urgente en el Congreso sobre la política de asilo del Gobierno nº 173/000009 de 20 de diciembre de 2016 cuya moción posterior resultó rechazada a la interpelación con moción sobre los compromisos de ubicación y reasentamiento en España nº 173/000046 de 10 de octubre de 2017. Hay cambios en el marco jurídico de la inmigración y el asilo derivados de la actuación de los diversos órganos jurisdiccionales, existe la necesidad de incorporar esa doctrina al ordenamiento jurídico para eliminar contradicciones. Hay desajustes entre el contenido de la norma y la interpretación de los órganos jurisdiccionales que está afectando negativamente a la seguridad jurídica. España no ha cumplido con el cupo de acogida de la UE, de los 17.337 refugiados asignados solo han llegado a fecha del 26 de septiembre de 2017 1.980 personas refugiadas, ni el 12% de la tasa asumida por España. El gobierno español justifica la lentitud en la acogida por el establecimiento de los hotspots o puntos de acceso donde los inmigrantes tienen que ser identificados o registrados para la ubicación. No se ha aprobado aún, el reglamento de desarrollo de la Ley de Asilo de 2009 y en consecuencia no se estructura de una forma adecuada el derecho de asilo en España. La política española en materia de inmigración se ha caracterizado por la inacción sin previsión de cambio en este aspecto. Sería conveniente que desde los grupos parlamentarios se centraran en dos o tres reformas clave como: el acceso universal a la sanidad, modificación

⁶³ Informe AIDA. Crossing Boundaries... op. cit., pp. 2-40
https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/crossing_boundaries_october_2015.pdf

de la reforma sobre las devoluciones en caliente en las vallas de Ceuta y Melilla y que el gobierno asumiera la aprobación del reglamento de asilo.

Con las medidas extremas de emergencia llevadas a cabo desde la UE y con la desconfianza y la negativa de asumir estas decisiones por parte de muchos Estados miembros, encontramos que en la frontera sur existen procedimientos que no están en línea con los previstos desde la legislación de extranjería en lo referente a la entrada, expulsión y devolución.

Existe un régimen especial para Ceuta y Melilla por el que los extranjeros detectados en las líneas fronterizas de estas dos ciudades autónomas e intenten superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente pueden ser rechazados para impedir su entrada ilegal respetando la normativa internacional de derechos humanos. Las solicitudes de protección internacional se realizarán en los sitios establecidos para ello, tramitándose como se establece en la normativa internacional de protección⁶⁴. La disposición adicional décima de la LOEx plantea dudas sobre su compatibilidad porque incide en derechos fundamentales y la posible incompatibilidad con el art. 53.1 CE. Según este artículo, una persona no puede ser rechazada si es interceptada vía marítima a nado o en una embarcación, en la zona de intervallado o encaramado a las vallas. Se han intentado justificar las devoluciones en estos contextos basándose en el concepto operativo de frontera carente de sustento jurídico. La entrega de estas personas a las autoridades marroquíes estando en custodia por Fuerzas y Cuerpos de Seguridad españoles es contraria a la Constitución española, derecho internacional y derecho regional.

⁶⁴ Martos, J. A. M., Vitoria, I. G., & Candela, J. L. R. “Política y normativa española sobre inmigración y asilo. ¿Bajo perfil o inacción?”. *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 2017, pp: 106-122.

Con las devoluciones se impide el control de la legalidad de estas actuaciones. No se identifica a los sujetos, de modo que no se puede reconocer un derecho vulnerado y se encuentran desprotegidos el derecho de asilo y la protección internacional subsidiaria. Legalizar u obviar las devoluciones pone en riesgo el procedimiento de asilo, creando un precedente negativo que puede suponer la debilitación y posterior desaparición del sistema de asilo y protección internacional.

La imposibilidad de acceder a lugares habilitados para solicitar asilo sin que exista devolución puede suponer la ruptura de garantías que conlleva el derecho de asilo. Acceder a los puestos fronterizos donde poder solicitar asilo es inviable en personas con irregularidad migratoria. Estas personas no pueden solicitar asilo cuando son interceptadas por cuerpos y fuerzas de seguridad una vez que superan los elementos de contención como el vallado de Melilla, impidiendo la individualización de cada caso.

Con la expulsión colectiva, se infringe normativa constitucional, comunitaria, derecho internacional de derechos humanos y el apartado segundo de la disposición adicional décima de la LOEx⁶⁵. La prohibición de expulsiones colectivas y la violación del derecho de no devolución ya fueron confirmadas por el TEDH en casos muy conocidos como las de Xhavera y otros contra Italia

⁶⁵ Informe Jurídico. Martínez Escamilla, M., Tomás, S., Miguel, J., Segovia Bernabé, J. L., Díez Ripollés, J. L., García España, E., ... & Pérez Tremps, P. (2015). "Rechazos en frontera": ¿Frontera sin derechos?" Análisis de la disposición adicional décima de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, introducida por la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. Repositorio UCM (Universidad Complutense de Madrid). <https://eprints.ucm.es/29379/1/Informe%20rechazo%20en%20frontera.pdf>

y Albania nº 39473/98, 11 enero 2011 o TEDH, Hirsi Jamaa y otros contra Italia [GS], nº 27765/09, 23 de febrero de 2012.

Capítulo 3. La afluencia migratoria de 2015 y el derecho de asilo.

En 2015 la mayor preocupación de la UE fue como contener el flujo de migrantes mediante la externalización de las responsabilidades de asilo. La Comisión Europea aprovechó este momento para desbloquear el avance hacia una política común de asilo que debe basarse en tres pilares: solidaridad entre estados, responsabilidad de los países y cooperación. Pero en la práctica, la política común se centra en la seguridad y control de fronteras.

Las medidas que se adoptaron en la mal llamada crisis de refugiados encontraron fuertes resistencias a su implementación. El aumento de los flujos migratorios a la UE incluye una presencia de personas en busca de protección y asilo como resultado del aumento de sobrecarga en las capacidades de acogida de países vecinos y de la guerra en Siria. ACNUR confirmó que las llegadas por mar en 2015 superaron el millón de personas teniendo los mayores flujos de entrada Grecia e Italia. Cuando se intentó controlar el flujo hacia Grecia, la entrada se desvía a los Balcanes que experimentó un 219% de entradas irregulares el segundo trimestre de 2015.

Según Eurostat 213.000 personas solicitan asilo entre abril y junio de 2015, entre la mayoría de los solicitantes: sirios, afganos y albaneses. Algunos países Schengen introducen de nuevo los controles fronterizos internos mediante las medidas temporales excepcionales. Estas medidas se establecen en puntos específicos de fronteras en Alemania, Austria, Eslovenia, Suecia y Noruega, acogiéndose al art. 25⁶⁶ aludiendo flujos migratorios incontrolables.

⁶⁶ Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen). Artículo 25: Procedimiento específico en los casos que requieran actuación inmediata

La afluencia migratoria en 2015 ha sido la catalizadora de la política migratoria europea. Se insta a una reforma del sistema de Dublín porque detectan que el sistema puede ocasionar violaciones fundamentales de los derechos de los solicitantes de asilo.

El 13 de mayo de 2015, la UE lanza una Agenda Europea de la Migración que pretende definir estrategias para mejorar la gestión de la migración. Con estas estrategias se pretende salvar vidas y asegurar fronteras externas, dotarse de una fuerte política común de asilo, dotarse de una política para promover la migración legal. Del mismo modo se aumenta el presupuesto para 2015/16 acompañado de una serie de acciones inmediatas para dar respuesta a la crisis, como son: el plan de lucha contra las redes de trata de personas y triplicar el presupuesto de Frontex incrementando su ámbito geográfico para desarrollar labores de rescate y control marítimo.

Otra de las acciones consiste en activar mecanismos de redistribución y reasentamiento de refugiados, trasvasando personas con clara necesidad de protección internacional de los países con más presión a otros países de Estados miembros. Esto se hace por el mecanismo de emergencia de reubicación temporal.

El reasentamiento busca traer a la UE personas que han solicitado protección en un país externo a la UE. Se ubican una serie de puntos críticos para la identificación, registro y distribución que intenta unificar a Frontex, EASO y Europol para intervenir de modo integral. Estas oficinas se encargan de separar a las personas con verdadera necesidad de asilo y otros tipos de inmigrantes que han de ser retornados.

El segundo paquete de implementación se lanza el 9 de septiembre proponiendo una segunda reubicación de emergencia y se incluye: 1) mecanismo permanente de reubicación en tiempos de crisis 2) lista común de países de origen seguros 3) plan de acción y manual de retorno 4) fondo de apoyo para África.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32016R0399>

La Agenda de la Migración quiere adoptar una visión integral pero no aborda todas las cuestiones importantes. La Comisión justifica que en años venideros se centrará en 3 prioridades: 1. completar la política europea común de asilo, 2. compartir la gestión de la frontera europea, 3. desarrollar un nuevo modelo de migración legal. La comisión no prevé una agenda de asilo independiente en 2015. La comisión abrió 40 procedimientos de infracción contra 19 estados miembros⁶⁷.

Con la externalización de fronteras europeas y la apertura de las interiores, se estableció una nueva categoría a la estratificación de la ciudadanía europea. En estos momentos, el repliegue de fronteras nacionales y la renacionalización de las políticas migratorias y de asilo, han venido acompañadas del despliegue de una particular fuerza e intensidad en la defensa y control militar. Esta defensa se legitima a través de políticas administrativas y restrictivas de acceso, externalización de frontera y acciones militares.

Las políticas españolas de control de fronteras fueron modelo a seguir para países europeos. Se trata de políticas centradas en el bloqueo de población que llega a Europa y que operan más allá del Mediterráneo en fronteras internas y externas de la UE. El bloqueo se realiza mediante operaciones militares en países de salida y tránsito, externalizando políticas europeas. La UE intensifica su política restrictiva hacia los refugiados con el pretexto de la “crisis migratoria” usando hotspots y relocalización, de este modo se procede a la selección, fichaje y clasificación de las personas⁶⁸.

⁶⁷ Boza Martínez, D., Bruquetas Callejo, M. M., & Claro Quintans, I. (2016). “La política de la UE en inmigración y asilo. La crisis de 2015”. *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 2015-2016, pp. 80-102. <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/167482/167482.pdf>

⁶⁸ Cortés Maisonave, Almudena y Forina, Alessandro. “De la crisis de los refugiados, a la crisis de Europa: análisis, enfoques y propuestas”. *Documentación Social*, nº180,2016, pp. 5-20.

3.1 Medidas generales de control en fronteras de la UE durante la “crisis” de los refugiados en 2015: Refuerzo de la EASO, Reasentamiento, Devolución.

Controlar los movimientos de las personas por parte del Estado incluso más allá de sus fronteras impulsa la aparición de multitud de cuestiones jurídicas⁶⁹. Es entonces cuando las fronteras pasan a actuar como si fueran sistemas continuos burocráticos políticos, policiales, socioculturales que asignan identidades y definen a las personas que cruzan las fronteras fabricando categorías identitarias⁷⁰.

Este control fronterizo contrasta con la situación de muchas personas migrantes y refugiadas que al cruzar las fronteras recala en espacios urbanos o rurales indefinidos con escasa intervención estatal como la jungla de Calais en Francia. Este espacio en Calais alcanzó la cifra de 6.000 refugiados, llegando a un máximo de 10.000 en 2016. En Calais, los solicitantes de asilo no fueron atendidos por las agencias estatales o europeas. Este gesto fue interpretado como medio de control porque niega la atención deliberada a la salud pública y retiene a muchas de las personas que se ubicaban en este área⁷¹.

Los muros construidos en las fronteras para evitar las migraciones irregulares se unen a políticas marcadas por una deriva global de expulsiones que afecta a multitud de personas. Las fortificaciones como las de la frontera con Hungría o las de Ceuta y Melilla, marcan una nueva forma de crear espacios de violencia gubernamental limitando con la gestión de fronteras los movimientos migratorios irregulares. Pero desde los mismos Estados que rescatan migrantes que van a la deriva después se les criminaliza o se les dificulta el acceso a sus derechos.

⁶⁹ Goodwin-Gill, G.S. “The right to seek asylum: Interception at sea and the principle of non-refoulement”. *International Journal of Refugee Law*, 23(3), 2011, pp. 443-457.

⁷⁰ Cortés maisonave, Almudena y Forina, Alessandro. “De la crisis...” Op. cit., pp.5-20

⁷¹ Davies, T., Isakjee, A., & Dhesi, S. “Violent inaction: The necropolitical experience of refugees in Europe.” *Antipode*, 49(5), 2017, pp. 1263-1284.

La necesidad de proteger de los Estados no está separada del deseo de legitimación de soberanía acompañada de seguridad que representan los muros y las vallas. La industria de la seguridad genera beneficios para el capital global y respalda la lógica de soberanía de los Estados. El control de las personas migrantes está legitimado por discursos de seguridad, discursos que generan a su vez más controles que acaban previniendo de más “amenazas” como “las invasiones” de migrantes irregulares y clandestinos y las consecuencias que supuestamente lleva aparejada esta situación. La fortificación de las fronteras surge de la protección de las estructuras de poder y la renacionalización de ciertas comunidades, pero cuando se limita o niega el derecho de asilo se niega además el derecho a tener derechos⁷². La fortificación y gestión de fronteras, en algunos casos orientada a legitimar ciertos gobiernos y políticas, se ha visto rodeada por la estrategia propuesta por la Comisión en mayo de 2015⁷³. Esta estrategia quiere dotar a la UE de instrumentos para gestionar la migración irregular, la gestión del asilo, las fronteras y la migración legal. Se trata de medidas de acción rápida centradas en el rescate y salvamento, el control de las redes de traficantes, reubicar a través de la UE, coordinar para lograr una estrategia común en la protección a las personas desplazadas (incluyendo el trabajo con terceros países para abordar las migraciones desde el origen), reforzar a los Estados miembros situados en primera línea de llegada de migrantes. Son medidas que deben servir para futuras llegadas masivas de migrantes.

⁷² de la Lastra, Pablo Domenech. Excepción en la frontera. Laberintos legitimadores de la violencia soberana en los límites del Estado. *Agora: papeles de Filosofía*, vol. 36, no 2, 2017, pp. 75-100.

⁷³ Agenda europea de la migración 2015. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=EN>

En abril de 2016, se instaura un sistema de armonización de normas y procedimientos para evitar movimientos secundarios irregulares y reforzar la Oficina Europea de Apoyo al Asilo. Las medidas que se plantean se dividen en dos fases. Una primera fase (1999-2000), en la que se contempla el refuerzo de EURODAC y la transformación de la OEA en una Agencia Europea para el Asilo. Y una segunda fase (2005-2012), en la que se presentan propuestas en el plano legislativo con el objetivo de reformar los procedimientos de asilo, y las Directivas: de reconocimiento del estatuto de refugiado y de condiciones de acogida.

El derecho de asilo comienza a considerarse desde la UE como una construcción supranacional y no como una decisión de cada Estado miembro, de manera que esta consideración convertiría a la UE en un espacio único de protección. Pero la superposición en las cuestiones jurídicas y las políticas públicas que intervienen a multinivel impactan en el sistema de garantía a la protección internacional.

Reubicar a los refugiados es uno de los puntos principales a resolver en la política de asilo. El reasentamiento es una decisión a la que se recurre cumpliendo criterios determinados porque es de carácter excepcional. A través del reasentamiento, un Estado traslada o acoge en su país a personas solicitantes de asilo porque no pueden permanecer en el país en el que solicitaron asilo por razones de seguridad o por no existir condiciones mínimas para la subsistencia.

El reasentamiento no es sustitutivo ni es incompatible con los sistemas nacionales de asilo. Pero en el contexto de la llegada masiva de refugiados, es utilizado por la UE como elemento fundamental durante la evolución de las políticas migratorias. Se intenta convertir el reasentamiento-que es una medida voluntaria pero incentivada en los Estados miembros-en algo eficaz para que se use realmente como elemento de protección.

Existen diferencias entre reasentamiento de refugiados procedentes de territorios extracomunitarios y los que proceden del interior. Siendo el primero una medida humanitaria y el segundo un reparto de la población refugiada entre los Estados miembros.

Desde la EASO se proporciona apoyo a países como Grecia e Italia con medidas económicas y operativas, la distribución de refugiados se basa en PIB de cada Estado miembro, población y refugiados ya asentados.

Con las Decisiones UE 2015/1523 y Decisión UE 2015/1601 de septiembre de 2015 se adquirió el compromiso de reubicar a 160.000 personas desde Italia y Grecia. Este compromiso se adquiere para aliviar la presión migratoria sobre estos países, la reubicación se realiza a través de criterios basados en el reconocimiento con un umbral fijado en el 75% de tasa de concesión de asilo. La reubicación se aplica a nacionalidades con tasas de reconocimiento no menores al 75%. Hay una excepción en la aplicación de los arts. 13.1, 21, 22 y 29 del Reglamento 604/2013 del PE y del Consejo, eliminando la obligación de Italia y Grecia de examinar solicitudes de protección internacional. Y una excepción temporal en las fases del procedimiento y consentimiento del solicitante de protección internacional según el art. 7.2 del Reglamento 516/2014. Si un Estado miembro sufre una situación de emergencia debido a la llegada de personas desde fronteras exteriores a la UE, la suspensión de la reubicación y otras medidas compensatorias se realiza previa consulta a la Comisión y al Parlamento Europeo. Como ejemplo, se encuentra la Decisión 2016/946 de 9 de junio de 2016: en el art. 2 prevé la suspensión de las obligaciones de Suecia hasta 2017, suspensión que se había dado en Austria a través de las Decisiones 2015/1523 y 2015/1601.

Existían muchas diferencias entre Estados miembros respecto al reasentamiento sin que todos participaran en estas medidas de igual manera. Hasta marzo de 2016 solo se han reasentado 4.555 personas desplazadas.

La propuesta UE-Turquía, en la que se retorna a Turquía a migrantes irregulares y solicitantes de asilo en Grecia confirma el reasentamiento de 1 por 1. De cada sirio retornado a Turquía desde Grecia se reasentará a otro sirio procedente de Turquía en la UE⁷⁴.

3.2 Medidas novedosas de emergencia en el control de fronteras en 2015: Los hotspots o puntos críticos

La adopción de esta medida por parte de la UE fue una de las herramientas principales para hacer frente a la llamada “crisis de refugiados”. Se trata de una medida que exige una gran cooperación entre países miembros y diversas agencias europeas como Frontex, Easo y Europol. Todas las agencias y Estados miembros asisten a países que soportan grandes presiones migratorias y cuyos sistemas de registro, recepción y asilo no pueden asumir la llegada de migrantes.

Según Fernández-Rojo⁷⁵ los hotspots o puntos críticos refuerzan la cooperación y expanden las tareas operativas de Frontex, Easo y Europol sobre el terreno. Es difícil hablar del funcionamiento y efectos de los puntos críticos porque son muy recientes en su aplicación, no hay una normativa que especifique las operaciones que las agencias desarrollan en estos puntos.

⁷⁴ García Mahamut, Rosario. “La ductilidad del derecho a la protección internacional (refugio y protección subsidiaria) ante las crisis humanitarias: un desafío para Europa y para el sistema europeo común de asilo.” *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 38, 2016, pp.211-238.

⁷⁵ Fernández Rojo, D. “Los hotspots: expansión de las tareas...” Op., cit. 1013-1056

Con la adopción de la Agenda Europea de Migración el 13 de mayo de 2015 comienza la actividad de cooperación de los Estados miembros y las agencias europeas.

En los hotspots se identifica a los migrantes que llegan a las fronteras europeas. En estos puntos críticos se daba apoyo a las autoridades nacionales de los países miembros con mayor presión migratoria. El apoyo se daba proporcionando recursos humanos e infraestructura y realizando labores contra la trata de seres humanos. Se orientaba a los recién llegados según la situación de cada solicitante.

Los hotspots o puntos críticos, se establecen a petición de los Estados miembros y son áreas geográficas donde se define e identifica, según su situación, a los migrantes pero no hay un marco legal que regule estos hotspots. Solo el Reglamento 2016/1624 que refuerza las tareas de Frontex describe el funcionamiento de estos puntos, delimitando cuáles son las funciones de las agencias en estas áreas. Para el establecimiento de los hotspots se han basado en los artículos 78.3 y 80 del TFUE. Estos artículos del TFUE determinan que los Estados con afluencias repentinas de migrantes en sus fronteras exteriores pueden beneficiarse de medidas que provisionalmente y en beneficio del Estado tomará la UE conforme a los principios de solidaridad y responsabilidad.

Los Estados necesitados de hotspots han de solicitarlo a la Comisión europea o a las agencias del Espacio de Libertad Seguridad y Justicia ELSJ. Son las agencias las que evaluarán la solicitud de esos Estados. Con ayuda de la Comisión las agencias organizarán medidas de ayuda para el Estado miembro que lo solicite.

Este Estado será finalmente el responsable de informar sobre las áreas geográficas donde requiere los hotspots. Y adoptará los PTN que gobernarán esos hotspots junto con la designación de un organismo que supervise y coordine las operaciones en

los puntos críticos. Una vez operativos los hotspots, se crea un Grupo Operativo Regional de la UE (EURTF) presidido por la Comisión, este grupo coordina tareas e intercambio de información.

Cada agencia tiene una función: la EASO canaliza y examina las solicitudes de asilo; Frontex asiste en rescate, intercepción y desembarco de migrantes, apoya en procedimientos de registro e identificación y toma de huellas y retorno; la Europol apoya en investigaciones de trata y tráfico ilegal, realiza análisis operativos y estratégicos y asistencia forense.

Frontex analiza casos y emite recomendaciones no vinculantes al Estado miembro donde está ubicado el punto crítico. Las autoridades nacionales son las que adoptan una decisión final sobre cada caso y respecto al país de origen de los migrantes irregulares. También intenta obtener información sobre redes de trata y tráfico ilegal a través de entrevistas anónimas y voluntarias.

EASO proporciona asistencia al asilo informando a los recién llegados sobre los procedimientos de asilo y canalizándoles hacia esos procedimientos; asistir a las autoridades del país correspondiente con el examen, registro y tramitación de las solicitudes en colaboración con el ACNUR.

Según Fernández-Rojas la tarea más polémica fue la realizada en los hotspots griegos por la EASO. La agencia asumió la gestión de la entrevista de admisibilidad, cuando se produce el acuerdo UE/Turquía, la EASO examina solicitudes de asilo y realiza entrevistas efectuando recomendaciones acordes con la ley griega. Pero después, la EASO aumentó las funciones atribuidas realizando entrevistas y evaluaciones a los solicitantes sin contar con las autoridades griegas.

Las recomendaciones son vinculantes en la práctica debido a la presión migratoria. Se programó la ubicación de once hotspots para diciembre de 2015, comenzaron a funcionar 3 a mediados de enero de 2016. En Grecia en Italia se abrieron durante 2015 cinco hotspots.

Capítulo 4. Efectos sobre el derecho de asilo

4.1 Peticiones de asilo antes y después de la “crisis de los refugiados”

1.046.599 personas llegaron a Europa en 2015 de las cuales 34.887 llegaron por tierra y 1.011.712 llegaron por vía marítima según el informe realizado por la OIM en 2015. Hasta los acuerdos con Turquía en 2015, se reubicaron a 160.000 personas en la UE y después de los acuerdos esta cantidad se redujo a 98.255. algunos Estados miembros rehusaron aplicar la decisión de la corte⁷⁶.

4.1.1. Peticiones en España.

En el informe de seguridad de España 2015 los retos en materia migratoria “pasaban por controlar y gestionar la multiplicación del número de inmigrantes que entran en Europa de forma irregular o aguardan en sus fronteras”. Otros retos consistían en cooperar con países de origen, mejorar el control en las fronteras eliminando el tráfico de seres humanos, identificar a migrantes y a personas que necesitan protección internacional, mejorar de manera efectiva la política de retornos. Este informe señala que el cruce ilegal de fronteras se multiplicó por seis en 2015 superando los 1,8 millones, 1 millón entró por vía marítima.

En el caso de España, la ruta de la migración irregular se encuentra en el Mediterráneo occidental: norte de Marruecos, Argelia, la costa Atlántica del

⁷⁶ Weil, Patrick; Auriel, Pierre. “Political asylum and the European Union. Proposals to overcome the impasse.” *La Revue des droits de l’homme. Revue du Centre de recherches et d’études sur les droits fondamentaux*, 2018.

norte de África, Ceuta y Melilla. En 2015 y respecto al año anterior, la llegada de migrantes se incrementó en España en un 16%. En 2015 se percibe un aumento de solicitudes de asilo respecto a años precedentes y se sitúa en 5.952 solicitudes de protección internacional, 14.887 solicitudes de protección internacional y 5.620 peticiones de Dublín.

En 2015 se inauguran las oficinas de asilo en Ceuta y Melilla, entre las dos ciudades autónomas superaron las 6.300 solicitudes durante 2015⁷⁷.

La protección temporal podría haber sido una posible solución. Es un tipo de protección que declara el Consejo de la UE, a propuesta de la Comisión, mediante una decisión que constata una afluencia masiva de personas desplazadas hacia el territorio de la UE.

La protección temporal está diseñada para paliar una situación de manera temporal, no priva a las personas de acceder a otros sistemas de protección. En el caso español, se regula a través de un reglamento específico (Real Decreto de 24 de octubre de 2003) y se activa mediante acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores en los supuestos de evacuación o del ministro del Interior en los de emergencia.

Se trata de un tipo de protección que nunca se ha activado en España. Se pidió la aplicación de esta protección: durante el éxodo de personas refugiadas de la guerra de Irak, en la que el Gobierno español apoyó la intervención militar de Estados Unidos; y ante la huida masiva de mujeres y hombres procedentes de Siria.

⁷⁷ Informe anual de Seguridad Nacional 2015. <https://www.dsn.gob.es/es/documento/informe-anual-seguridad-nacional-2015>

Es llamativo el reducido número de solicitantes de asilo en países como España, a pesar de su peso demográfico y su situación fronteriza. Mientras países como Alemania, Suecia e Italia recibieron más de la mitad de las solicitudes de asilo, España solo atendió el 0,95% de las solicitudes presentadas en toda la Unión Europea. Por estas razones, el sistema de cuotas volvió a plantearse por algunos Estados miembros. Hungría, por ejemplo, experimentó (solo por detrás de Alemania e Italia) el mayor aumento de solicitudes de asilo en la UE respecto a 2013 debido, principalmente, a las solicitudes presentadas por 21.500 personas de Kosovo. Esta situación tuvo un aumento exponencial esperándose más de un millón de solicitudes desde la última intervención de 2015⁷⁸.

Tal y como aparece en la memoria de la Oficina de Asilo y Refugio (“Asilo y Refugio en cifras 2015”)⁷⁹, España presenta un aumento de peticiones de protección internacional. En 2015 se formalizan 14.887 solicitudes representando un incremento del 150,12% respecto al año anterior. Del total de solicitudes se comprueba un incremento de las formalizadas en frontera que ascienden a 6.862 en 2015. Se presenta un incremento anual del 560,44% debido a las más de cinco mil solicitudes que formalizaron ciudadanos sirios en Beni-Enzar en Melilla. Más de la mitad de solicitudes y procedimientos iniciados, se presentan por el procedimiento de plazos urgentes recogido en el artículo 21 de la Ley 12/2009 30 de octubre, alcanzando un 51,36% del total.

⁷⁸ Pérez Villalobos, María Concepción “La crisis de los refugiados y el derecho de asilo en la Unión Europea”. *Anales de Derecho*. Vol.35, nº1, 2017, pp. 1-27.

⁷⁹ Asilo en cifras 2015

http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo_en_cifras_2015_126150899.pdf/d55726d0-8b87-4e35-a3c3-3d953b6003b9

Las personas peticionarias de asilo procedentes de Siria y Ucrania aumentaron respecto al año 2014 presentando el mayor número de solicitudes de este año. A los sirios y ucranianos, les siguen los palestinos como terceros en número de solicitudes.

En 2015 se conceden 218 estatutos de refugiado y 802 de protección subsidiaria. Peticiones Dublín, es decir peticiones recibidas por España desde otros Estados miembros, 5.270 peticiones en total. Aumentando un 4,32% de las peticiones respecto a 2014. Crece también el número de solicitudes de reconocimiento del estatuto de apátrida, elevándose a 1.151.

En cuanto a la solicitud de protección internacional por continente, la mayoría de los solicitantes en España durante los últimos años procedían de Asia. Debido en gran medida, al conflicto de Siria el número de peticionarios asciende a 5.722. En el último informe fechado en 2016⁸⁰, encontramos que se formalizan 16.544 solicitudes incrementándose en más de un 11% las de 2015. Las solicitudes en frontera siguen siendo elevadas, representando el 18% del total. Las solicitudes presentadas en territorio llegan al 79,70%, aumentando el número de solicitantes procedentes de Venezuela que se elevan a un total de 4.196 frente a las 596 de 2015. Siria sigue estando al frente en número de solicitantes con un total de 3.096, seguido por Ucrania con 2.764 peticionarios. Argelia y Colombia también incrementan las solicitudes.

⁸⁰ Dirección General de Política Interior Subdirección General de Protección Internacional Oficina de Asilo y Refugio. Asilo en cifras 2016.
http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo_en_cifras_2016_126150899.pdf/58bf4ed4-0723-4e84-afa8-265c52a4dbf7

Aumentan las decisiones positivas concediendo: 369 estatutos de refugiado y 6.500 de protección subsidiaria, por lo que la tasa de reconocimiento se sitúa en 59,37% del total de resoluciones adoptadas. Sigue creciendo la solicitud del estatuto de apátrida 1.401.

Según ACNUR⁸¹, en el año 2018, se reciben en España 55.668 solicitudes de asilo con una tasa de reconocimiento del 22%. Quedan pendientes de aplicación del total de solicitudes 78. 705. Los solicitantes por nacionalidad son en su mayoría de Venezuela seguidos por colombianos.

Tal y como afirma Méndez Frades⁸², el mayor número de solicitudes coincide con el mayor número de denegaciones de asilo. Para este autor, las políticas de UE y España giran en torno a la contención, el control de migrantes y refugiados para que no puedan acceder a territorio europeo. Por un lado, quieren reducir la migración irregular y por otro, evitar la trata de personas y reducir la muerte de migrantes. Son muchas las críticas que ven en estas políticas la intención de blindar el continente.

Existen instrumentos para la cooperación migratoria y la aceptación de migrantes en situación irregular por la contraparte. En la Declaración UE-Libia, adoptada en la cumbre de la Unión Europea en Malta, existen instrumentos que ponen en jaque el principio de no devolución. Como ejemplo, los acuerdos entre España y países africanos: se trata de acuerdos no orientados a los refugiados que giran en torno a la migración irregular, el tráfico de migrantes y el retorno de nacionales indocumentados.

⁸¹ ACNUR. Solicitudes de asilo registradas en España entre enero y diciembre 2018. https://data2.unhcr.org/en/documents/download/67907#_ga=2.254688779.2012024813.1564515638-2079628017.1553639598

⁸² Méndez, María Frades. La crisis de los refugiados en perspectiva. *bie3: Boletín IEEE*, 2018, no 11, p. 404-421.

El hecho de no distinguir entre refugiado y migrante económico hasta que no se llega al país de destino y se solicita asilo afecta a los peticionarios. Los acuerdos, según Méndez Frades, son ineficaces a la hora de llevarlos a la práctica. Estos acuerdos suelen desplazar a las personas hacia otras rutas migratorias sin frenar la entrada ilegal, externalizando las fronteras y obligando a los migrantes a países de destino forzado que habitualmente son de tránsito y no disponen de logística o normativa para dar protección a las personas.

No obstante, hay que comprender cuáles son las disposiciones tomadas por España respecto a la legislación de asilo y en cuanto a la recepción y devolución de migrantes. La legislación de asilo no está adaptada a las últimas directivas comunitarias por lo que se experimenta una incapacidad a la hora de resolver problemas de manera reglamentaria. El procedimiento de asilo debería integrarse en la ley de extranjería o facilitar medios para poderlo solicitar de manera temporal⁸³.

Las deportaciones pueden realizarse de acuerdo con la legislación. Si se supera la primera valla, el retorno de los migrantes es contrario a la ley de extranjería y la ley de asilo. Si un migrante traspasa las fronteras terrestres o marítimas ha de aplicarse la ley vigente.

La actuación de la policía y fuerzas de seguridad quedan reguladas por el artículo 8.1 del Código civil. En la frontera sur, existen las llamadas “devoluciones en caliente” que podrían impedir la solicitud de asilo de personas vulnerables. Como ejemplo, García González destaca la Orden de Servicio 6/2014 “Dispositivo anti-intrusión en la valla perimetral de Melilla y protocolo

⁸³ García, Julio V. González. "Expulsiones" en caliente", devoluciones y petición de asilo en Ceuta y Melilla. *Revista de administración pública*, 2015, no 196, p. 309-329.

operativo de vigilancia de fronteras 11 de abril de 2013”: «En este sistema de vallas, la valla interna materializa la línea que delimita, a los solos efectos de extranjería, el territorio nacional». Aquí se incluye un concepto denominado concepto operativo de frontera similar al que existe en los aeropuertos. La LOEX se aplica de manera diferente a las personas que se encuentran de manera ilegal en territorio español o a los interceptados antes de entrar en España.

Las devoluciones han de tener en cuenta la legislación de extranjería y la protección internacional. La entrada irregular en España viene recogida por el artículo 58.3 de la LOEx. A este artículo se le acusa de expresarse con imprecisión terminológica mezclando de realidades diferentes como la devolución y la expulsión. La devolución se recoge en los apartados tercero y siguientes del art.58. RD 557/2011 de 20 de abril, incluye a extranjeros que entran irregularmente en el país, a los interceptados en la frontera o sus inmediaciones.

En la disposición adicional décima - en el Régimen especial de Ceuta y Melilla- los extranjeros detectados en la línea fronteriza de alguna de las dos ciudades autónomas intentando superar en grupo los elementos de contención que impiden el cruce de esta, pueden ser rechazados para impedir su entrada ilegal. Esta redacción de la disposición adicional décima puede no permitir el ejercicio de la petición del derecho de asilo, configurándose un extraño procedimiento en el que: la parte exterior de la valla corresponde a Marruecos y la parte interior corresponde a España. España va a solventar lo que se produzca en el lado interior de la valla, reduciéndose las garantías respecto al régimen general.

Esta reducción de garantías se produce por desconocer el ámbito concreto en el que se puede ejercer el rechazo. Se configura un régimen especial citando a grupos de migrantes contrario a la obligación de trato individualizado para cada persona y caso, en línea con la prohibición de expulsiones colectivas expresada en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE artículo 19.1.

En la legislación española, una vez que los migrantes son interceptados se tienen que identificar en las comisarías de policía, disponen de asistencia jurídica y un intérprete. Si se procede a la devolución, ha de realizarse según el Real decreto de extranjería artículo 23.2 (Rex).

Para garantizar los derechos de los solicitantes de asilo en España deberían modificarse una serie de cuestiones: la interposición del recurso debe paralizar la devolución hasta que no se examine la cuestión presentada o el carácter acelerado del procedimiento de medidas cautelares que impide a los demandantes de asilo aportar pruebas necesarias que justifiquen la suspensión de la devolución.

4.1.2 Peticiones en Hungría.

En 2014 se contabilizaron un total de 42.777 peticiones de asilo, en 2015 se registran 177.135. Las entradas irregulares comienzan a constituir un acto criminal, pero se mantienen hasta enero de 2014 en el que 959 personas fueron encontradas culpables de cruzar la frontera de manera fraudulenta. En 2016 se contabilizan un total de 29.432 solicitudes de asilo en Hungría un número muy reducido en comparación a 2015. Entre marzo y diciembre de 2016 se encuentra en crecimiento el número de migrantes que alcanzan las áreas llamadas de pre-tránsito que son parte de Serbia y parte húngara.

Entre el 5 de julio de 2016 y el 31 de agosto de 2017, 14.438 migrantes fueron empujados desde Hungría hasta la parte exterior de la valla. En 18.334 casos, se deniega el acceso al territorio negando el derecho a solicitar protección internacional incluyendo refugiados que provienen de territorios en conflicto como Siria y Afganistán.

En 2016 hubo 29.432 peticiones de asilo. Pero solo 425 peticionarios de asilo tuvieron garantizada la protección, de los cuales 154 han sido refugiados y 271 obtuvieron el estatus de protección subsidiaria⁸⁴.

Las peticiones de asilo entre enero y agosto de 2017 se reducen a 3.397 solicitudes en Hungría y desde que se limita el acceso a los solicitantes de asilo a la zona de tránsito, a 10 por día. En ese mismo periodo, se garantiza protección a 618 personas en Hungría, 68 son refugiados y 550 se benefician del estado de protección subsidiaria.⁸⁵

En 2018 hay 671 solicitudes de asilo. La Oficina de Inmigración y Asilo deja de existir en julio de 2019, la Dirección Nacional de Vigilancia de extranjeros es la que examina las solicitudes de asilo⁸⁶.

La retórica de crisis de migrantes del gobierno húngaro permitió el despliegue de la binaridad ciudadano-extranjero que legitimó la acción estatal respecto a los migrantes. Con las nuevas reformas legislativas, los migrantes pasaron a ser calificados como criminales si cruzaban las fronteras. El gobierno húngaro

⁸⁴ Hungarian Helsinki Committee. HHC. Hungary: key Asylum figures as of 1 January 2017. <https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/hhc-hungary-asylum-figures-1-january-2017.pdf>

⁸⁵ Nota informativa del Hungarian Helsinki Committee septiembre de 2017. HHC. “Two Years After: What’s left of refugee protection in Hungary?”. https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/two-years-after_2017.pdf

⁸⁶ Informe de Hungarian Helsinki Committee 1 de julio 2019. “How legal changes resulted in blanket rejections, refoulement and systemic starvation in detention”. <https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/one-year-after-2019.pdf>

establece una política vertical útil para el Estado, pero que no deja espacio para las respuestas de los inmigrantes y la acción humanitaria. A medida que el gobierno húngaro va cambiando, la legislación activa una oposición desde la calle que cuestiona las reformas. Este rechazo a las reformas impulsa la alineación de migrantes con grupos activistas que intentaron contrarrestar las estrategias del Estado a través de actos de protesta. La oposición en la calle no logra detener las reformas, legitimadas por una parte de la opinión pública gracias a una fuerte propaganda anti migratoria. Tampoco ayudó el anuncio de Alemania de no aplicar el reglamento de Dublín que llevó a la apertura de la frontera húngaro-austriaca y al colapso del sistema húngaro.

Con las nuevas modificaciones en Hungría, como el declarar Serbia como un tercer país seguro, la nueva ley hace inadmisibles las solicitudes de asilo de cualquier persona que haya transitado por Serbia camino a Hungría, pudiendo ser deportada. Es ilegal cruzar la frontera húngara, dañar la valla es un delito penal que puede castigarse hasta con 8 años de prisión.

Las solicitudes de asilo son inadmisibles y cualquier otro tipo de ingreso a Hungría es ilegal.

Tras la ley de asilo húngara, la presencia de migrantes en calles y estaciones fue desapareciendo⁸⁷. Los expertos estiman que solo unos 400 solicitantes de asilo están actualmente a la espera de decisión, por lo que no hay exceso de solicitantes de asilo en Hungría⁸⁸.

⁸⁷ Kallius, A., Monterescu, D., & Rajaram, P. K. "Immobilizing mobility: Border ethnography, illiberal democracy, and the politics of the "refugee crisis" in Hungary". *American Ethnologist*, 43(1),2016, pp. 25-37

⁸⁸ Timmer, A.D. "Responding to the Crisis: Humanitarian Aid to Refugees and Migrants in Hungary". *General Anthropology*, 24(2), 2017, pp.1-5

4.2. Análisis de las medidas y prácticas que se han llevado a cabo en las fronteras y en el derecho de asilo. Buenas y malas prácticas.

La situación en España y Hungría es muy descriptiva de todo el proceso de construcción/deconstrucción europea⁸⁹ y de las carencias existentes en lo que respecta a la acción común y la cesión de poder de los Estados miembros.

Cuando se intercepta a las personas que intentan cruzar las fronteras se descubren las lagunas del régimen legal que podrían aprovecharse para manejar mucho mejor los movimientos irregulares⁹⁰.

Pero centrandolo el tema en la llegada de migrantes a las fronteras, el total de personas que cruzan la frontera de la Europa del este y los Balcanes en 2015 suman un total de 764.000 cruces ilegales. La mayoría de las personas que cruzan las fronteras en este año son de origen sirio, iraquíes y afganos.

Durante ese año las personas migrantes ven como opción de ruta hacia Europa, la vía marítima a través del Mediterráneo. Esta vía produce un aumento considerable del número de muertes en el mar.

En 2016, los Estados miembros reportan más de 511.000 detenciones de personas que cruzan las fronteras externas de manera ilegal. El retorno de inmigrantes desde Grecia a Turquía realizado por Frontex no disminuye el flujo de migrantes que retoman la ruta de Libia hacia Italia, con migrantes que proceden del África occidental, un alto nivel de tráfico de personas y un aumento del uso de documentos falsificados.⁹¹

⁸⁹ Arribas, Gloria Fernández; De Tejada, Ángela Halcón Lerdo; López, Irene Serrano. “Violación del derecho a solicitar asilo. La respuesta de Hungría a la crisis de los refugiados.” *Revista de estudios europeos*, 2016, no 67, p. 5.

⁹⁰ Goodwin-Gill, G. S. “The right to seek asylum... op. cit. pp, 443-457.

⁹¹ El Ghamari, M. (2018). “Migration Crisis–risk analysis for 2017”. *In Security Forum Wydawnictwo Naukowe Akademii WSB*. Vol. 2, No. 1, 2018, pp. 37-49.

Para ordenar la gestión y vigilancia de fronteras sin incurrir en indeterminaciones conceptuales, se toma como referencia la sentencia del TJUE, asunto C-355/10 [2012]. Desde la emisión de esta sentencia, se adopta un concepto amplio del término vigilancia de fronteras. La adopción de un concepto más definido y extenso se debe a la multitud de operaciones y situaciones que pueden darse actualmente en la gestión de la migración y las fronteras europeas. Con este nuevo concepto se abarca, por ejemplo, todas las esferas de vigilancia marítima para poder proteger los derechos fundamentales⁹².

Dejar la responsabilidad a terceros países, o empujar el problema más allá de las fronteras externas de la UE no es solución a largo plazo⁹³ porque no se tiene en cuenta la protección, las condiciones de los refugiados y los derechos humanos.

Tras la Cumbre de Valetta se ha consumado la política de cierre de fronteras. Superponiendo el derecho a defender nuestras fronteras al derecho de asilo, pensando cómo devolverles a sus países de origen⁹⁴. Aun así, no todas las medidas están orientadas a este objetivo:

4.2.1 Medidas con efectos positivos:

La UE ha implementado varias iniciativas a través de las diferentes autoridades de Estados miembros en cooperación con agencias de la UE. Con estas iniciativas, intentan que la gestión en la frontera sea operativa. Se trata de poner

⁹² Sánchez Miguel A. Acosta; García, Inmaculada González. TJUE–Sentencia de 05.09. 2012, Parlamento c. Consejo–C-355/10, “Código de fronteras Schengen-Decisión 2010/252/UE-Vigilancia de las fronteras marítimas exteriores-Normas adicionales sobre la vigilancia de fronteras-Competencias de ejecución de.” *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, no 47, 2014, p. 267-284.

⁹³ Maldini, Pero; Takahashi, Marta. “Refugee Crisis and the European Union: Do the Failed Migration and Asylum Policies Indicate a Political and Structural Crisis of European Integration?” *Communication Management Review*, 2017, vol. 2, no 02, p. 54-72.

⁹⁴ Martínez, Juan Manuel Goig. Inmigración, asilo y refugio ante los retos actuales de la política exterior europea. *Revista de Derecho de la UNED (RDUNED)*, 2016, no 18, p. 55-84.

en marcha mecanismos capaces de responder al reto que supone la llegada masiva de migrantes con el objetivo de evitar muertes y desapariciones. Para implementar estos mecanismos, las competencias de los Estados miembros se convierten en algo esencial. En la UE se puede desarrollar una política común de migraciones que acaba cediendo competencias a los Estados miembros por encima de las decisiones políticas de la UE. Según el art. 149.1. 2ª CE: cada Estado tiene competencia sobre nacionalidad, migración y derecho de asilo. El art. 2 bis 1ª de la Ley Orgánica de Extranjería dispone que: corresponde al gobierno de conformidad con el art. 149.1. 2ª la definición planificación, regulación de la política de inmigración. Pero, se debe lealtad a las decisiones comunes. Por lo que se está intentando-con la nueva ordenación del Tratado de Lisboa correspondiente a la organización de fronteras, asilo e inmigración - profundizar en el aspecto de las competencias, valorando las acciones emprendidas por parte de la UE⁹⁵.

La UE dispone de Directivas transversales para personas migrantes: la Directiva 2000/43 sobre la igualdad de trato a las personas, la Directiva 2000/78 sobre el establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo o la educación. Sobre el derecho a reunificación familiar está la Directiva 2003/86 y sobre el estatuto de migrantes y residentes de larga duración la Directiva 2003/109. Existe otra Directiva, la 2004/38 sobre el derecho de los migrantes a circular y residir dentro de los Estados miembros. Estas Directivas generaron muchas expectativas en su momento, pero suponen una armonización a la baja debido a que toman como referencia regulaciones restrictivas.

⁹⁵ Fernández Rozas, J.C. “Control de fronteras, asilo...” Op. cit., pp. 333-378

A pesar de sus fallos, las bases de una política común respecto al asilo y la migración es posible gracias a la existencia de Directiva y Reglamentaciones. Otra aportación que puede ser positiva es la relacionada con la manera de gestionar flujos migratorios y solicitantes de asilo: se limitarían las dificultades de las personas que llegan a las fronteras UE concediendo visados de tránsito y aumentando la posibilidad de pedir asilo en países limítrofes a los Estados de origen de los refugiados. De este modo, tomarían otros transportes legales hacia su destino.

La degradación de las condiciones de la democracia y el Estado de derecho produce la introducción de una excepción en el respeto y garantía de los derechos humanos que son universales⁹⁶. Hay otra manera de asumir competencias migratorias por la UE, pasa por el desarrollo de un enfoque amplio, coherente e integral. Los aspectos relacionados con el control de fronteras y la lucha contra la inmigración irregular han de resultar equilibrados y compensados con políticas ambiciosas no solo centradas en la migración legal y el desarrollo de los países de origen. Se pueden detener flujos de inmigración irregular, garantizar la integridad del espacio Schengen y de sus fronteras exteriores asegurando el respeto absoluto del derecho a solicitar asilo sin impedir el acceso al asilo para quien lo necesite. La prevalencia de las políticas centradas en la seguridad hace que Europa sea un espacio de difícil acceso para quien busca asilo. El resultado de las medidas legales y operativas son un círculo vicioso que condena, a quien busca protección internacional en Europa por vías legales, a retornar con imposibilidad de volver a salir del lugar de conflicto.

⁹⁶ López, Lucía Payero. “La Unión Europea ante la gestión de la crisis de los refugiados. The European Union faces the refugee crisis”. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 2018, no 37, p. 134-156.

Los solicitantes de asilo podrían acceder al espacio Schengen con una autorización o visado, sin esto, es improbable que entren de manera legal y opten por transportes clandestinos. Impedir la aproximación física a suelo europeo se realiza a través de instrumentos de política exterior como: acuerdos, funcionarios de enlace, diálogos migratorios, mediante un reparto de competencias entre instituciones de la UE y sus agencias. La implicación en la gestión fronteriza y el control de flujos migratorios por parte de los Estados de origen y tránsito es objetivo prioritario de la política migratoria de la UE. Entre los Estados periféricos que impiden cruces irregulares de las fronteras exteriores y el apoyo de estructuras tecnológicas como EUROSUR, el patrullaje marítimo, las operaciones Hera, Indalo, Tritón/Sofía, se han desarrollado diversas medidas orientadas a impedir los cruces irregulares de las fronteras exteriores y la llegada a territorio europeo.

Uno de los ejes de la política europea de asilo tras Tampere debería ser: el establecimiento de la llegada ordenada de demandantes de asilo y refugiados o complementarlos a las llegadas espontáneas. Para lograr este objetivo están los llamados Procedimientos de Entrada Protegida (Protected Entry Procedures o los PEP), y el reasentamiento desde un primer país de asilo. Los PEP no son mecanismos nuevos, existían cuando se daba la posibilidad de presentar demandas de asilo en las embajadas, ahora se plantea a escala UE guiado por normas comunitarias. Los PEP permiten solicitar protección en el exterior directamente al Estado o Estados de acogida o de acogida potencial fuera de su territorio. De modo que, en caso de respuesta positiva se reconoce al interesado el acceso a su territorio con un permiso de entrada provisional o definitivo. Para este procedimiento es muy importante la acción de las representaciones

diplomáticas de los Estados, pero debe ser un procedimiento complementario al de frontera o de admisión en el territorio. Otra dificultad estriba en la diversidad de procedimientos de Estados sin acuerdo para establecer el PEP como medida autónoma, pero se plantea como mecanismo de urgencia. Es por ello que los programas de reasentamiento están cobrando más fuerza.

El programa de reasentamiento ha de contar con participación de ACNUR y la OIM, debe ser complementario e independiente de las obligaciones de los Estados a la tramitación de asilo acorde al derecho internacional. La UE, intentó establecer un número concreto en Europa de manera anual como objetivo de acogida. Pero la garantía de cumplimiento depende de Estados como Finlandia, Suecia, Dinamarca o Países Bajos que han participado en esta iniciativa asumiendo una base anual de reasentamientos, o de manera puntual como España. La previsión de que sea algo conjunto depende finalmente, una vez más, de cada Estado miembro⁹⁷. En la misma línea se reafirma que el facilitar visado humanitario lleva a reconocer autonomía en el solicitante, demandando protección de un Estado de acogida desde el exterior ofreciéndole acceso legal y seguro. Pero esta fórmula choca con la oposición de Estados miembros y de la propia Comisión, que insiste en reconducir a los programas de reasentamiento. Por ahora no se prevé un consenso entre Estados miembros respecto a facilitar visado humanitario⁹⁸.

⁹⁷ Morgades Gil, Silvia en Wilhelmi Marco Aparicio. “Las fronteras de la ciudadanía en España y en la Unión Europea”. *Actas del II y III encuentro de jóvenes investigadores en derecho de inmigración y asilo. Documenta Universitaria*. Pp. 320-322

⁹⁸ Legido, Ángel Sánchez. “El arriesgado acceso a la protección internacional en la Europa fortaleza: la batalla por el visado humanitario europeo”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2017, vol. 21, no 57, p. 433-472.

4.2.2 Medidas con efectos negativos:

Años después de la llamada “crisis migratoria” en la que se adoptaron medidas urgentes y se asumieron nuevos compromisos, las soluciones aportadas por la UE siguen pareciendo reducidas⁹⁹. Dos años después de la “crisis” la presión de las soluciones europeas parece muy reducida y con ello la percepción de crisis. Fue sobre todo, una crisis del sistema empleado por los diferentes países miembros y la aplicabilidad de sistema de Dublín. Algunos analistas como Sardelić¹⁰⁰ creen que, durante la “crisis de refugiados” debería haberse aplicado la Directiva de protección temporal 2001/55/EC diseñada como respuesta a la crisis Yugoslava. Con esta Directiva, los Estados miembros llegaron a un acuerdo que ofrecía protección temporal a refugiados de la guerra de Bosnia y Kosovo, aunque fuera una residencia temporal ceñida a la duración del conflicto. Volviendo a la gestión de las oleadas de refugiados en 2015, los fallos en el sistema de Dublín comenzaron a percibirse cuando Austria empezó a devolver solicitantes de asilo a Hungría porque es el país de entrada según la regulación de Dublín III, art.2. Tras este hecho, Hungría, suspende la aplicación de la Regulación y no acepta la devolución de los solicitantes de asilo a su territorio. En ese momento, Alemania aplica de manera discrecional las cláusulas del art. 17. Afirmando que, con lo dispuesto en el art. 3 apartado 1, cada Estado miembro puede decidir examinar solicitudes de protección internacional presentada por un nacional de un tercer país o un apátrida, incluso si dicho examen no es su responsabilidad.

⁹⁹ Lavenex, Sandra. “Failing Forward Towards Which Europe? Organized Hypocrisy in the Common European Asylum System.” *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 56, no 5, 2018, p. 1195-1212.

¹⁰⁰ Sardelić, Julija. “From temporary protection to transit Migration: Responses to refugee crises along the Western Balkan Route.” *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper*, 2017, vol. 35.

Durante el tiempo en que se mantuvo abierta la ruta de los Balcanes, no está claro si las dos Directivas sobre procedimiento de asilo y condiciones de recepción se aplicaban a las personas que pasaban por estos países, ya que legalmente no eran solicitantes de asilo. Cuando se cerró la ruta de los Balcanes, Austria comenzó a transferir a estos refugiados de vuelta a Eslovenia y Croacia. Esta transferencia se suspende cuando Eslovenia presentó una solicitud al TJUE sobre la legalidad de los retornos forzosos, lo que pone de nuevo en duda la aplicabilidad del sistema de Dublín.

La corte suprema de Austria detuvo los retornos forzosos. El TJUE aún está decidiendo si el reglamento de Dublín fue o no aplicable durante la crisis de refugiados. Los países de la ruta de los Balcanes comenzaron a aplicar su legislación nacional antes de que Alemania decidiera aplicar la cláusula según el art 17 de la Regulación de Dublín III.

Otro de los efectos negativos está ligado a las prácticas de detención. Los controles fronterizos reforzados crean un ambiente perfecto para establecer redes de tráfico de personas.¹⁰¹ Tal y como afirma Nagy, se ha asistido a una serie de reformas sobre el derecho de asilo en algunos Estados miembros que chocan con las Directivas UE sin que esto haya tenido efectos sobre ese Estado miembro. Las reformas llevadas a cabo por Hungría colisionan con las Directivas de la UE, las diferencias específicas entre las reformas húngaras y las Directivas europeas pueden consultarse en la comparativa realizada por el HHC¹⁰².

¹⁰¹ Ioveno, Ilaria. “The european union's response to smuggling of syrian asylum seekers: the end of human rights”. *Law, Social Justice & Global Development*, 2016, pp. 1-8

¹⁰² AIDA. Asylum Information Database. ECRE. Annex I- Transposition of the CEAS in national legislation. Hungary. <https://www.asylumineurope.org/reports/country/hungary/annex-i-transposition-ceas-national-legislation>

Conclusiones

Las conclusiones resultado de este estudio son:

Primera: Desde hace algunos años se está asistiendo al fin del proyecto europeo que en su origen partió de una dimensión humanista basada en la defensa de derechos humanos.

La UE se fundamenta en valores de respeto a los derechos humanos. Así queda reflejado en el Tratado de Lisboa¹⁰³ en su artículo 1 bis y en el artículo 63.1 donde se afirma que la UE desarrollará una política común en materia de asilo y protección destinada a ofrecer protección a un nacional de un tercer país que lo necesite garantizando el principio de non refoulement. Pero la política de la UE está proporcionando herramientas que ayudan al refuerzo de fronteras reemplazando la idea plasmada en el TFUE, en su artículo 78¹⁰⁴ en el que se establece: el desarrollo de una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal para brindar un espacio seguro a los refugiados por la de evitar que lleguen a nuestras fronteras. Tras 2015 ha quedado materializada la incapacidad de una acción común por parte de la UE reflejada en la suspensión del espacio Schengen- símbolo de integración y libertad europea- durante la afluencia migratoria de ese año.

Segunda: El sistema de asilo de la UE está en quiebra a la espera de ser consolidado y salvar la fractura. Hay intentos para resolverlo, pero son acuerdos de alivio temporal. A

¹⁰³ Tratado de Lisboa. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12007L/TXT&from=es#d1e558-1-1>

¹⁰⁴ Versión consolidada del tratado de funcionamiento de la Unión Europea: Artículo 78 (antiguos artículos 63, puntos 1 y 2, y 64, apartado 2, TCE) 1. “La Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como a los demás tratados pertinentes”. <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>

pesar de esta sensación de temporalidad las reformas tras la afluencia migratoria de 2015 comienzan en la UE. Estas reformas se deben, sobre todo, a que el SECA fue adoptado como guía para unificar criterios conforme a derechos fundamentales y no dispone de normas que permitan acceso seguro a las personas que desean pedir asilo. Para transformar el derecho de asilo en Europa se presentan un primer conjunto de propuestas en mayo de 2016 para reformar el Sistema de Dublín, el Eurodac y reforzar el mandato de la EASO convirtiéndola en una Agencia de la UE de pleno derecho. Hay un segundo conjunto de propuestas lanzadas en mayo y diciembre de 2016 que pretenden reformar la Directiva sobre condiciones de acogida y el sistema Eurodac.

Tercera: En el aspecto interno, países miembros como Hungría no han aceptado las decisiones UE ni las cuotas de refugiados. Aunque el resto de los Estados miembros si las aceptaron, tampoco han cumplido con sus responsabilidades. Hungría recurre a la Corte de Justicia UE en su negativa a aceptar las cuotas de refugiados que en septiembre de 2017 rechazó sus quejas. Este Estado, sigue sin asumir la sentencia y continua con su política contraria a derechos fundamentales establecidos en el marco de acuerdos europeos. La situación en la frontera húngara es incompatible con la mayoría de tratados internacionales, los procedimientos de asilo húngaros suponen la violación del artículo 47 de la Carta de derechos fundamentales de la UE. La Comisión envía a Hungría una carta de emplazamiento considerando la legislación húngara y su procedimiento penal incompatible con las directivas europeas, viola, además, derechos incluidos en la Directiva 2010/64/UE del Parlamento Europeo y del Consejo. En Hungría se produce rechazo por la fuerza en la frontera, el gobierno ha creado zonas de tránsito en frontera que pretenden ser consideradas “tierra de nadie” para evitar la aplicación de la normativa

UE en materia de asilo. La UE decide aplicar el artículo 7 del Tratado de Lisboa como sanción a sus actividades contrarias a derecho el 12 de septiembre de 2012¹⁰⁵.

Cuarta: En España, las devoluciones en caliente han supuesto condena por parte del TEDH¹⁰⁶, estableciendo que: las medidas de devolución inmediata equivalen a una expulsión colectiva. Lo que se traduce en una condena a la política vigente en España de rechazo en frontera y del concepto operativo de frontera. España viola el artículo 4 del Protocolo 4 que prohíbe la expulsión colectiva de extranjeros y el artículo 13 del CEDH que hace referencia a un recurso efectivo. En virtud del Derecho de la UE, cualquier forma de expulsión con arreglo a la Directiva sobre retorno (2008/115/CE) o traslado de una persona a otro Estado miembro, según el Reglamento de Dublín, se deben realizar de conformidad con el derecho de asilo y el principio de no devolución.

Quinta: Con las políticas basadas en la securitización y el refuerzo de fronteras, se ordenan los movimientos migratorios en función de las pretensiones de países europeos. A través de acuerdos con países de origen, la UE está dejando, con las dificultades que puede suponer la llegada de migrantes, una buena parte de responsabilidad a terceros países con menos recursos. Las soluciones para el SECA y el Sistema de Dublín tienden a unificar el aspecto más cuestionado de Dublín como la asignación de responsabilidades, trasladada finalmente a los llamados terceros países seguros, abandonando la opción de las reubicaciones automáticas.

Sexta: Existe una doble política en la UE a la hora de asignar estándares de asilo o migratorios. Acaban abandonando el estándar común de protección por la securitización de las fronteras, comprobado con el refuerzo de Frontex y la GEFC en ciertas áreas

¹⁰⁵ Hungarian civil Liberties Union. <https://hclu.hu/en/articles/slowly-steadily-stealthily-how-rule-of-law-is-further-undermined-in-hungary>

¹⁰⁶ Demandas nº 8675/15 y 8697/15 N.D. c. España y N.T. c. España.

concretas de actividad que merman la posibilidad del rescate en el mar. Hay que establecer criterios comunes respecto al asilo, sobre todo durante llegadas masivas de migrantes porque se ha puesto de relieve la falta de acuerdos entre Estados miembros respecto a política migratoria, no hay soluciones técnicas y aplicables a este respecto. Las medidas acordadas durante estos años se han implementado de manera deficiente o nula. El consentimiento de cada Estado en la concesión de asilo pone de relieve la imposibilidad de conciliación entre diferentes creencias, normas y procedimientos de los diferentes Estados miembros.

Séptima: Mientras llegaban personas de manera ilegal a las fronteras, la UE mostró limitaciones en los aspectos, material, monetario, de solidaridad y cooperación. Se ha visto condicionada por las decisiones e intereses de cada Estado enfrascados en la discusión de las políticas redistributivas. La UE no ha podido ejercer ni presionar para el cumplimiento de los mandatos o Reglamentos provocando que muchos países retornaran a los controles fronterizos. Existe cooperación en políticas migratorias y de asilo para frenar la delincuencia organizada y garantizar la seguridad interna, pero no se garantiza la seguridad de los refugiados poniendo en marcha políticas que afianzan de manera casi exclusiva la seguridad en las fronteras.

Octava: Se han echado de menos iniciativas legislativas que protejan y defiendan los derechos de las personas afectadas por situaciones de riesgo y que huyen de lugares en conflicto. Es necesario contar con poderes para implementar medidas que puedan aplicarse en casos de emergencia como el vivido en 2015 y que se adopten de manera igualitaria por parte de todos los Estados miembros, dotando de recursos a los que tengan mayor presión migratoria en sus fronteras. La UE es símbolo del respeto a los derechos humanos y del derecho de los refugiados, pero la implementación de políticas

proteccionistas de los Estados miembros puede limitar el acceso al derecho de asilo de manera infundada alterando el derecho a la protección de los solicitantes.

Bibliografía

Monografías y anuarios

- **Boza Martínez, D., Bruquetas Callejo, M. M., & Claro Quintans, I.** “La política de la UE en inmigración y asilo. La crisis de 2015”. *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 2015-2016, pp. 80-102.
<https://repository.uibn.ru.nl/bitstream/handle/2066/167482/167482.pdf>
- **Corella, Ángeles Solanes, et al.** “Derechos humanos y asilo: sobre las deficiencias del SECA y la regulación jurídica española”. *Anuario de la Facultad de Derecho (Universidad de Alcalá)* 2014, 2015, no. 7, p. 181-210.
<http://hdl.handle.net/10017/22057>
- **Díez de Velasco, M.** en *Asilo y refugio en la Unión Europea. Monografía*. Universidad Pablo de Olavide. Pp. 1-158 . Recurso en Línea. Última consulta 27 de julio 2019.
https://www.upo.es/export/portal/com/bin/portal/upo/profesores/gferarr/profesor/1453125485417_asilo_y_refugio_en_la_unixn_europea_monografia.pdf
- **Ferrero, María Valles (2016).** “¿Vallas al asilo? apuntes sobre el sistema de protección internacional en España”. *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 2016, p. 226-245.
<https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOBInmigracion/article/view/317583>
- **Martos, J. A. M., Vitoria, I. G., & Candela, J. L. R.** “Política y normativa española sobre inmigración y asilo. ¿Bajo perfil o inacción?”. *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 2017, pp.106-122.

Libros

- **Gortázar, Cristina; Rotaache, Cristina J. Gortázar.** *Derecho de asilo y "no rechazo" del refugiado*. Universidad Pontificia Comillas, Dykinson, Madrid, 1997, pp: 287.
- **O'nions, Helen.** *Asylum-a right denied: a critical analysis of European asylum policy*. Routledge, 2016.

Revistas

- **Bernal, A. B. (2003).** “La metodología documental en la investigación jurídica: alcances y perspectivas”. *Opinión jurídica*, Vol. 2 nº 4, 2003, pp. 109-116.
- **Arenas Hidalgo, Nuria.** “El Sistema Europeo Común de Asilo. Funcionamiento básico y evaluación ante los actuales éxodos de población”. *Revista jurídica de Buenos Aires*, año 42, número 95, 2017, pp. 139-161.
<http://hdl.handle.net/10272/15173>
- **Arribas, G. F., de Tejada, Á. H. L., & López, I. S.** “Violación del derecho a solicitar asilo. La respuesta de Hungría a la crisis de los refugiados”. *Revista de estudios europeos*, Vol. 67, nº 5, 2016, pp. 101-121
<http://uvadoc.uva.es/bitstream/10324/22067/1/Estudios-Europeos-2016-67-Violaci%C3%B3n-derecho-solicitar-asilo%28101-121%29.pdf>
- **Corella, Ángeles Solanes.** “Entre Schengen y Dublín: reivindicar el asilo como un derecho en la Unión Europea”. *Documentación social*, 2016, no 180, p. 149-166.

- **Cortés Maisonave, A., & Forina, A.** “De la crisis de los refugiados, a la crisis de Europa: análisis, enfoques y propuestas”. *Documentación Social*, Vol. 180, 2016, pp. 5-20.
- **Cuadrón Ambite, S. (2015).** “La efectividad del derecho de defensa del extranjero en la frontera española: posible quiebra del sistema de garantías jurídicas. *Boletín mexicano de derecho comparado*, Vol. 48, nº 144, 2015, pp. 973-1003. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0041-86332015000300003&script=sci_arttext
- **Davies, T., Isakjee, A., & Dhesi, S.** “Violent inaction: The necropolitical experience of refugees in Europe”. *Antipode*, Vol. 49, nº 5, 2017, pp. 1263-1284.
- **de la Lastra, Pablo Domenech.** “Excepción en la frontera. Laberintos legitimadores de la violencia soberana en los límites del Estado”. *Agora: papeles de Filosofía*, vol. 36, no 2, 2017, pp. 75-100.
- **De Lucas, J.** “Sobre el proceso de vaciamiento del derecho de asilo por parte de los Estados de la UE”. *AIS: Ars Iuris Salmanticensis*, Vol. 4, nº1, 2016, pp.21-27.
- **del Valle Gálvez, José Alejandro.** “Las fronteras de la Unión: el modelo europeo de fronteras”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Vol. 6, nº12, 2002, pp. 299-341.
- **El Ghamari, M.** “Migration Crisis–risk analysis for 2017”. *In Security Forum, Wydawnictwo Naukowe Akademii WSB*, Vol. 2, No. 1, 2018, pp. 37-49.
- **Fernández Rozas, J. C.** “Control de fronteras, asilo e inmigración en la Unión Europea: un conflicto competencial no resuelto”. Memorial para la Reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado, t. I, Madrid, *Centro de Estudios Constitucionales*, 2016, pp. 333-378. <https://eprints.ucm.es/38026/1/FERN%C3%81NDEZ%20ROZAS%20HOMENAJE%20MU%C3%91OZ%20MACHADO.pdf>
- **Fernández-Rojo, D.** La estrategia global de Seguridad y el creciente vínculo entre la dimensión interna y externa de la seguridad en la Unión Europea: la operación naval “EUNAVFOR MED SOPHIA”. Nuevos desarrollos en la seguridad y defensa europea: ¿hacia una política más integrada en la Unión post-Brexit?. Volumen 97. Páginas: 14-25. Fundación Alternativas.
- **Fernández Rojo, D.** “Los hotspots: expansión de las tareas operativas y cooperación multilateral de las agencias europeas Frontex, Easo y Europol”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 0(61), 2018, pp.1013-1056. doi:<http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rdce.61.06>
- **Fernández Rojo, D.** “Creación de una Guardia Europea de Fronteras y Costas: Breve análisis de la propuesta de Reglamento de la Comisión Europea de 15 de diciembre de 2015. *European Papers*. Vol.1, nº1, 2016, Pp. 203-212. http://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_EF_2016_I_017_David_Fernandez_Rojo_2.pdf
- **García, Carolina Soler** “La guardia europea de fronteras y costas: ¿Un avance respecto a Frontex? Una valoración provisional”. *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, 2017, no 34, p. 4.
- **García Mahamut, Rosario.** “La ductilidad del derecho a la protección internacional (refugio y protección subsidiaria) ante las crisis humanitarias: un desafío para Europa y para el sistema europeo común de asilo.” *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 38, 2016, pp.211-238.

- **García, Julio V. González.** “Expulsiones ‘en caliente’, devoluciones y petición de asilo en Ceuta y Melilla”. *Revista de administración pública*, 2015, no 196, p. 309-329.
- **Goodwin-Gill, G. S.** “The right to seek asylum: Interception at sea and the principle of non-refoulement”. *International Journal of Refugee Law*, Vol 23 n°3, 2011, pp. 443-457. <https://doi.org/10.1093/ijrl/eer018>
- **Hernández, Paola Contreras.** “Migración hacia la Unión Europea y España. Debates, análisis y reflexiones en clave de los derechos humanos”. *Revista de Estudios Cotidianos*, 2016, vol. 4, no 1, p. 62-91.
- **Iovieno, I. Ilaria.** “The european union's response to smuggling of syrian asylum seekers: the end of human rights”. *Law, Social Justice & Global Development*, 2016, pp. 1-8 https://warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/lgd/lgd_issue_2016_2/ilaria_iovieno_20162.pdf
- **Juhász, Krisztina.** Assessing Hungary’s stance on migration and asylum in light of the European and Hungarian migration strategies. *Politics in Central Europe*, 2017, vol. 13, no 1, p. 35-54. <https://www.degruyter.com/downloadpdf/j/pce.2017.13.issue-1/pce-2016-0021/pce-2016-0021.pdf>
- **Kallius, A., Monterescu, D., & Rajaram, P. K. (2016).** “Immobilizing mobility: Border ethnography, illiberal democracy, and the politics of the ‘refugee crisis’ in Hungary”. *American Ethnologist*, Vol. 43, n°1, 2016, pp.25-37. <https://doi.org/10.1111/amet.12260>
- **Kogovšek Šalamon, N.** “Asylum systems in the Western Balkan countries: current issues”. *International Migration*, Vol. 54, n° 6, 2016, pp. 151-163.
- **Lavenex, Sandra.** “Failing Forward’ Towards Which Europe? Organized Hypocrisy in the Common European Asylum System.” *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2018, vol. 56, no 5, p. 1195-1212.
- **Legido, Ángel Sánchez (2017).** “El arriesgado acceso a la protección internacional en la Europa fortaleza: la batalla por el visado humanitario europeo”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Vol. 21, n° 57, pp. 433-472.
- **López, Lucía Payero.** “La Unión Europea ante la gestión de la crisis de los refugiados. The European Union faces the refugee crisis”. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 2018, no 37, p. 134-156.
- **Maldini, Pero; Takahashi, Marta.** “Refugee Crisis and the European Union: Do the Failed Migration and Asylum Policies Indicate a Political and Structural Crisis of European Integration?”. *Communication Management Review*, 2017, vol. 2, no 02, p. 54-72. http://www.commreview.hr/download/documents/read/maldini-takahashi_36
- **Martínez, Juan Manuel Goig.** “Inmigración, asilo y refugio ante los retos actuales de la política exterior europea”. *Revista de Derecho de la UNED (RDUNED)*, 2016, n°18, p. 55-84.
- **Méndez, María Frades.** La crisis de los refugiados en perspectiva. *bie3: Boletín IEEE*, 2018, no 11, p. 404-421.
- **Morgades, Silvia en Wilhelmi Marco Aparicio (2006).** Las fronteras de la ciudadanía en España y en la Unión Europea: actas del II y III encuentro de jóvenes investigadores en derecho de inmigración y asilo. Documenta Universitaria.

- **Nagy, B. (2016).** “Hungarian Asylum Law and Policy in 2015–2016: Securitization Instead of Loyal Cooperation”. *German Law Journal*, Vol.17, nº6, 2016, pp. 1033-1082. doi:10.1017/S2071832200021581. https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/C7A18EF486832E058FEF94430C3B9C2A/S2071832200021581a.pdf/hungarian_asylum_law_and_policy_in_20152016_securitization_instead_of_loyal_cooperation.pdf
- **Pérez Sola,** “El derecho de asilo y la condición de refugiado: Balance de 26 años de desarrollos legislativos”. *Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos*, nº 25, 2011, pp 269-308. <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/17111#preview>
- **Pérez Villalobos, María Concepción.** “La crisis de los refugiados y el derecho de asilo en la Unión Europea”. *Anales de Derecho*. Vol.35, nº1, 2017, pp. 1-27.
- **Peters, Michael A. & Tina Besley (2015).** “The Refugee Crisis and The Right to Political Asylum”. *Brill Sense*, 2019. p. 116-125. | Published online: 26 Nov 2015.<https://doi.org/10.1080/00131857.2015.1100903>
- **Pollak, Johannes y Slominski, Peter.** “¿Experimentalismo, pero no gobierno responsable? El papel de Frontex en la gestión de las fronteras externas de la UE”. *West Europe Politics*, Vol. 32, nº 5, 2009, pp. 904-924, DOI: 10.1080 / 01402380903064754
- **Ramírez,** José María Porras. “El sistema europeo común de asilo y la crisis de los refugiados. Un nuevo desafío de la globalización”. *Revista de estudios políticos*, nº175, 2017, p. 207-234.
- **Sánchez Miguel A. Acosta; García, Inmaculada González.** “TJUE–Sentencia de 05.09. 2012, Parlamento c. Consejo–C-355/10, Código de fronteras Schengen- Decisión 2010/252/UE-Vigilancia de las fronteras marítimas exteriores-Normas adicionales sobre la vigilancia de fronteras-Competencias de ejecución de.” *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 47, 2014, pp. 267-284.
- **Santos Vara, J.** “La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras?”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 59, 2018, pp. 143-186. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.59.04>
- **Sardelić,** Julija.“From temporary protection to transit Migration: Responses to refugee crises along the Western Balkan Route.” *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper*, 2017, vol. 35.
- **Tétényi, A., Barczikay, T., & Szent-Iványi, B.** “Refugees, not economic migrants Why do asylum seekers register in Hungary?”. *International Migration*, 2018, pp. 1-23. <https://doi.org/10.1111/imig.12528>
- **Timmer, A. D.** “Responding to the Crisis: Humanitarian Aid to Refugees and Migrants in Hungary”. *General Anthropology*, Vol. 24, nº 2, 2017, pp.1-5 <https://doi.org/10.1111/gena.12029>
- **Torrado, José Manuel Benítez.** “Una propuesta de escenarios futuros del régimen europeo de las migraciones, ante el empuje de la migración africana”. *Análisis GESI*, 2016, no 33, p. 2. [http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/una-propuesta-de-escenarios-futuros-del-r%C3%A9gimen-europeo-de-las-migraciones-ante-el-empuje-de\)](http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/una-propuesta-de-escenarios-futuros-del-r%C3%A9gimen-europeo-de-las-migraciones-ante-el-empuje-de)
- **Villanueva Turnes, Alejandro.** “Aproximándonos al derecho al asilo en España”. *Revista Lusófona de Educação*, nº37, 2017, pp. 117-130 <http://hdl.handle.net/10437/8506>

- **Vecchio, F. (2010).** Los ordenamientos constitucionales de Hungría, Polonia y Eslovenia. *Revista de derecho constitucional europeo* nº14, 2010, pp. 175-223.
- **Weil, P., & Auriel, P. (2018).** “Political asylum and the European Union. Proposals to overcome the impasse”. *La Revue des droits de l’homme. Revue du Centre de recherches et d’études sur les droits fondamentaux*. En línea 15 de septiembre de 2018. Última consulta 20 de septiembre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/4743> ; DOI : 10.4000/revdh.4743
- **Wilhelmi, Marco Aparicio. (2017).** “Unión Europea y ‘crisis’ de refugiados. La libre movilidad como derecho humano”. *OXÍMORA Revista Internacional de Ética y Política*, 2017, no 10, p. 67-84. <http://revistes.ub.edu/index.php/oximora/article/viewFile/19049/21527>
- **Zlinszky, J., & Németh, A.** “Características generales de la nueva constitución húngara y del primer año de funcionamiento del tribunal constitucional”. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 9, 1991, pp. 251-264

Convenios y Resoluciones de Naciones Unidas

- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951.
- Declaración Universal de Derechos Humanos. Resolución 217 A (III) de la Organización de las Naciones Unidas, París, Francia, 10 de diciembre 1948.
- Resolución 428 (V), Asamblea General, Ginebra, Suiza, 14 de diciembre de 1950.

Tratados y Legislación de la UE

- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Diario Oficial N° C. 83/47, Estados Miembros, Maastricht, Países Bajos, 30 de marzo de 2010.
- Versión consolidada del tratado de funcionamiento de la Unión Europea. <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>
- Directiva 2013/32 del Parlamento y del Consejo sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional. DO L 180 de 29.6.2013.
- Directiva 2001/55/CE relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. Diario Oficial de la Unión Europea núm. L 212/12, Consejo de la Unión Europea, Bruselas, Bélgica, 20 de julio de 2001.
- Directiva 2011/95/UE por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida. Diario Oficial de la Unión Europea núm. L 337/9, Parlamento Europeo y Consejo Europeo, Estrasburgo, Francia, 13 de diciembre de 2011.
- Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional. Diario Oficial de la Unión Europea núm.

- L 180/60, Parlamento Europeo y Consejo Europeo, Bruselas, Bélgica, 26 de junio de 2013.
- Directiva 2013/33/UE por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional. Diario Oficial de la Unión Europea núm. L 180/96, Parlamento Europeo y Consejo Europeo, Bruselas, Bélgica, 26 de junio de 2013.
 - Directiva 2005/85/CE del Consejo de 1 de diciembre de 2005 sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado. DO L 326 de 13.12.2005
 - Reglamento 603/2013 relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento 604/2013 y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley. Diario Oficial de la Unión Europea núm. L 180/1, Parlamento Europeo y Consejo Europeo, Bruselas, Bélgica, 26 de junio de 2013.
 - Reglamento 604/2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida. Diario Oficial de la Unión Europea núm. L 180/31, Parlamento Europeo y Consejo Europeo, Bruselas, Bélgica, 26 de junio de 2013.
 - Reglamento N° 439/2010, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo. Diario Oficial de la Unión Europea N° L 132/11, Parlamento Europeo y Consejo, Estrasburgo, Francia, 29 de mayo de 2010.
 - Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1624>

Informes y manuales de otras OOII y ONG organizaciones no gubernamentales

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (1979). Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7575.pdf>
- https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas_factsheet_es.pdf SECA
- AIDA. Asylum Information Database:
 - Informe de AIDA (Asylum Information Database) sobre Hungría de 17 de febrero de 2015. ECRE: European Council on Refugees and Exiles. http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_-_hungary_thirdupdate_final_february_2015.pdf
 - Informe sobre el asilo en Europa. Informe AIDA (Asylum Information Database). “Crossing Boundaries. The new asylum procedure at the border and restrictions to accessing protection in Hungary”. ECRE, 1 de octubre 2015, pp. 2-40. https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/crossing_boundaries_october_2015.pdf

- AIDA. Asylum Information Database. ECRE. Annex I- Transposition of the CEAS in national legislation. Hungary.
<https://www.asylumineurope.org/reports/country/hungary/annex-i-transposition-ceas-national-legislation>
- ACNUR. Solicitudes de asilo registradas en España entre enero y diciembre 2018.
https://data2.unhcr.org/en/documents/download/67907#_ga=2.254688779.2012024813.1564515638-2079628017.1553639598
- Comisión Española de Ayuda al Refugiado (2017). Informe 2017: Las personas refugiadas en España y Europa.
<https://www.cear.es/wpcontent/uploads/2017/06/Informe-Anual-CEAR-2017.pdf>
- Comisión Española de Ayuda al Refugiado (2018). Refugiados (más que) cifras.
<http://masquecifras.org/>
- Defensor del Pueblo (2016). Estudio sobre el Asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida. Madrid, España.
https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/07/Asilo_en_Espa%C3%B1a_2016.pdf
- Hungarian Civil Liberties Union <https://hclu.hu/#focus-areas>
- Amnistía Internacional Hungría/España <https://www.es.amnesty.org/>
- ACNUR. El asilo en España. <https://www.acnur.org/es-es/el-asilo-en-espana.html>
- European Asylum Support Office. Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union, Alemania, 2014.
- Consejo Europeo (2017). Reformar el Sistema Europeo Común de Asilo.
<http://www.consilium.europa.eu/es/policies/migratorypressures/ceas-reform/>
- Manual de Derecho europeo sobre asilo, fronteras e inmigración.
https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_asylum_SPA.pdf

Hungarian Helsinki Committee:

- Hungarian Helsinki Committee. HHC. Hungary: key Asylum figures as of 1 January 2017.
<https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/hhc-hungary-asylum-figures-1-january-2017.pdf>
- Nota informativa del Hungarian Helsinki Committee septiembre de 2017. HHC. “Two Years After: What’s left of refugee protection in Hungary?”.
https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/two-years-after_2017.pdf
- Hungarian Helsinki Committee. Procedimiento de asilo.
<https://www.asylumineurope.org/reports/country/hungary/asylum-procedure/procedures/regular-procedure>
- Hungarian Helsinki Committee. Latest Text of Asylum Law and Rules. Agosto y septiembre de 2015. <https://www.helsinki.hu/en/latest-text-of-asylum-law-and-related-rules-august-2015/>
- Informe de Hungarian Helsinki Committee. HHC. “Hungary: government’s new asylum bill on collective push backs and automatic detention”. 15 de febrero 2017. <https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC-Info-Update-New-Asylum-Bill-15.02.2017.pdf>

- Informe de Hungarian Helsinki Committee 1 de julio 2019. “How legal changes resulted in blanket rejections, refoulement and systemic starvation in detention”.
<https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/one-year-after-2019.pdf>
- European Database of Asylum Law. The End of the Right to Asylum in Hungary? <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/journal/end-right-asylum-hungary>
- Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo.

Jurisprudencia TJUE y TEDH

- TJUE, asunto C-355/10 [2012], Parlamento Europeo contra Consejo de la Unión Europea, 5 de septiembre de 2012, párrs. 63 a 85.
- TEDH, Xhavara y otros contra Italia y Albania, nº 39473/98, 11 de enero de 2001;
- TEDH, Hirsi Jamaa y otros contra Italia [GS], nº 27765/09, 23 de febrero de 2012.
- TEDH, Saadi contra Reino Unido [GS], nº 13229/03, 29 de enero de 2008, párr. 65.
- TEDH, Suso Musa contra Malta, nº 42337/12, 23 de julio de 2013.
- TEDH, N.D. y N.T. C. Epsaña, nº 8675/15 y 8697/15, 3 de octubre 2017.A

Normativa española sobre el derecho de asilo

- Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. BOE núm. 263, Jefatura del Estado, Madrid, España, 31 de octubre de 2009

Normativa húngara sobre el derecho de asilo

- Oficina de inmigración y Asilo Húngara.
http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=1128&Itemid=1717&lang=en

Recursos en línea

- Dirección General de Política Interior Subdirección General de Protección Internacional Oficina de Asilo y Refugio (Última consulta: 6 de junio 2019):
 - Asilo en cifras 2018
http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo_en_cifras_2018_126150899.pdf/bd2b18d8-bacf-4c2a-9d08-e1952d53a10a
 - Asilo en cifras 2015.
http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo_en_cifras_2015_126150899.pdf/d55726d0-8b87-4e35-a3c3-3d953b6003b9
 - Asilo en cifras 2016
http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo_en_cifras_2016_126150899.pdf/58bf4ed4-0723-4e84-afa8-265c52a4dbf7
- Martínez de Rituerto R. “Europa expedienta a Hungría por su polémica reforma legislativa”. *El País*, 17 enero 2012. Recurso en línea. (Última consulta 22/08/2019)
https://elpais.com/internacional/2012/01/17/actualidad/1326810536_764130.html
- Informe anual de Seguridad Nacional 2015. (Última consulta: 18 de septiembre de 2019). <https://www.dsn.gob.es/es/documento/informe-anual-seguridad-nacional-2015>
- Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). Web. (Última consulta 10 de julio 2019). <https://www.cear.es/cear-denuncia-que-el-acuerdo-entre-la-ue-y-turquia-vulnera-los-tratados-internacionales/>
- Informe jurídico de Martínez Escamilla, M., Tomás, S., Miguel, J., Segovia Bernabé, J. L., Díez Ripollés, J. L., García España, E., ... & Pérez Tremps, P. (2015). “Rechazos en frontera”: ¿Frontera sin derechos? Análisis de la disposición adicional décima de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, introducida por la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. Recurso en línea. (Última consulta: 13 junio de 2019). <https://eprints.ucm.es/29379/1/Informe%20rechazo%20en%20frontera.pdf>

