

EUROPA Y EL ESCENARIO INTERNACIONAL ANTE EL FENÓMENO MIGRATORIO:

RETOS, OPORTUNIDADES Y RESPUESTAS

Directores

Reinaldo Batista Cordova
Ricardo Gómez Laorga

Coordinadora

María Hernández Moreno

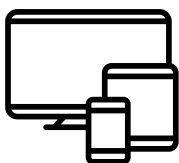




¡Gracias por confiar en nosotros!

La obra que acaba de adquirir incluye de forma gratuita la versión electrónica. Acceda a nuestra página web para aprovechar todas las funcionalidades de las que dispone en nuestro lector.

Funcionalidades eBook



**Acceso desde
cualquier dispositivo con
conexión a internet**



**Idéntica visualización
a la edición de papel**



Navegación intuitiva



Tamaño del texto adaptable

Síguenos en:



EUROPA Y EL ESCENARIO INTERNACIONAL ANTE EL FENÓMENO MIGRATORIO:

RETOS, OPORTUNIDADES Y RESPUESTAS

EUROPA Y EL ESCENARIO INTERNACIONAL ANTE EL FENÓMENO MIGRATORIO:

RETOS, OPORTUNIDADES Y RESPUESTAS

Directores

Reinaldo Batista Cordova

Ricardo Gómez Laorga

Coordinadora

María Hernández Moreno

COLEX 2025

Copyright © 2025

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) garantiza el respeto de los citados derechos.

Editorial Colex S.L. vela por la exactitud de los textos legales publicados. No obstante, advierte que la única normativa oficial se encuentra publicada en el BOE o Boletín Oficial correspondiente, siendo esta la única legalmente válida, y declinando cualquier responsabilidad por daños que puedan causarse debido a inexactitudes e incorrecciones en los mismos.

Editorial Colex S.L. habilitará a través de la web www.colex.es un servicio online para acceder a las eventuales correcciones de erratas de cualquier libro perteneciente a nuestra editorial.

© Reinaldo Batista Cordova, Ricardo Gómez Laorga, María Hernández Moreno

© Prof. Dr. Ronan Ciréfica, Tania Vidal López, Nuria Puentes Ruiz, Myriam Rodríguez Lorenzo, María José Castaño Reyero, María Camila Gutiérrez Pérez, Adolfo López Novas, José Luis Lastra Palacios, Cristian Brayner, Aquiles Alencar Brayner

© Editorial Colex, S.L.

Calle Costa Rica, número 5, 3.º B (local comercial)

A Coruña, 15004, A Coruña (Galicia)

info@colex.es

www.colex.es

SUMARIO

Prólogo.....	11
--------------	----

Capítulo 1

Frontex y la (des)protección de los derechos fundamentales de los migrantes en la UE

Prof. Dr. Ronan Ciréfica

1. Introducción	13
2. Evolución del marco jurídico aplicable a Frontex	15
3. Medidas internas a favor de la protección de los derechos fundamentales ..	19
3.1. La estrategia en materia de derechos fundamentales y el plan de acción	20
3.2. El Foro Consultivo y el Agente de derechos fundamentales	23
4. Instrumentos jurídicos en caso de violación de los derechos fundamen- tales por Frontex.	26
4.1. El mecanismo de denuncias	27
4.2. Recursos jurisdiccionales.	32
5. La externalización de las fronteras exteriores de la UE: la dignidad europea en un segundo plano	37
6. Conclusiones	42
7. Apéndice bibliográfico	43

Capítulo 2

La criminalización de la migración irregular y los desafíos de las políticas de la UE

Tania Vidal López

1. Introducción	47
2. Los derechos fundamentales de los migrantes.	49
2.1. El lenguaje de los derechos como garantía de la dignidad humana: «migrante irregular», NO «migrante ilegal»	49
2.2. Los EE. MM. como garantes de los derechos fundamentales de los migrantes	52
3. Crimmigration (Crimigración)	55
3.1. Entre la atracción al talento y el control de fronteras	56
3.2. El control fronterizo y la gestión punitiva de la migración irregular.	58

4. Conclusiones	59
5. Apéndice bibliográfico.	60

Capítulo 3

El giro copernicano de la Unión Europea en materia de inmigración: el nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo

Nuria Puentes Ruiz

1. Introducción	65
2. Bases jurídicas de la inmigración en la Unión Europea	67
3. El Pacto Europeo sobre Migración y Asilo: ¿un cambio de paradigma?	71
4. Conclusiones	77
5. Apéndice bibliográfico.	78

Capítulo 4

Violencias y resistencias: un análisis jurídico criminológico de la política migratoria europea

Myriam Rodríguez Lorenzo

1. Introducción y contexto	83
1.1. Datos y punto de partida	84
1.2. Hecho político total	87
2. Marco Jurídico	88
2.1. Normativa europea en materia migratoria	88
2.2. <i>Ius migrandi</i>	90
2.3. Los límites entre el Derecho Migratorio y el Derecho Penal	92
3. Marco de pensamientos criminológicos y su influencia en el fenómeno migratorio	93
3.1. Securitización de las fronteras	93
3.2. La lógica situacional y su permeabilidad en la función preventiva	94
3.3. Excedencia y resistencias	95
4. Conclusiones	97
5. Apéndice bibliográfico.	98

Capítulo 5

Factores específicos de la situación de vulnerabilidad de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas

María José Castaño Reyer

1. Introducción: la vulnerabilidad y el contexto migratorio	101
2. Una situación jurídica que no permite una ciudadanía plena	103
3. Las amenazas y situaciones vividas en los países de origen, tránsito y destino	106
4. Una minoría de edad que en el mejor de los casos discrimina y en el peor despoja de todo derecho	109

5. A modo de conclusión	112
6. Apéndice bibliográfico.	114
6.1. Referencias bibliográficas.	114
6.2. Referencias normativas y jurisprudenciales	117

Capítulo 6

Reconfiguración geopolítica y las nuevas dinámicas migratorias: retos y respuestas en la gestión migratoria europea

Maria Camila Gutiérrez Pérez

1. Marco general de las migraciones en la UE	119
1.1. Migración económica.	120
1.2. Migración forzosa	121
1.3. Migración mixta.	123
1.4. Movilidad europea e intraeuropea	124
2. Desafíos estructurales	125
3. Discursos, percepción y polarización	128
4. Conclusión	133
5. Apéndice bibliográfico.	134

Capítulo 7

Sin ética en un mundo de extraños. Apuntes sobre la problemática de las políticas antiinmigración europeas

Adolfo López Novas

1. Introducción	139
2. La ceguera moral como patología de la modernidad líquida	140
3. El migrante como «extraño»	142
4. La extrema derecha y la instrumentalización política de la ceguera moral	143
5. La respuesta ética cosmopolita.	144
5.1. La ciudadanía global según Nussbaum	145
5.2. La tolerancia y sus límites.	146
6. El rostro como fundamento de la responsabilidad infinita	146
7. La síntesis entre una ética cosmopolita y la responsabilidad al otro.	147
8. Conclusiones	148
9. Apéndice bibliográfico.	150

Capítulo 8

Cómo afectan las políticas europeas al proceso migratorio

José Luis Lastra Palacios

1. Mirada en algunos momentos históricos	151
2. Entre el control fronterizo y la protección de derechos humanos.	152
3. Esto nos afecta a España	154

SUMARIO

4. La Unión Europea en un marco más global	156
5. Una mirada desde los derechos	157
6. Las cinco encrucijadas ante las que nos encontramos.	158
7. Apéndice bibliográfico	160

Capítulo 9

Entre la movilidad global y la política local: narrativas sobre migrantes

Cristian Brayner y Aquiles Alencar Brayner

1. Introducción	161
2. Marco teórico	163
2.1. Migración y representación en América Latina	163
2.2. Discurso, poder y medios de comunicación	164
2.3. Polarización política y discursos binarios en Brasil	165
2.4. Migración, género y vulnerabilidad discursiva	165
3. Análisis	166
3.1. El primer reportaje: «La inmigración crece y los habitantes de calle extranjeros se expanden por el DF»	166
3.2. El post de Instagram: resignificación y emocionalización del discurso	167
3.3. El segundo reportaje: «venezolanas enfrentan dificultades en el DF: sin saber lo que van a comer mañana».	168
3.4. Comparación de los tres discursos	169
4. Discusión	170
4.1. La migración como espejo moral de la nación	170
4.2. Polarización y moralización del discurso	170
4.3. El sufrimiento como recurso político	171
4.4. La prensa y la responsabilidad del relato	172
4.5. Implicaciones éticas y sociales	173
5. Conclusiones	174
6. Apéndice bibliográfico	175

PRÓLOGO

En un tiempo de profundas mutaciones y transformaciones, así como de desafíos globales, las fronteras (en su vertiente física, política o incluso simbólica) se entrelazan con un inusual dinamismo. Es en este contexto en el que tenemos el placer de presentar este libro de título «Europa y el escenario internacional ante el fenómeno migratorio: retos, oportunidades y respuestas». Esta obra tiene como objeto primordial el recoger diversas aportaciones y reflexiones académicas con el ánimo de poder abordar este aspecto.

En efecto, la cuestión de la migración europea —y mundial— es, sin lugar a duda, una de las más acuciantes, urgentes y complejas de la actualidad. Es reduccionista asumirlo como un simple fenómeno de movimiento de personas, sino que es necesario ir más allá y abordar los derechos humanos, los desafíos económicos y geopolíticos, el sincretismo originado, así como la posibilidad de enfrentamiento entre identidades. Cuando se menciona el término «política migratoria», puede hablarse de la miríada de leyes, procedimientos, prácticas administrativas e, incluso, marcos éticos que definen y explican cómo la sociedad e instituciones europeas acogen, integran, regulan o rechazan a los flujos migratorios arribados a sus fronteras. El propio título del libro es clarividente al pretender enfocar el fenómeno migratorio en la Unión Europea, recordando que se trata de un fenómeno global. Si bien es cierto que la UE al ser una organización política cuenta con una serie de originalidades políticas al ser un espacio supranacional y, partiendo de esta base, el objetivo es el de comprender la dialéctica de conflicto-cooperación y la dicotomía unidad-diversidad.

Este libro es testimonio de este escenario plural y dinámico. En este sentido, se trata de comprender cómo los Estados miembro de la Unión Europea y las instituciones comunitarias responden al fenómeno migratorio, con los consiguientes efectos sociales y económicos, así como los efectos brindados de tales decisiones. De esta manera, desde un cariz eminentemente transversal se abordarán cuestiones como el euroescepticismo, uno de los fenómenos en boga en la política comunitaria actual y cómo afecta a la integración europea debido a sus manifiestas críticas a la migración foránea del continente europeo.

Tratando de transitar desde la perspectiva ideal y teórica, la obra trata de proponer vías de reflexión para una mayor practicidad. En este sentido,

gran parte de las aportaciones tienen como objetivo focalizarse en el «cómo» en sintonía con el «por qué». Así, como se dilucida, es imperativo el diseño de políticas migratorias que ayuden a comprender y a gestionar los flujos migratorios desde la perspectiva de la cooperación internacional y de la salvaguarda de los derechos humanos, visiones vitales para comprender el rol de la Unión Europea como actor internacional. Los diversos capítulos tratan de abordar una casuística que ya forma parte de la agenda comunitaria en un lugar privilegiado y que no desaparecerá en las próximas décadas. Por ello, trata de analizarse desde una perspectiva multifactorial y basada en aspectos como la comprensión de la migración como fenómeno de movilidad humana, el cual debe ser estudiado y entendido desde la perspectiva de la justicia social, la eficiencia administrativa y/o la responsabilidad colectiva.

Enfatizando en este hecho, el lector encontrará diversas reflexiones, las cuales giran en torno al hecho de que la migración es un hecho humano antes que una estadística, viéndose afectadas miles de vidas por las políticas implantadas e implementadas en consecuencia. Uno de los aspectos capitales es comprender que la migración, así como las respuestas políticas que se otorgan de manera especial en la Unión Europea, deben tratar de conjugar aspectos como la salvaguarda de la seguridad, la solidaridad y la dignidad humana. Y, que pueden ser examinados y/o comparados a otros escenarios. El debate no es el escoger de forma categórica entre el control migratorio restrictivo o la acogida libre, sino de buscar un justo medio.

Finalmente nos gustaría reflejar que el libro trata de aportar en el compromiso social y general con el conocimiento público desde el rigor académico. La obra asume que la migración es un sujeto que afecta a la totalidad de la sociedad, por lo que el comprender sus dinámicas es una labor perentoria global. Las páginas y capítulos siguientes invitan al lector a comprender lo enunciado por los diversos autores, pero, por supuesto, a cuestionar sus supuestos y reflexiones con el objetivo último de comprender un fenómeno tan complejo como el de la relación de Europa y otros territorios con la migración.

Si bien no existen respuestas fáciles y definitivas que permitan responder a esta problemática, trabajos como este tratan de aportar su minúsculo «grano de arena» en el debate general desde una perspectiva empírica y académica. Nuestra esperanza es, precisamente, que este volumen pueda servir de herramienta de análisis, base de debate y fuente de inspiración para quienes deseen conocer más y mejor el presente y futuro de la migración a la Unión Europea.

Reinaldo Batista Cordova y Ricardo Gómez Laorga

CAPÍTULO 1

FRONTEX Y LA (DES)PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS MIGRANTES EN LA UE

Prof. Dr. Ronan Ciréfica

*Profesor de Derecho Internacional Público y de Derecho de la Unión Europea
Universidad Isabel I, Burgos (España)*

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Evolución del marco jurídico aplicable a Frontex. 3. Medidas internas a favor de la protección de los derechos fundamentales. 4. Instrumentos jurídicos en caso de violación de los derechos fundamentales por Frontex. 5. La externalización de las fronteras exteriores de la UE: la dignidad europea en un segundo plano. 6. Conclusiones. 7. Apéndice bibliográfico.

1. Introducción

La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) se ha consolidado como un pilar fundamental en la política migratoria de la Unión Europea. Desde su establecimiento en 2016, sustituyendo a la antigua Agencia Europea para la Gestión de Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores, Frontex ha experimentado un notable crecimiento tanto en recursos humanos como en medios técnicos, reflejando su misión principal de controlar y proteger las fronteras exteriores de la UE. Este crecimiento incluye, entre otros, la ampliación del cuerpo permanente, que alcanzará en los próximos años cerca de 10.000 efectivos, y la incorporación de tecnología avanzada para la vigilancia y gestión fronteriza¹.

1. Para un ejemplo concreto, *vid.* ARCE JIMÉNEZ, C. «Las nuevas tecnologías en las políticas migratorias y de control de fronteras españolas y europeas. Un reto para la vigencia de los derechos fundamentales». *Revista de Derecho Público*, vol. 71/2, 2023, pp. 15-49.

Si bien el respeto de los derechos fundamentales constituye una obligación legal para esta agencia, fundamentada en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el derecho internacional, la actuación de Frontex no ha estado exenta de críticas severas. Durante años, ha sido cuestionada por su opacidad² y por prácticas consideradas contrarias a los principios de dignidad y protección a las personas migrantes, tales como las devoluciones colectivas, el trato inadecuado a grupos vulnerables y la falta de transparencia en sus operaciones. No obstante, a partir de la entrada en vigor del Reglamento (UE) 2019/1896, se han promovido cambios organizativos significativos, incluyendo una estrategia específica en materia de derechos fundamentales, la consolidación de un Foro Consultivo y la designación de un Agente de Derechos Fundamentales, que intentan fortalecer el respeto a estos principios dentro de la agencia.

La tarea que enfrenta Frontex hoy es cada vez más compleja. El contexto internacional, caracterizado por conflictos bélicos en las fronteras de la UE, redes criminales dedicadas a la trata y el narcotráfico, y tensiones geopolíticas que utilizan los flujos migratorios como instrumento de presión³, plantea desafíos operativos difíciles y obliga a equilibrar la seguridad con la protección jurídica y humanitaria. A ello se suma la evolución de una opinión pública europea mayoritariamente menos receptiva hacia la migración⁴, lo que añade presión política a las funciones de Frontex y pone en cuestión el futuro de la agencia y su papel en la preservación de lo que se denomina la «fortaleza europea»⁵.

Este trabajo se propone, en primer lugar, analizar la evolución del marco jurídico aplicable a Frontex (II), para luego examinar las medidas internas puestas en marcha para salvaguardar los derechos fundamentales (III). Posteriormente, se estudiarán los instrumentos jurídicos disponibles para enfrentar violaciones de derechos fundamentales cometidas por la agencia (IV) y se abordará la externalización de la gestión fronteriza, que implica la cooperación con terceros países y conlleva riesgos para la dignidad y seguridad jurídica de las personas migrantes (V).

2. Vid. BACHOUÉ PEDROUZO, G. «Frontex, solidaridad y derechos fundamentales. Reflexiones libres sobre una Agencia siempre en la tormenta». *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 128-II, 2024, pp. 295-311.

3. Vid., en este sentido: DIEZ PERALTA, E. «La instrumentalización de las migraciones en la frontera exterior oriental de la UE: el derecho de asilo en la encrucijada». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 81, 2025, pp. 171-212.

4. Vid. INFORME IPSOS POPULISMO 2025 (https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2025-06/Ipsos%20Populism%20Report%202025_Chile.pdf). Según el documento, un 44 % de la población cree que su país sería más fuerte si detuviéramos la inmigración (p. 44).

5. Vid., en este sentido: RUIZ BENEDICTO, A. *Custodiar la Fortaleza. El papel de Frontex en la militarización y securitización de los flujos migratorios en la Unión Europea*. Centre Delàs d'Estudis per la Pau, Informe 40, 2019. Recuperado de: https://www.centredelas.org/wp-content/uploads/2020/05/informe40_CustodiarLaFortaleza_CAT_web_DEF.pdf

2. Evolución del marco jurídico aplicable a Frontex

La evolución del marco jurídico aplicable a Frontex se encuentra estrechamente vinculada tanto a la integración progresiva del espacio Schengen como al desarrollo del Espacio de libertad, seguridad y justicia⁶ dentro de la Unión Europea. La supresión de los controles en las fronteras interiores de la UE en 1995⁷, junto con el impulso de las libertades fundamentales consagradas en los Tratados, y en particular la libre circulación, obligaron a la Unión Europea y a sus Estados miembros a fortalecer la gestión de sus fronteras exteriores⁸, consideradas esenciales para salvaguardar el correcto funcionamiento de la UE y responder a cualquier tipo de amenazas externas.

La creación de la Agencia «Frontex» (diminutivo de «*Frontières Extérieures*» en francés), resultado de las conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Laeken los días 14 y 15 de diciembre de 2001⁹, respondió a la necesidad de establecer un mecanismo común y eficaz para el control de las fronteras exteriores, con el objetivo de contribuir «a la lucha contra el terrorismo, las redes de inmigración clandestina y la trata de seres humanos» (apartado 42).

A partir de sucesivas comunicaciones elaboradas por la Comisión Europea sobre el tema¹⁰, se consolidó la entonces Agencia Europea para la gestión de

6. El acervo de Schengen fue incorporado en el derecho de la UE con el Tratado de Ámsterdam (Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea, DOUE C 340 de 10 de noviembre de 1997).

7. Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 14 de junio de 1985 (DOUE L 239 de 22 de septiembre de 2000, pp. 13 y ss.); Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes (DOUE L 239 de 22 de septiembre de 2000, pp. 19 y ss.). Recordamos que el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen entró en vigor el 26 de marzo de 1995, con la supresión de los controles en las fronteras interiores entre siete Estados miembros de la UE (los países del Benelux, Alemania, Francia, España y Portugal).

8. Recordamos que la responsabilidad del control y la vigilancia de las fronteras exteriores es compartida entre la UE y los Estados miembros (art. 4 TFUE).

9. Conclusiones disponibles en el siguiente enlace: https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/es/pres_01_902

10. Vid.: COM (2001) 672 final, de 15 de noviembre de 2001 (*Comunicación relativa a una Política Común de Inmigración Ilegal*); COM (2002) 233 final, de 7 de mayo de 2002 (*Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea*); COM (2003) 323 final, de 3 de junio de 2003 (*Comunicación relativa al desarrollo de una política común en materia de inmigración ilegal, trata de seres humanos, fronteras exteriores y retorno de residentes ilegales*).

la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea¹¹, instituida «con el fin de mejorar la gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE» (art. 1.1 Reglamento 2007/2004). Entre sus principales funciones, los legisladores de la UE le encomendaron la coordinación operativa entre los Estados miembros, el análisis de riesgos, la asistencia técnica y la organización de operaciones de retorno conjuntas (art. 2.1 Reglamento 2007/2004).

El diseño institucional buscaba facilitar y homogeneizar la aplicación de las normas europeas relativas a la gestión de las fronteras exteriores, asegurando de esta manera una coordinación de las distintas actuaciones de los Estados miembros, y «contribuyendo así a la eficacia, calidad y uniformidad del control de las personas y de la vigilancia de las fronteras exteriores de la Estados miembros» (art. 1.2 Reglamento 2007/2004).

Sin embargo, la evolución del contexto internacional y la intensificación de los flujos migratorios obligaron a realizar reformas sucesivas, ampliando poco a poco el mandato original, así como los recursos de Frontex¹². Así, la reforma de 2007¹³, impulsada por el Programa de La Haya¹⁴ y la Cumbre informal de Hampton Court¹⁵, introdujo mecanismos de asistencia operativa rápida para situaciones de presión urgente y excepcional (art. 1.1 Reglamento

11. Reglamento (CE) n. 2007/2004 del Consejo de 26 de octubre de 2004 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (DOUE L 349 de 25 de noviembre de 2004, pp. 1 y ss.). La Agencia empezó a funcionar el 1 de mayo de 2005.

12. Vid. RUIZ BENEFICTO, A., FRAILE MORENO, M. y LADAN, S. *¿Quién vigila al vigilante? Violencia en las fronteras e impunidad en Frontex*. Centre Delàs D'Estudis Per la Pau. Informe del Centre Delàs 62, 2024, p. 10. Recuperado de: https://centredelas.org/wp-content/uploads/2024/02/informe62_QuienVigilaAlVigilante_CAST_DEF_.pdf. En particular, pasó de un presupuesto de 114 millones de euros en 2015 a alrededor de 750 millones de euros en 2022.

13. Reglamento (CE) n.º 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados (DOUE L 199 de 31 de julio de 2007, pp. 30 y ss.).

14. El Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea (DOUE C 53 de 3 de marzo de 2005, pp. 1 y ss.). Vid., en particular, el punto 1.7.1. Controles en las fronteras y lucha contra la inmigración ilegal.

15. Durante esta Cumbre celebrada el 27 de octubre de 2005, los jefes de Estado y de Gobierno decidieron aplicar un enfoque global al fenómeno de la migración. Vid.: COM (2005) 621 final, de 30 de noviembre de 2005. *Prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración: primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court*; así como Torreblanca, J.I. *Cinco preguntas concretas para un desacuerdo general: la cumbre de Hampton Court y la Presidencia británica*. Real Instituto Elcano, 2005. Recuperado de: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/cinco-preguntas-concretas-para-un-desacuerdo-general-la-cumbre-de-hampton-court-y-la-presidencia-britanica/>.

863/2007). Posteriormente, el Programa de Estocolmo¹⁶ y las crisis políticas derivadas de la Primavera Árabe¹⁷ precipitaron una nueva reforma en 2011¹⁸, extendiendo las funciones de la Agencia en la gestión de sistemas de información, operaciones conjuntas y cooperación con terceros países¹⁹.

La crisis migratoria de 2015, sin precedentes en la historia de la construcción europea²⁰, motivó una nueva transformación de la Agencia, más profunda. De ahí la creación en 2016 de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, integrando la renovada Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (la cual mantuvo su nombre común de Frontex) y las autoridades nacionales encargadas de la gestión de las fronteras²¹. Su objetivo: garantizar una gestión europea integrada de las fronteras exteriores, con miras a gestionar más eficazmente el cruce de las fronteras exteriores, lo que incluye «hacer frente a los retos de la migración y a posibles amenazas futuras en dichas fronteras, contribuyendo a combatir las formas graves de delincuencia con dimensión transfronteriza para garantizar un nivel elevado de seguridad interior en el seno de la Unión, con pleno respeto de los derechos fundamentales, salvaguardando al mismo tiempo la libre circulación de personas en su interior» (art. 1 Reglamento 2016/1624)²².

16. Programa de Estocolmo. Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano (DOUE C 115 de 4 de mayo de 2010, pp. 1 y ss.). *Vid.*, en particular, el apartado 5.1. Gestión integrada de las fronteras exteriores.
17. *Vid.*, sobre este tema: GUASCONI, M.E. «Europa y la primavera árabe: ambiciones y límites de la política mediterránea de la Unión Europea». *Revista de Derecho Constitucional Europeo* núm. 19, 2013, pp. 133-150.
18. Reglamento (UE) n.º 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 que modifica el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (DOUE L 304 de 22 de noviembre de 2011, pp. 1 y ss.).
19. *Vid.* TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. *Informe especial 08/2021. El apoyo de Frontex a la gestión de las fronteras exteriores: ha sido insuficientemente eficaz hasta la fecha*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2021, p. 8. Recuperado de: <https://www.eca.europa.eu/es/publications?did=58564>
20. Recordamos que el año 2015 marcó un triste récord: más de 3.500 personas murieron durante su intento de cruzar el Mar Mediterráneo para llegar a las costas de la UE. Además, se contabilizó más de 1.800.000 cruces irregulares. *Vid.* VALDÉS, I. A. «La respuesta de la UE a la crisis migratoria. Especial referencia a la Directiva de protección temporal a raíz de la guerra de Ucrania». *Universitas* n. 46, 2025, p. 105. DOI: <https://doi.org/10.20318/universitas.2025.9202>
21. 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 (DOUE L 251 de 16 de septiembre de 2016, pp. 1 y ss.).
22. A pesar de ello, como señala Vara, los cambios inicialmente «introducidos en la configuración de la Agencia no se podrían calificar de revolución, sino más bien de evolución natu-

Sin embargo, será necesario esperar la reforma operada en 2019²³ para empezar a ver cambios de mayor calado: en particular, el despliegue progresivo de un cuerpo permanente de hasta 10.000 miembros de cara a 2027, 3.000 de ellos siendo propios de la Agencia²⁴, con competencias ejecutivas reforzadas para proteger colectivamente las fronteras comunes y gestionar los flujos migratorios²⁵. Además, esta transformación institucional y funcional vino acompañada de una mayor clarificación y relativa expansión de las funciones de Frontex²⁶.

La adopción en 2024 del nuevo Pacto sobre Migración y Asilo²⁷, con una aplicación plena prevista para mediados de 2026, confiere ahora a Frontex una dimensión operativa y competencial reforzada²⁸, con un nuevo papel «multidimensional»²⁹ en la materia. Aunque el Reglamento 2019/1896 no ha sido modificado de forma directa por los nuevos textos, los actos jurídicos asociados, entre ellos el Reglamento 2024/1356³⁰, asignan a la Agencia

ral en el proceso que se inició en 2004 con la creación de Frontex». Vid. VARA, J.S. «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* núm. 59, 2018, p. 147.

23. Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de noviembre de 2019 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n. 1052/2013 y (UE) 2016/1624 (DOUE L 295 de 14 de noviembre de 2019, pp. 1 y ss.).
24. Frente a los 300 agentes en 2014 y 1.300 en 2019. Según el anexo I del Reglamento 2019/1896, se prevé que, a partir de 2027, Frontex esté constituida por 3.000 personal estatutario, 1.500 personal operativo en comisión de servicios de larga duración, y 5.500 personal operativo para despliegues de corta duración. Vid., en particular: ESTEBAN CARRASCO, M.A. «La reforma de la Guardia Europea de Fronteras y Costas con el Reglamento (UE) 2019/1896». *Revista de Derecho UNED* núm. 27, 2021, pp. 397-400.
25. COM (2018) 631 final, de 12 de septiembre de 2018. Vid., para una lista exhaustiva de todas las tareas de Frontex, el art. 10 del Reglamento 2019/1896.
26. Aunque, según algunos autores, sin una ampliación sustantiva de competencias. Vid., en este sentido, Esteban CARRASCO, M.A. «La reforma de la Guardia...», *op. cit.* p. 405.
27. Reglamentos 2024/1347 a 2024/1359, así como Directiva 2024/1346, publicados en el DOUE L de 22 de mayo de 2024.
28. Vid., en este sentido, Decisión de Ejecución (UE) 2025/503 de la Comisión de 18 de marzo de 2025 por la que se establecen normas para la aplicación del Reglamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo relativo al modelo que deben usar los Estados miembros para asegurar que sus estrategias nacionales de gestión del asilo y la migración sean comparables en elementos esenciales específicos (DOUE L de 20 de marzo de 2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/503/oj).
29. Vid. EL RADAR. *Cuál será el papel de Frontex en el nuevo Pacto de Migración y Asilo*, 2024. Recuperado de: <https://www.elradar.es/cual-sera-el-papel-de-frontex-en-el-nuevo-pacto-de-migracion-y-asilo/>
30. Reglamento (UE) 2024/1356 por el que se introduce el triaje de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817 (DO L, 2024/1356, 22 de mayo de 2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj>).

competencias en áreas claves tales como el triaje de nacionales de terceros países, la cooperación internacional y el retorno³¹. En consonancia con lo anterior, la Comisión Europea ya ha expresado explícitamente su intención de ampliar en 2026 las competencias de Frontex para que la agencia pueda asumir un rol mucho más activo en la organización directa de operaciones de retorno y en la prevención de la migración irregular³².

3. Medidas internas a favor de la protección de los derechos fundamentales

Frontex, al igual que cualquier otra institución, órgano u organismo de la Unión Europea, está obligada a respetar los derechos fundamentales en todas sus actuaciones. Este compromiso proviene tanto de las disposiciones contenidas en los Tratados, especialmente en los artículos 2 y 6.2 del Tratado de la Unión Europea (TUE), como de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, cuya aplicación es vinculante para la Agencia. Estos principios ya quedaron reflejados desde la creación de Frontex en el Reglamento 2007/2004³³ y fueron reiterados con mayor énfasis en la reforma del Reglamento en 2007³⁴.

No obstante, la escasa referencia explícita a la protección de los derechos fundamentales en los primeros textos y la ausencia de mecanismos específicos para velar por su respeto, a pesar de las críticas reiteradas y la sensibilidad del tema, demandaron una reforma más ambiciosa y alineada con el discurso político europeo³⁵. De esta manera, se introdujo un artículo específico titulado «Estrategia en materia de derechos fundamentales», que establece

31. Vid. un ejemplo de aplicación: <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-euaa-europol-and-italy-use-lampedusa-as-a-testing-ground-for-a-new-screening-process-in-view-of-the-eu-pact-on-migration-and-asylum-HJ1YJQ>

32. Vid.: IONTA, N. *Bruselas promete reforzar las competencias de Frontex y más dinero para los Estados miembros*. Euroactiv, 2025. Recuperado de: <https://euractiv.es/news/commission-promises-frontex-role-review-for-2026-implementation-cash-for-member-states/> Vid., asimismo: IONTA, N. *La UE debate cómo reforzar Frontex y sopesa permitir las devoluciones de inmigrantes a países terceros*. Euroactiv, 2025. Recuperado de: <https://euractiv.es/news/member-states-talk-stronger-frontex-test-limits-on-returns/>. Por otra parte, durante la última reunión del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (Asuntos de Interior) del pasado 14 de octubre de 2025, los ministros debatieron acerca de la propuesta de revisión del Reglamento 2019/1896. En particular, manifestaron que la próxima revisión deba mantener «el foco en las funciones esenciales de la Agencia relacionadas con las fronteras exteriores y el retorno. La cooperación con terceros países, por ejemplo, en materia de retorno, también es una cuestión clave» (<https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/jha/2025/10/14/>).

33. Considerando 22 Reglamento 2007/2004.

34. Considerando 17 Reglamento 863/2007.

35. Reglamento (UE) n. 1168/2011.

para Frontex la obligación de diseñar y aplicar una estrategia específica en esta materia; además, de instaurar un mecanismo eficaz para supervisar el respeto de los derechos fundamentales en todas las actividades de la Agencia (A). También se creó un Foro Consultivo de Derechos Fundamentales y se designó un Agente responsable en esta área, apoyado desde 2019 por observadores especializados encargados de evaluar de forma permanente el cumplimiento de estos derechos (B).

Estas medidas constituyen un importante avance para dotar a Frontex de herramientas internas para salvaguardar los derechos humanos en un contexto operativo complejo y frecuentemente cuestionado. Sin embargo, la efectividad de estos mecanismos sigue siendo objeto de debate y escrutinio constante, dada la realidad de las críticas acerca de prácticas controvertidas en el terreno.

3.1. La estrategia en materia de derechos fundamentales y el plan de acción

La Estrategia de Derechos Fundamentales de Frontex encuentra su fundamento jurídico en el artículo 80, apartado 1, del actual Reglamento (UE) 2019/1896, el cual prevé, tras recordar que la Guardia Europea de Fronteras y Costas debe garantizar la protección de los derechos fundamentales en la realización de sus funciones, que la Agencia «elaborará, aplicará y seguirá desarrollando una estrategia y un plan de acción de derechos fundamentales que incluya un mecanismo eficaz para supervisar el respeto de los derechos fundamentales en todas las actividades de la Agencia».

Pues bien, el texto fue finalmente adoptado el 14 de febrero de 2021³⁶, tras años de críticas e incidencias documentadas de vulneración de derechos³⁷.

36. Decisión del Consejo de Administración 12/2021 de 14 de febrero de 2021 que adopta la Estrategia de Derechos Fundamentales. Recuperado de: https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/uploads/mb_decision_12_2021_on_the_adoption_of_the_fundamental_rights_strategy.pdf#:~:text=This%20Decision%20enters%20into%20force%20on%20the%20day,components%20of%20effective%20European%20Integrated%20Border%20Management%20%28EIB%29. Antes de esa fecha, las actuaciones de protección se limitaban a mecanismos parciales y dispersos, como códigos de conducta, la creación de un Foro Consultivo y la designación de responsables de derechos fundamentales.

37. *Vid.* Resolución del Parlamento Europeo de 14 de diciembre de 2023, sobre Frontex a partir de la investigación del Grupo de Trabajo para el Control de Frontex de la Comisión LIBE (cf. Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior) [P9_TA(2023)0483], considerando E. La Agencia fue señalada por deficiencias sistemáticas detectadas «en relación con la protección de los derechos fundamentales de los solicitantes de asilo y los migrantes, la transparencia, la protección de datos, el presunto acoso sexual y la mala administración». *Vid.*, asimismo, el informe final de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), de 31 de enero de 2022, sobre comportamientos gravemente inadecuados en Frontex y sus conclusiones.

Podemos decir, en este sentido, que constituye en la actualidad el núcleo de referencia para la protección y promoción de los derechos humanos en todos los niveles de la gestión fronteriza europea³⁸. Responde en gran parte a la evolución positiva que ha conocido la UE en la materia, al exigir la integración transversal de los derechos fundamentales en la administración y operación de todas las instituciones y órganos de la UE, lo que incluye a las agencias descentralizadas. Además, constituye una cierta respuesta a las presiones ejercidas hasta la fecha por otros organismos, tales como la ACNUR o el Consejo de Europa.

Se trata, en todo caso, de un importante paso que esperamos sea transformador para la Agencia, al obligarla a pasar de una lógica estrictamente securitaria a una progresiva toma en consideración mucho más sistemática de los derechos humanos en la gestión de las fronteras exteriores y de las migraciones³⁹. Muestra de ello es la reafirmación de principios y obligaciones esenciales del Derecho Internacional y de la Unión que, si bien perfectamente conocidos, no habían sido hasta el momento aplicados cabalmente en la praxis de la Agencia (respeto efectivo al derecho a solicitar asilo, atención prioritaria a personas y grupos en situación de vulnerabilidad, salvaguarda del interés superior del niño, cumplimiento riguroso de los principios de igualdad y no discriminación, y promoción activa de la igualdad de género).

En la práctica, la Estrategia impulsa el desarrollo de protocolos internos, la elaboración de guías y materiales formativos para todos los agentes desplegados, así como la implementación de sistemas de evaluación de impacto en derechos humanos antes, durante y después de cada operación. Asimismo, el documento enfatiza sobre la exigencia de transparencia y acceso público a su seguimiento, concretándose con la publicación de informes anuales⁴⁰, auditorías externas y vigilancia por parte del Foro Consultivo.

De forma complementaria, el 9 de noviembre de 2021 se aprobó el Plan de Acción para la implementación de la Estrategia⁴¹. Constituye el instrumento operativo que traduce la Estrategia en acciones concretas, suministrando pautas materiales para la implementación, seguimiento y corrección en caso de vulneraciones. Este plan articula procedimientos internos que van desde

38. Conforme al art.5.3 del Reglamento 2019/1896.

39. Así se desprende del Preámbulo: «La Agencia está plenamente comprometida con desarrollar, promover y garantizar, junto con todos sus socios y partes interesadas (...), el respeto a los derechos fundamentales en todas sus actividades, según se interpreten bajo la legislación de la UE y el derecho internacional, e integrar esto en su cooperación con terceros países».

40. *Vid.*, en este sentido, FRONTEX. *Consolidated Annual Activity Report 2024*. Recuperado de: https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/General/CAAR_2024_Official_Publication.pdf

41. Decisión del Consejo de Administración 61/2021 de 9 de noviembre de 2021 adoptando el Plan de Acción de Derechos Fundamentales para la implementación de la Estrategia de Derechos Fundamentales. Recuperado de: [mb-decision-61_2021-adopting-the-fundamental-rights-action-plan-for-the-implementation-of-the-frs.pdf](#)

la planificación de operaciones con inclusión obligatoria de salvaguardas en derechos humanos, hasta la instauración de módulos de formación especializada para cada miembro del cuerpo permanente.

En el ámbito de la prevención⁴², el Plan exige la revisión periódica de protocolos y la evaluación de riesgos asociados a cada despliegue operativo en zonas sensibles, incluyendo la obligación de realizar análisis prospectivos sobre impactos en derechos fundamentales, especialmente en las fases de intercepción, detención, identificación y retorno de personas migrantes.

Por su parte, el documento prevé un importante componente formativo⁴³, con el establecimiento de planes de capacitación continua, en los que se deben abordar cuestiones relativas a tratos degradantes, uso proporcional de la fuerza, protección de menores, atención médica urgente, y garantías procesales para personas interceptadas en fronteras. Además, todos los agentes de Frontex así como el personal nacional adscrito a operaciones conjuntas deben cumplir con cursos y actualizaciones que integran módulos especializados sobre el Derecho Internacional y el Derecho de la UE (y en particular sobre la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE) y la jurisprudencia clave del TJUE y del TEDH sobre la gestión de fronteras (incluida la relativa a las devoluciones).

En materia de supervisión, el Plan especifica la obligación de registro y análisis de todo incidente relevante, instaurando un sistema de alerta temprana y seguimiento de denuncias que puede derivar en investigaciones internas, medidas disciplinarias o suspensión de operativos en caso de infracciones graves⁴⁴. La gestión del sistema de denuncias por el Agente de Derechos Fundamentales, que analizaremos más adelante, intenta garantizar un canal institucional estructurado y confidencial, aunque la capacidad sancionadora real sigue estando condicionada por la voluntad y la autonomía del órgano ejecutivo de Frontex, lo que representa un importante desafío para la efectividad del mecanismo.

Por último, cabe señalar que se garantiza la revisión y adaptación del Plan, en función de los resultados alcanzados y de las observaciones proporcionadas por las partes interesadas, tales como el Agente de Derechos Fundamentales, permitiendo así la identificación de áreas de mejora y un ajuste de las acciones en función de la evolución de los riesgos detectados, especial-

42. *Vid.*, por ejemplo, el objetivo I del Plan: «El análisis de riesgos considera y refleja el impacto de las actividades de Frontex en los derechos de todas las personas que cruzan la frontera externa, incluidas las personas en situaciones vulnerables».

43. *Vid.*, por ejemplo, el objetivo IX del Plan: «Todos los participantes en las actividades operativas tienen los conocimientos y habilidades necesarios para actuar de manera conforme a los derechos fundamentales en sus tareas».

44. Todos los documentos pueden encontrarse en el siguiente enlace: <https://prd.frontex.europa.eu/>. Sin embargo, cabe resaltar que, en la mayoría de los incidentes e investigaciones, Frontex no permite un acceso completo a los documentos.

mente en contextos de cooperación con terceros países o en situaciones de emergencia migratoria.

3.2. El Foro Consultivo y el Agente de derechos fundamentales

El Foro Consultivo fue creado en 2012. Encontramos su regulación actual en el artículo 108 del Reglamento 2019/1896⁴⁵. Se trata de un órgano consultivo independiente encargado de asistir a la Agencia en asuntos relativos a los derechos fundamentales, constituido en la actualidad por 13 organizaciones⁴⁶ (dos agencias de la UE⁴⁷, cinco organizaciones internacionales⁴⁸ y seis organizaciones de la sociedad civil⁴⁹). En particular, se prevé su consulta «sobre la consolidación y la aplicación de la estrategia de derechos fundamentales, sobre el funcionamiento del mecanismo de denuncia, sobre códigos de conducta y sobre los programas de formación troncales» (art. 108.3 del Reglamento 2019/1896).

Además, el Foro tiene potestad para acceder a toda la información relevante relacionada con el respeto de los derechos fundamentales, visitar *in situ* operaciones en el terreno (incluso en terceros países) y dialogar con los equipos operativos, así como para participar proactivamente en la elaboración de documentos estratégicos y manuales internos. Su capacidad de intervención abarca la emisión de opiniones independientes sobre los planes estratégicos, procedimientos y protocolos operativos, incluyendo el análisis crítico de la adecuación de las operaciones de Frontex a los estándares internacionales de derechos humanos.

45. *Vid.*, asimismo, el documento «Working Methods of the Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights», 2024. Recuperado de: https://www.frontex.europa.eu/assets/Partners/Consultative_Forum_files/Working_Methods_-_Frontex_Consultative_Forum_on_Fundamental_Rights.pdf

46. Decisión del Consejo de Administración 32/2023 de 21 de septiembre de 2023 que adopta la composición del Foro Consultivo sobre los Derechos Fundamentales. La actual composición del Foro va hasta el 31 de diciembre de 2026. Asimismo, por Decisión del Consejo de Administración 20/2025 de 25 de agosto de 2025, se invitó a dos nuevas organizaciones: la Conferencia de Organizaciones No Gubernamentales del Consejo de Europa y la UNICEF.

47. Agencia de Asilo de la Unión Europea (AAUE) y Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE (FRA).

48. Consejo de Europa, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) / Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ODIHR), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR), Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR).

49. CHURCHES' Commission for Migrants in Europe (CCME), Consejo de Colegios de Abogados y Sociedades Jurídicas de Europa (CCBE), Jesuit Refugee Service Europe (JRS), Save the Children, Global Campus of Human Rights, Rule of Law Institute Foundation.

Entre sus principales funciones destaca la redacción de un informe anual de actividades, en el que el Foro identifica vulnerabilidades y deficiencias, formula recomendaciones técnicas y destaca avances y retrocesos en la integración de los derechos fundamentales por parte de la Agencia. En este sentido, a lo largo de los años, estos informes han podido subrayar problemáticas como las expulsiones colectivas, la insuficiente presencia de observadores en determinadas zonas y las carencias en el acceso a los procedimientos de asilo.

El último informe del Foro señala que, durante el año 2024, ha podido realizar tres desplazamientos concretos, tomando en cuenta los desafíos existentes en dichos lugares (Chipre; Albania, Grecia y Macedonia; Bulgaria y Serbia)⁵⁰. Pues bien, durante su visita a Serbia y Bulgaria durante el mes de diciembre de 2024, la delegación enviada ha podido observar cómo ambos países todavía enfrentan considerables desafíos, en particular para identificar, registrar y proporcionar protección a las personas en movimiento (incluido los niños y otras categorías de personas vulnerables). Además, en Serbia, se ha podido observar un preocupante acceso insuficiente a servicios básicos como alimentos, agua y ropa en los puntos de recepción, menoscabando la dignidad y la seguridad de las personas necesitadas⁵¹.

Sin duda alguna, el trabajo efectuado por el Foro Consultivo resulta ser de gran importancia para que Frontex pueda mejorar constantemente sus prácticas, en particular a través de una cierta obligación de rendición de cuentas⁵², aunque, hay que reconocerlo, todavía bastante limitada dado la propia naturaleza consultiva del foro. En todo caso, estimamos que se trata de un primer paso bastante positivo, si bien mejorable, en el desarrollo de una toma en consideración mucho más sistemática y efectiva de los derechos fundamentales en el seno de la Agencia. En este sentido, una medida como la emisión de recomendaciones vinculantes, sometidas a un régimen de seguimiento transparente, disponible para el conjunto de la sociedad, constituiría un importante avance.

Junto con el Foro, Frontex cuenta también con un Agente de derechos fundamentales (en adelante FRO –*Fundamental Rights Officer*–, art. 109 del Reglamento 2019/1896), asistido para el cumplimiento de sus funciones por unos observadores de los derechos fundamentales (art. 110 del Reglamento 2019/1896) en el seno de una Oficina de Derechos Fundamentales. El cargo fue oficialmente establecido en 2011, debido a la presión creciente de distintas organizaciones de defensa de derechos humanos, quienes alertaron

50. FORO CONSULTIVO EN DERECHOS FUNDAMENTALES DE FRONTEx, *12.º Informe Anual 2024*, Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, 2025, pp. 13 y ss.

51. FORO CONSULTIVO EN DERECHOS FUNDAMENTALES DE FRONTEx, *12.º Informe Anual 2024*, *op. cit.* p. 16.

52. Recordamos que conforme al art. 108.3 del Reglamento 2019/1896, la Agencia tiene la obligación de informar al foro acerca del seguimiento de sus recomendaciones.

sobre situaciones recurrentes de violaciones vinculadas a operaciones fronterizas efectuadas o coordinadas por Frontex.

Designado por el consejo de administración de Frontex, el FRO desempeña, de manera independiente, un doble rol: por una parte, la promoción de la cultura de respeto de los derechos fundamentales; por otra parte, una función de vigilancia y supervisión. Esto implica un amplio espectro de competencias que se articulan en tres pilares fundamentales: a) supervisión y monitoreo de operaciones; b) asesoramiento y prevención; c) gestión y tratamiento de denuncias y quejas.

Así, en materia de supervisión y monitoreo de operaciones, el FRO está por ejemplo encargado de llevar a cabo evaluaciones continuas durante las operaciones, incluyendo el seguimiento de despliegues del cuerpo permanente, operaciones conjuntas y actividades de retorno. En cuanto a sus funciones en materia de asesoramiento y prevención, debe participar activamente en la fase de planificación y diseño de operaciones, aportando asesoramiento jurídico y técnico para incorporar salvaguardas de derechos desde el inicio. Esto puede incluir la elaboración de recomendaciones y protocolos sobre procedimientos operativos, formación del personal y adopción de tecnologías respetuosas con los derechos y la dignidad. Finalmente, actúa como receptor de las quejas individuales por posibles violaciones de derechos fundamentales atribuidas a actos u omisiones de Frontex. Además, coordina investigaciones internas sobre incidentes o irregularidades reportadas, elaborando informes que pueden culminar en recomendaciones, medidas disciplinarias o incluso la suspensión de operaciones en caso de irregularidades graves y sistemáticas⁵³.

Para el ejercicio de sus funciones, el FRO está asistido por un agente de derechos fundamentales adjunto (art. 109.6 del Reglamento 2019/1896), así como por unos observadores de derechos fundamentales desde la entrada en vigor de la última reforma⁵⁴. Dichos observadores, miembros del personal estatutario, tienen una función esencial, al deber evaluar de manera permanente el cumplimiento de los derechos fundamentales en las actividades operativas, prestar asesoramiento y asistencia a este respecto y contribuir a la promoción de los derechos fundamentales como parte de la gestión europea integrada de las fronteras (art. 110.1 del Reglamento 2019/1896). Para ello, tienen encargado, entre otros, la supervisión del cumplimiento de los derechos fundamentales durante la preparación, realización y evaluación de las actividades operativas de la Agencia, y deben actuar en calidad de supervisores del retorno forzoso (art. 110.2 del Reglamento 2019/1896).

53. *Vid.*, por ejemplo, el informe final del incidente 10222/2025 (obstrucciones de las autoridades búlgaras al rescate de personas en el mar), de 31 de julio de 2025.

54. El art. 110.6 del Reglamento 2019/1896 preveía que, a más tardar el 5 de diciembre de 2020, Frontex debía contratar a un mínimo de 40 observadores. A diciembre de 2022, se habían reclutado unos 46.

Para el desarrollo satisfactorio de estas funciones, el FRO tiene en principio acceso a toda la información relacionada con el respeto de los derechos fundamentales en todas las actividades de Frontex (art. 109.7 del Reglamento 2019/1896), y los observadores deben tener acceso a todas las zonas en las que se desarrolle la actividad operativa de la agencia, así como a toda la documentación pertinente para la ejecución de dicha actividad (art. 110.3 del Reglamento 2019/1896). Si, de manera general, estas reglas suelen respetarse, el informe del FRO para el año 2024 sigue sin embargo contemplando inaceptables restricciones de acceso, tales como en Eslovaquia, en Italia y en Serbia⁵⁵. Así, en el caso italiano, el FRO señala que las autoridades nacionales italianas no autorizaron, por ejemplo, la participación de los observadores en patrullas marítimas a bordo de activos sin embargo cofinanciados por fondos europeos.

Hay que reconocer que, desde la entrada en vigor de la reforma de 2019, con una ampliación y clarificación de las competencias del FRO y la creación de los observadores, asistimos a una notable mejora en el monitoreo de Frontex en materia de derechos fundamentales. Sobre todo, la Estrategia en materia de Derechos Fundamentales, junto con el Plan de Acción, articula un sistema de colaboración entre los principales responsables en la materia, en el que tanto el Foro como el FRO juegan un papel decisivo —tomando en cuenta sus limitadas capacidades— a la hora de fomentar una cultura de los derechos fundamentales en Frontex. Si bien es cierto que todavía existen «preocupaciones persistentes sobre los derechos fundamentales»⁵⁶, al menos las malas prácticas de la agencia pueden detectarse al tiempo, para corregirlas de manera más rápida e intentar adoptar nuevos enfoques más respetuosos con la protección de los derechos fundamentales.

4. Instrumentos jurídicos en caso de violación de los derechos fundamentales por Frontex

Los Reglamentos de 2016 y de 2019 reforzaron los instrumentos creados en 2011, añadiendo entre otros un nuevo mecanismo de denuncia⁵⁷ para que cualquier persona directamente afectada por las acciones del personal de Frontex y que considera que se han violado sus derechos fundamentales pueda presentar una denuncia formal de los hechos (A). Adicionalmente, el Defensor del Pueblo Europeo, así como el Tribunal de Justicia de la UE, tienen una importante función en la materia, aunque abogamos a favor de una necesaria mejora general del sistema para una mejor eficacia (B).

55. FRO, *2024 Annual Report of the Frontex Fundamental Rights Officer*, Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, 2025, p. 11.

56. *Vid.* Resolución del Parlamento Europeo de 14 de diciembre de 2023, apartados 12 y ss.

57. Artículo 72 Reglamento (UE) 2016/1624.

4.1. El mecanismo de denuncias

Desde la entrada en vigor del Reglamento 2016/1624 existe un mecanismo de denuncia «para que la Agencia (...) garantice el respeto de los derechos fundamentales en todas las actividades de la Agencia», el cual «debe ser efectivo y garantizar un seguimiento adecuado de las reclamaciones» (considerando 50 del Reglamento 2016/1624, reiterado en el considerando 104 del Reglamento 2019/1896).

En la actualidad, dicho mecanismo se encuentra regulado por el artículo 111 del Reglamento 2019/1896, así como por la decisión 19/2022 del Consejo de administración de 16 de marzo de 2022⁵⁸. En la práctica, corresponde al FRO gestionar las denuncias recibidas por «cualquier persona directamente afectada por las acciones u omisiones del personal que participe en una operación conjunta, un proyecto piloto, una intervención fronteriza rápida, el despliegue de un equipo de apoyo a la gestión de la migración, una operación de retorno, una intervención de retorno o cualquier otra actividad operativa de la Agencia en un tercer país, y que considere que debido a estas acciones u omisiones se han violado sus derechos fundamentales, así como cualquier parte que represente a dicha persona o que actúe en interés público» (art. 111.2 del Reglamento 2019/1896). Además, para ser admisible, una denuncia debe estar fundamentada y referirse a violaciones concretas de los derechos fundamentales (art. 111.3 del Reglamento 2019/1896).

A pesar de constituir, al menos sobre el papel, un ambicioso instrumento a favor de una protección más efectiva de personas que podrían haberse visto vulnerados sus derechos fundamentales, hay que reconocer que, en la práctica, asistimos a una aplicación casi inexistente de este mecanismo. Así, según el último informe anual del FRO correspondiente al año 2024, de las 84 denuncias recibidas, una sola ha sido declarada admisible⁵⁹. En su inmensa mayoría, las declaraciones de inadmisibilidad se justifican por una supuesta «ausencia de actividad operativa de la Agencia» (49 casos de los 58 analizados por el FRO). Si comparamos con las cifras de los años anteriores, vemos que, a pesar de recibir cada vez más denuncias, este filtro de admisibilidad constituye una barrera casi inquebrantable⁶⁰, a pesar de los numerosos casos documentados por distintas ONG de violaciones a derechos fundamentales.

58. Decisión del Consejo de Administración 19/2022 de 16 de marzo de 2022 sobre la adopción de las normas de la Agencia relativas al mecanismo de denuncias.

59. A la fecha del informe, de las 84 denuncias recibidas, todavía 26 de ellas eran objeto de un estudio de admisibilidad (p. 31).

60. 0 admisible de las 2 presentadas en 2016; 5 admisibles de las 15 presentadas en 2017; 3 admisibles de las 10 presentadas en 2018; 7 admisibles de las 18 presentadas en 2019; 7 admisibles de las 24 presentadas en 2020; 6 admisibles de las 27 presentadas en 2021; 10 admisibles de las 69 presentadas en 2022; 4 admisibles de las 64 presentadas en 2023.

En este mismo sentido ya se había pronunciado la Defensora del Pueblo Europeo, Emily O'Reilly, en una decisión de 2021⁶¹ adoptada a raíz de una investigación abierta por iniciativa propia para examinar, entre otros, por qué desde su creación, este mecanismo había atendido a un número muy bajo de reclamaciones. Pues bien, si bien es cierto que esta situación puede explicarse por una serie de factores en gran parte ajenos a la actuación de la Agencia⁶², la Defensora del Pueblo identificó, sin embargo, una serie de deficiencias que dificultan gravemente la posibilidad de denunciar lo ocurrido.

Además de lo anterior, debemos señalar que, incluso cuando la denuncia es admisible y la violación admitida por el FRO, el mecanismo muestra aquí sus límites para el denunciante, al prever exclusivamente posibles medidas disciplinarias, en su caso, en contra del miembro involucrado, pero sin generar ningún tipo de responsabilidad automática para resarcir los daños ocurridos, dejando esta tarea a la justicia de la UE a través del recurso por responsabilidad extracontractual de la UE. Sin duda alguna, esta situación constituye una importantísima limitante, más aún al tratarse, recordamos, de personas migrantes que se encuentran, por lo general, en situaciones de extrema vulnerabilidad.

Así lo podemos observar, por ejemplo, con el asunto WS y otros⁶³, una familia de seis nacionales sirios de etnia kurda que llegó a la isla de Milos (Grecia) en 2016 entre un grupo de 114 refugiados. En lugar de ser trasladados a Atenas, tal como se le habían informado, fueron llevados a Turquía en una operación conjunta de retorno de Grecia y Frontex. Temiendo una devolución hacia Siria por parte de las autoridades turcas, decidieron trasladarse hasta Irak. En consecuencia, de los hechos ocurridos, presentaron una denuncia ante Frontex, alegando que se habían vulnerado sus derechos fundamentales debido a la asistencia de la Agencia en la operación conjunta de retorno.

Pues bien, tras declarar admisible la denuncia, el FRO decidió remitirla al director ejecutivo y al Defensor del Pueblo griego en su calidad de autoridad nacional competente para tramitar las denuncias relativas a derechos fundamentales contra las autoridades de la guardia de fronteras de Grecia. Este último se declaró incompetente y la remitió a la policía griega.

Ante la falta de avances, los denunciantes presentaron una segunda denuncia ante Frontex, declarada nuevamente admisible por el FRO y acu-

61. Decisión OI/5/2020/MZH sobre el funcionamiento del mecanismo de denuncias de la Agencia Europa de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) por presuntas violaciones de los derechos fundamentales y el papel del agente de derechos fundamentales.

62. Entre ellos, la Defensora del Pueblo identificó los siguientes factores: la falta de conocimiento y comprensión entre los posibles reclamantes sobre el mecanismo; el miedo a las repercusiones negativas, junto con el hecho de que no es posible presentar denuncias anónimas; las situaciones estresantes en las que se encuentran los posibles denunciantes.

63. *Vid.* TRIBUNAL GENERAL, 6 de septiembre de 2023, *WS y otros / Frontex*, asunto T-600/21.

mulada a la primera. Finalmente, en 2019, el FRO comunicó a los denunciantes que «las autoridades griegas habían concluido su investigación disciplinaria interna y habían emitido un informe final, en el cual no se había apreciado responsabilidad disciplinaria». A raíz de lo cual, el FRO dio por concluido el asunto, estimando que Frontex había cumplido sus obligaciones en relación con la tramitación de las denuncias, ya que había realizado un seguimiento con las autoridades nacionales a intervalos regulares.

En estas condiciones, no es de extrañar que este mecanismo tenga tan poco éxito, incluso con el apoyo técnico y jurídico de organizaciones no gubernamentales especializadas para atender a los migrantes. En el mejor de los casos, se reconoce la existencia de una vulneración de derechos fundamentales, apartando, en escasos casos, el personal nacional o de la Agencia involucrado, pero sin más «beneficio» para el denunciante, el cual sigue en la misma situación en la que se encontraba.

En este sentido, una reforma del mecanismo parece inevitable si lo que se pretende es «aumentar la transparencia y la responsabilidad» de los distintos actores involucrados en las operaciones fronterizas (considerando 50 del Reglamento 2016/1624). Dentro de las posibilidades, fácilmente se podría otorgar medidas de protecciones específicas a las personas que han visto sus derechos fundamentales menoscabados, tales como un estudio prioritario de su solicitud y el otorgamiento, por el país de los hechos, de un permiso de residencia al menos provisional mientras se pueda comprobar la situación exacta de la persona, así como medidas de acompañamiento hacia su inserción en su nuevo entorno. Asimismo, podría crearse un mecanismo de compensación automático (tipo Fondo europeo), en caso de reconocimiento por parte del FRO de la existencia de una vulneración de derechos fundamentales.

Por otra parte, el ejercicio por parte de las personas migrantes de los recursos jurisdiccionales tradicionales para el reconocimiento de sus derechos, previsto por los textos, parece poco adaptado a la realidad del terreno. En este sentido, debería corresponder no a la persona afectada, pero sí a la Fiscalía Europea, encargada de investigar los delitos que atenten contra los intereses financieros de la UE y de ejercer la acción penal contra sus autores y llevarlos a juicio⁶⁴, el papel de perseguir judicialmente y de manera automática a raíz del informe final del FRO el o los autores de la vulneración, solicitando además las distintas responsabilidades correspondientes, incluida la responsabilidad extracontractual de la UE.

Como complemento al mecanismo de denuncias, otros mecanismos existen para intentar mejorar la protección de los derechos fundamentales en las

64. Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea (DOUE L 283 de 31 de octubre de 2017, pp. 1 y ss.).

distintas operaciones llevadas a cabo por Frontex, y en particular en las operaciones conjuntas. En este sentido, se puso en marcha un procedimiento específico de notificación en caso de incidentes graves (*Serious Incident Reporting* –en adelante SIR–), así como un mecanismo de supervisión sobre el uso de la fuerza. Así, en cuanto al SIR, la Estrategia en materia de derechos fundamentales prevé que «cualquier participante en las actividades operativas de la Agencia que tenga motivos para creer que se ha producido una violación de los derechos fundamentales está obligado a informarlo a la Agencia a través de los canales de notificación establecidos, como el sistema de informes de incidentes graves de Frontex»⁶⁵.

De esta manera, se debe considerar «incidente grave» cualquier acontecimiento, causado por una acción u omisión de una persona, o por la fuerza de la naturaleza, que involucra directa o indirectamente a participantes o activos de Frontex y que: conlleva una posible violación del derecho de la UE o del derecho internacional, en particular en relación con los derechos fundamentales y las obligaciones de protección internacional; y/o involucra una posible violación de los Códigos de Conducta de Frontex; y/o tiene implicaciones graves, reales o potenciales, en las tareas o actividades de Frontex; y/o tiene un impacto serio y potencialmente transformador en la salud de un participante⁶⁶.

Para el año 2024, 56 incidentes graves fueron reportados mediante este mecanismo (entre otros: 16 para Grecia, 10 para Serbia y 6 para Albania). Entre las supuestas violaciones reportadas, encontramos: tratamiento inhumano o degradante (24 casos); expulsión colectiva (17 casos); derecho a la vida (15 casos); derecho a la propiedad (11 casos); acceso al asilo (9 casos); dignidad humana (4 casos); protección de los datos personales (3 casos); derecho de los niños (2 casos); represión (2 casos); y tortura (1 caso). Por otra parte, la Oficina de Derechos Fundamentales de Frontex cerró este mismo año 48 casos, 37 de los cuales con la constatación de que probablemente se había producido al menos una vulneración de derechos fundamentales. En 36 casos, el FRO concluyó que los responsables de las violaciones eran las propias autoridades nacionales, y no los agentes de Frontex. Como observación preocupante realizada por el FRO, cabe señalar que a menudo parece que las autoridades nacionales quieran alejar el personal de Frontex de los lugares donde se reportan violaciones de los derechos fundamentales. Además, tampoco parece existir una voluntad por parte de las autoridades nacionales de dar seguimiento a los casos en los que se reportaron alegaciones de violaciones⁶⁷.

65. Decisión del Consejo de Administración 12/2021 de 14 de febrero de 2021 que adopta la Estrategia de Derechos Fundamentales, *op. cit.* pp. 10-11).

66. Artículo 2.1 de la Decisión del director ejecutivo N. R-ED-2021-51 de 19 de abril de 2021, *Standard Operating Procedure (SOP) – Serious Incident Reporting*.

67. FRO, *2024 Annual Report of the Frontex Fundamental Rights Officer*, *op. cit.* p. 30.

En cuanto al mecanismo de supervisión sobre el uso de la fuerza⁶⁸, previsto por el artículo 55.5.a) del Reglamento 2019/1896, la normativa prevé un repertorio inmediato de los incidentes que implique el uso de la fuerza (art. 10 de la Decisión 7/2021), entendido como el uso de la fuerza por parte del personal estatutario del Cuerpo Permanente, que resulte: en la muerte o en una lesión grave; en un daño significativo a la propiedad; cuando se haya utilizado un arma de fuego (disparada o accionada), incluidos los disparos de advertencia; cuando sea razonable creer que el uso de la fuerza no cumplió con el plan operativo aplicable, con la legislación nacional del Estado miembro anfitrión o del tercer país, con los principios fundamentales y normas específicas mencionadas en el anexo V del Reglamento 2019/1896, con el respeto a los derechos fundamentales garantizados por el derecho internacional y de la UE, o con las disposiciones del Código de conducta de Frontex (art. 2.2 de la Decisión 7/2021).

Lastimosamente, sobre este tema, los informes del FRO dan poca información adicional. Por ejemplo, en 2024, se limite a señalar que ninguno de los informes sobre el uso de la fuerza fue clasificado como un incidente que involucrará el uso de la fuerza. A las mismas conclusiones llegó durante el año anterior, a pesar de haber recibido 88 informes sobre el uso de la fuerza. Señala, eso sí, que se ha verificado en 15 ocasiones el uso de fuerza ilegítima por parte de las autoridades del estado anfitrión (Grecia con 6 casos; Bulgaria con 4 casos; Serbia con 3 casos y Libia con 2 casos).

De lo anterior estimamos que, cuando el FRO determina violaciones de derechos fundamentales, incluyendo el uso ilegítimo de la fuerza, y deriva la responsabilidad a las autoridades nacionales, no es aceptable que se justifique la imposibilidad de imponer responsabilidades. Las autoridades nacionales están legalmente obligadas a respetar «plenamente el Derecho de la Unión, incluidos los derechos fundamentales» (art. 7, apartado 3 del Reglamento 2019/1896). Por tanto, las responsabilidades de los Estados miembros en esta materia están claras y, en caso de incumplimiento, deben adoptarse las medidas oportunas a través de los mecanismos internos de protección de los derechos fundamentales o recursos jurisdiccionales.

Adicionalmente, recordamos que el nuevo Pacto Migración y Asilo introduce algunas novedades en materia de derechos fundamentales. Por ejemplo, conforme al art. 10 del nuevo Reglamento 2024/1356 por el que se introduce el triaje de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores, se prevé que cada Estado miembro adoptará las disposiciones pertinentes para investigar las alegaciones de vulneración de derechos fundamentales. Además, deberán establecer un mecanismo de seguimiento independiente⁶⁹.

68. Decisión del Consejo de Administración 7/2021 de 20 de enero de 2021 que establece un mecanismo de supervisión para vigilar la aplicación de las disposiciones sobre el uso de la fuerza por el personal estatutario del Cuerpo Permanente de la Guardia de Fronteras y Costas de la Unión Europea.

69. Vid., sobre este tema, la guía elaborada por la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE

4.2. Recursos jurisdiccionales

Los mecanismos analizados en el párrafo anterior, y en particular el mecanismo de denuncia, tienen un carácter meramente administrativo, tal como queda reflejado en la exposición de motivos del Reglamento 2019/1896 (considerando 106). Por tanto, difícilmente un denunciante cuyo derecho fundamental haya sido vulnerado podrá verse reparado (económicamente) por este hecho. Y, en los escasos recursos ante el Tribunal de Justicia de la UE en los cuales se ha podido reclamar una indemnización a la UE (responsabilidad extracontractual de la UE), el resultado ha sido negativo, mostrando una dificultad mayor adicional para los justiciables, a pesar de ser víctimas directas de las actuaciones llevadas a cabo para «proteger» las fronteras exteriores de la UE.

Así, en el caso ya comentado *WS y otros contra Frontex* (caso de una familia de kurdos sirios que fue retornado por avión de Grecia a Turquía en una operación conjunta de retorno coordinada por Frontex, y que tuvieron que desplazarse hasta Irak por temor a una devolución hasta Siria por las autoridades turcas), el Tribunal General estimó que los demandantes no aportaban pruebas de un vínculo de causalidad suficientemente directo entre el perjuicio alegado y el comportamiento imputado a Frontex (apartado 71, Tribunal General, asunto T-600/21 de 6 de septiembre de 2023)⁷⁰.

En este asunto, los demandantes sostenían que, si Frontex no había violado sus obligaciones en materia de protección de los derechos fundamentales en el marco de las operaciones conjuntas, y en particular el principio de no devolución, el derecho de asilo y la prohibición de las expulsiones colectivas, no habrían sido devueltos ilegalmente a Turquía y habrían obtenido la protección internacional a la que tenían derecho, dado su condición de nacionales sirios y la situación en Siria en el momento de los hechos.

Pues bien, para el Tribunal General, los interesados no establecen el vínculo de causalidad directa entre el perjuicio supuestamente sufrido y la conducta reprochada a Frontex, puesto que «Frontex no tiene competencias ni en cuanto a la valoración de la justificación de las decisiones de retorno ni en cuanto a las solicitudes de protección internacional» (apartado 66, asunto T-600/21), conforme a las disposiciones del Reglamento Frontex. Además, estima que «el perjuicio material y moral alegado (...), que se relaciona, por un lado, con los costos de alquiler de mobiliario (...), los costos de los traficantes contratados para llegar a Irak y, por otro lado, con el sentimiento de miedo y sufrimiento relacionado con su viaje extremadamente difícil y peligroso hacia Irak, resulta de su propia elección» (apartado 68, asunto T-600/21).

(https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2022-monitor-fundamental-rights-eu-external-borders_es.pdf).

70. Para un análisis detallado de la sentencia, *vid.* GKLIATI, M. «Shaping the Joint Liability Landscape? The Broader Consequences of *WS v Frontex* for EU Law», *European Papers* vol. 9, núm. 1, 2024, pp. 69-86.

Lo interesante aquí es que los demandantes presentaron también una demanda contra Grecia ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos por la misma operación de retorno contestada. Ante el TEDH, invocaron una violación de los artículos 3 (prohibición de la tortura) y 13 (derecho a un recurso efectivo) del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Si bien el asunto fue archivado, cabe señalar que las partes llegaron a un acuerdo amistoso, Grecia comprometiéndose a pagar 12.500 euros por demandante en concepto de daños materiales y morales, más las costas y gastos⁷¹.

A la fecha, el asunto ante el TJUE todavía no ha finalizado, ya que decidieron introducir un recurso de casación en contra de la sentencia del Tribunal General (asunto C-679/23 P). El pasado 12 de junio de 2025, la Abogada General Tamara Capeta remitió sus conclusiones sobre el caso. En ellas, propone la anulación de la sentencia. Para ello, estima, entre otros, que Frontex tiene la obligación de comprobar si existe una decisión de retorno contra todas las personas comprendidas en una operación conjunta de retorno. Únicamente de esta manera puede cumplir con su obligación de garantizar el respeto del principio de no devolución en la ejecución de sus tareas (apartado 83 de las conclusiones).

Sobre todo, introduce una consideración clave sobre lo que podría constituir la futura responsabilidad de Frontex, al responder a la pregunta ¿el hecho de que los Estados miembros sean los responsables principales de los retornos impide que Frontex sea también considerada responsable de las mismas omisiones? Pues bien, la Abogada General estima que, al adoptar esta interpretación, resultaría posible que Frontex nunca sea considerada responsable de actos u omisiones ilegales durante las operaciones de retorno. Por tanto, «se reduciría así indebidamente la responsabilidad de Frontex y se pondría en peligro la protección de los derechos fundamentales» (apartado 92 de las conclusiones).

Además, en cuanto a los daños materiales y morales relacionados con Turquía e Irak, estima de manera muy ajustada que las decisiones de los propios recurrentes de huir a Irak no rompieron el nexo causal fáctico. En efecto, «de no haber existido la omisión supuestamente ilegal de Frontex, los recurrentes no se habrían enfrentado a la necesidad de tomar una decisión vital tan difícil» (apartado 117 de las conclusiones). Esperamos que el TJUE siga en su próxima sentencia estas conclusiones.

Otro caso de gran relevancia, y que todavía está en curso, es el asunto *Hamoudi contra Frontex*. El Señor Hamoudi es también sirio. Entró en la isla de Samos (Grecia) por barco junto con otras 21 personas con el objetivo de solicitar asilo. Sin embargo, tras su desembarco en la isla, fue arrestado por la policía griega y, el mismo día, reconducido en el mar mediante la técnica prohibida de las «devoluciones en caliente», antes de ser recogidos por los

71. TEDH, 19 de enero de 2023, *L.H.M. y otros contra Grecia*.

guardacostas turcos y, posteriormente, detenido en Turquía. Las autoridades turcas emitieron una orden de expulsión en su contra y le confiscaron su pasaporte, dejando al interesado atrapado en Turquía, sin acceso al régimen de asilo, y obligándole a vivir como clandestino bajo la amenaza inminente de ser devuelto a Siria.

En este asunto, el Tribunal General estimó que las pruebas aportadas por el Señor Hamoudi, a saber, su propio testimonio, un artículo de prensa (el cual incluye dos vídeos), así como cuatro fotografías, son «manifiestamente insuficientes para demostrar, de manera concluyente, su presencia y su implicación en el supuesto incidente» (apartado 39 de la sentencia). Para llegar a esta conclusión, la Séptima Sala del Tribunal no dudó en restar credibilidad hasta la veracidad del relato (apartado 55 de la sentencia), a pesar de las evidencias gráficas y del testimonio de la víctima —cuyo valor probatorio fue considerado como «limitado», según las palabras del juez, a falta de testimonios de otras personas implicadas en los hechos—.

Nuevamente, nos encontramos ante una situación que consideramos totalmente inaceptable para el Derecho de la UE: que la víctima de una supuesta violación de derechos fundamentales deba además realizar unos esfuerzos adicionales probatorios —que consideramos muy excesivos, especialmente si tomamos en cuenta la extrema vulnerabilidad de la persona recurrente— para demostrar la mera realidad de los hechos invocados. Además, cabe subrayar que, en este caso particular, un informe de mayo de 2021 de la Oficina Europea de lucha contra el Fraude (OLAF), no tomado en consideración por el Tribunal General, demostraba los hechos denunciados por el Señor Hamoudi.

A raíz del auto del Tribunal General, se introdujo un recurso de casación (asunto C-136/24 P). El pasado 10 de abril de 2025, el Abogado General Rymvydas Norkus presentó sus conclusiones, con el objetivo trascendental «de ayudar al Tribunal de Justicia a establecer un principio sobre el reparto de la carga de la prueba en tales asuntos» (apartado 22 de las conclusiones). En su opinión, para que pueda aplicarse una inversión de la carga de la prueba, es necesario la concurrencia de una serie de requisitos, entre otros: comprobar si el demandante ha aportado indicios razonables en apoyo de su demanda; la existencia de un desequilibrio claro o estructural entre las partes en lo que respecta a su posibilidad de acceder a las pruebas; y demostrar la existencia de *fumus boni iuris*⁷².

72. En cuanto a este tercer requisito, el Abogado General estima que «no invertir la carga de la prueba una vez que el demandante ha demostrado la existencia de *fumus boni iuris* lo privaría de los derechos (fundamentales) protegidos por el Derecho de la Unión o harían ineficaces esos derechos y podría además menoscabar los derechos del demandante en virtud del artículo 47 de la Carta, mientras que la inversión no socavaría los correspondientes derechos del demandado» (apartado 60 de las conclusiones).

Pues bien, según el Abogado General, «habida cuenta del limitado examen del asunto llevado a cabo en primera instancia», el TJUE debe examinar primero si el estado del procedimiento y, en particular, los hechos determinados por el Tribunal General le permiten apreciar si el Señor Hamoudi presentó indicios razonables de la existencia de daños. En su opinión, si el TJUE considera que concurre esa circunstancia y que el recurrente no ha presentado indicios razonables que demuestren que estuvo presente y participó en el incidente alegado, el recurso debe ser desestimado. En caso contrario, el recurso será fundado, por lo que el Tribunal General deberá volver a pronunciarse sobre la aplicabilidad de los requisitos relativos a la inversión de la carga de la prueba.

Lo podemos apreciar, difícilmente podemos considerar las vías jurisdiccionales previstas por el Derecho de la UE como idóneas para esos casos en la actualidad. En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la materia es mucho más amplia, con reiteradas condenas —incluso económicas— por violaciones del Convenio Europeo. Recientemente, en una sentencia de gran importancia de 7 de enero de 2025⁷³, condenó al Estado griego al pago de 20.000 euros en consecuencia de la devolución ilegal de la recurrente hacia Turquía, utilizando numerosos informes elaborados por instituciones internacionales, en los que se detalla una práctica habitual de devoluciones en caliente en Grecia, en violación del CEDH, pero también del Derecho de la UE (y en particular del artículo 78.1 TFUE y del artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE).

Lastimosamente, las autoridades europeas no parecen muy interesadas por este tema. En una pregunta realizada por diputados del Parlamento Europeo⁷⁴, a raíz de la sentencia antes señalada del TEDH (¿Qué conclusiones concretas extraerá la Comisión de esta sentencia del TEDH, tanto directamente para su colaboración con las autoridades griegas como en relación con el apoyo que Frontex presta a dichas autoridades?), la Comisión se limitó a contestar que «no es competente para supervisar o hacer cumplir las sentencias del TEDH (...). La Comisión seguirá supervisando la situación en Grecia, también en lo que respecta al seguimiento de las sentencias del TEDH, para hacer frente a cualquier reto»⁷⁵. En consecuencia, deja exclusivamente en manos de los Estados miembros las tareas de investigar y tramitar las denuncias de vulneraciones de los derechos fundamentales, sin realizar absolutamente ninguna crítica acerca de la muy contestable actuación de Frontex.

73. TEDH, 7 de enero de 2025, *A.R.E. contra Grecia*. Recurso N. 15783/21.

74. Pregunta parlamentaria E-000386/2025, 28 de enero de 2025. Sentencia reciente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativa a la práctica sistemática de devoluciones en caliente en Grecia.

75. Respuesta del Sr. Brunner en nombre de la Comisión Europea, 15 de mayo de 2025.

Sin duda alguna, nos encontramos aquí ante una gran incoherencia, que podría encontrar un principio de solución con la adhesión de la UE al CEDH, y el correlativo sometimiento directo de Frontex a la jurisdicción del TEDH, junto con el o los Estados involucrados (por ejemplo, en el caso anterior, una responsabilidad compartida entre Grecia y Frontex). Sin embargo, es de resaltar que el TJUE ha puesto objeciones jurídicas significativas a esta posibilidad, al considerar precisamente que someter a la UE y sus instituciones a la jurisdicción del TEDH podría afectar el carácter específico del ordenamiento jurídico de la UE y a su autonomía judicial. Además, señaló problemas en el mecanismo de cooperación entre el TJUE y el TEDH y en el tratamiento conjunto de posibles demandas que afecten tanto a la UE como a sus Estados miembros⁷⁶.

De manera general, podemos decir que la Comisión tiene una tendencia a utilizar el recurso por incumplimiento en contra de Estados de la UE cuyos gobiernos ponen en riesgo el llamado «estado de derecho» de la UE, dejando un amplio margen de maniobra para los demás. Es así como, a raíz de la importante sentencia de la Gran Sala del TJUE de 17 de diciembre de 2020⁷⁷, la cual puso en evidencia las graves carencias que afectan a la aplicación del derecho de asilo⁷⁸, antes de estimar que Hungría había incumplido de forma flagrante y durante varios años el Derecho de la UE⁷⁹, Frontex dejó de participar en las operaciones conjuntas con dicho país⁸⁰. Incluso, en 2024⁸¹, se condenó a Hungría a pagar una cantidad a tanto alzado de 200 millones de

76. Vid. TJUE, Dictamen 2/13 de 18 de diciembre de 2014.

77. TJUE, Gran Sala, 17 de diciembre de 2020, *Comisión c. Hungría*, asunto C-808/18.

78. Vid. FERRER LLORET, J. «La Unión Europea ante el derecho de asilo: a propósito del asunto Comisión / Hungría (acogida de solicitantes de protección internacional) (C-808/18)». *Revista de Derecho Comunitario Europeo* núm. 68, 2021, pp. 25-66.

79. En concreto, el TJUE estimó que Hungría había incumplido sus obligaciones: 1/ al disponer que las solicitudes de protección internacional de nacionales de terceros países o apátridas que llegan desde Serbia y desean acceder en su territorio al procedimiento de protección internacional solo pueden formularse en las zonas de tránsito de Röszke (Hungría) y de Tompa (Hungría), al tiempo que adopta una práctica administrativa continuada y generalizada que limita drásticamente el número diario de solicitantes a los que se autoriza a entrar a dichas zonas de tránsito; 2/ al establecer un sistema de internamiento generalizado de los solicitantes de protección internacional en las zonas de tránsito de Röszke y de Tompa, sin respetar las garantías del Derecho de la UE; 3/ al permitir la expulsión de todos los nacionales de terceros países en situación irregular en su territorio, a excepción de aquellos sospechosos de haber cometido una infracción, sin respetar los procedimientos y garantías que se establecen en el Derecho de la UE, y 4/ al supeditar a requisitos contrarios al Derecho de la Unión el ejercicio del derecho a permanecer en su territorio por los solicitantes de protección internacional comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 46, apartado 5, de la Directiva 2013/32.

80. Vid., en este sentido: <https://es.euronews.com/my-europe/2021/01/28/la-agencia-europea-de-fronteras-frontex-deja-de-operar-en-hungria>

81. TJUE, 13 de junio de 2024, *Comisión c. Hungría*, asunto C-123/22.

euros y una multa coercitiva de un millón de euros por cada día de retraso, por no haber ejecutado dicha sentencia, en consecuencia de la «gravidad excepcional de las infracciones de que se trata y de la falta de cooperación leal de Hungría para ponerles fin»⁸².

Sin embargo, la condena de Hungría por el TJUE constituye una clara excepción y, de manera general, podemos decir que, con este tema tan sensible de las migraciones, nos encontramos lejos de velar a favor de la protección de los derechos fundamentales de las personas, sino que, colectivamente, hemos tristemente aceptado estas malas prácticas en las fronteras exteriores de la UE. Como hemos podido ver, algunas mejoras han sido introducidas a lo largo de los años, aunque se tratan de mejoras muy residuales que, además, se han mostrado claramente insuficientes.

5. La externalización de las fronteras exteriores de la UE: la dignidad europea en un segundo plano

La Unión Europea «fortaleza» que ha ido desarrollándose desde la entrada en vigor de los Acuerdos de Schengen no sólo es el resultado de una política migratoria interna que intenta ser cada vez más firme y dura —al menos en contra de los más desprotegidos— en consecuencia de la progresiva propagación a través del continente de unos discursos más radicales sobre el tema. Viene también de otros factores externos a la UE, y en particular del intento de países del vecindario de aprovechar al máximo esta nueva realidad europea para su propio beneficio. Tal como lo veremos, en los últimos años, la UE ha ido firmando acuerdos específicos —y muy criticados— con Turquía⁸³, Túnez⁸⁴ o Egipto⁸⁵ entre otros, todos con la firme intención de impedir la llegada de migrantes. En este sentido, no es de extrañar que, para el año 2024, se observó una importante reducción en los cruces fronterizos irregulares hacia la UE, pasando de más de 385.000 en 2023 a 239.000 en 2024 (una reducción de un 38 %)⁸⁶.

82. Apartado 132 de la sentencia C-123/22.

83. Declaración UE-Turquía, de 18 de marzo de 2016.

84. Memorando de entendimiento sobre una Asociación Estratégica y Global entre la Unión Europea y Túnez, de 16 de julio de 2023. Recuperado de: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_3887

85. Declaración conjunta sobre la Asociación Estratégica y Global entre la República Árabe de Egipto y la UE, de 17 de marzo de 2024. Recuperado de: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/statement_24_1513. Asimismo, *vid.* Decisión (UE) 2024/1144 del Consejo, de 12 de abril de 2024, por la que se concede una ayuda macrofinanciera a corto plazo a la República Árabe de Egipto (DOUE L 1144, de 15 de abril de 2024, pp. 1 y ss.).

86. *Vid.* FRONTEX. *Annual Brief 2024, 2025*. Recuperado de: <https://www.frontex.europa.eu/2024-in-brief/>.

Estos acuerdos tienen un importante punto en común: permiten trasladar hacia Estados terceros el grueso de la gestión de las fronteras exteriores más problemáticas de la UE, limitando de esta manera la responsabilidad de la UE y, con ella, la de su agencia Frontex, y delegando a otros el «problema» de la protección de los derechos fundamentales⁸⁷. Así lo podemos observar, por ejemplo, con el acuerdo con Túnez, objeto desde que fue anunciado de todo tipo de críticas y escándalos en la materia. Pues bien, a la pregunta formulada a la Comisión por varios parlamentarios europeos del S&D⁸⁸: ¿qué valoración hace la Comisión del abandono de personas en el desierto por parte del Gobierno tunecino?⁸⁹, la respuesta del entonces Comisario Europeo de Vecindad y Ampliación fue la siguiente:

«En lo que respecta a la situación de los derechos humanos en Túnez, la Comisión, junto con el Servicio Europeo de Acción Exterior, sigue muy atentamente la evolución de la situación y ha abordado esta cuestión con las autoridades tunecinas a todos los niveles apropiados. La Comisión continuará observando de cerca la situación migratoria en Túnez y sus fronteras, e insta a sus socios a garantizar la seguridad y la dignidad de las vidas humanas». Antes de añadir: «La evolución de los acontecimientos durante los últimos meses confirma la importancia de mantener y fortalecer la asociación con Túnez en materia de migración»⁹⁰.

La propia Defensora del Pueblo Europeo decidió abrir, a raíz de las grandes preocupaciones generadas por este acuerdo con Túnez, una investigación sobre la manera en que la Comisión Europea se proponía garantizar el respeto de los derechos humanos en el contexto del Memorando de Entendimiento UE-Túnez, dado las respuestas iniciales poco esclarecedoras ofrecidas por el ejecutivo comunitario. Pues bien, en su decisión del 21 de octubre de 2024⁹¹, la defensora estimó que la Comisión no había adoptado «una evaluación de impacto independiente sobre los derechos humanos antes de firmar» el acuerdo con Túnez, y que no había «llevado a cabo evaluaciones

87. Recordamos que conforme al Capítulo II, sección 11 («Cooperación») del Reglamento 2019/1896, la cooperación operativa entre Frontex y las autoridades de terceros países puede realizarse mediante la firma de «acuerdos de estatuto» (*status agreements*) o de «acuerdos de trabajo» (*working arrangements*). Vid. art. 73 del Reglamento 2019/1896. En la actualidad, Frontex tiene firmado 5 acuerdos de estatuto (Moldavia; Macedonia del Norte; Montenegro; Albania; Serbia). Por su parte, tiene 19 acuerdos de trabajo vigentes (Albania; Armenia; Azerbaiyán; Bielorrusia; Bosnia Herzegovina; Canadá; Cabo Verde; Macedonia del Norte; Georgia; Kosovo; Moldavia; Montenegro; Nigeria; Rusia; Serbia; Turquía; Ucrania; Reino Unido; Estados Unidos).

88. Pregunta parlamentaria E-002799/2023, presentada el 25 de septiembre de 2023, por 5 diputados del partido «Socialists and Democrats».

89. Vid. el reporte realizado por Human Rights Watch: <https://www.hrw.org/news/2023/07/19/tunisia-no-safe-haven-black-african-migrants-refugees>.

90. Respuesta del Sr. Várhely en nombre de la Comisión, 27 de noviembre de 2023.

91. Decisión OI/2/2024/MHZ.

periódicas independientes del impacto de las acciones ejecutadas». En consecuencia, solicitó, entre otros, recopilar información sobre los resultados del seguimiento de los derechos humanos por parte de los socios que ejecutan proyectos sobre gestión de la migración en el marco del nuevo instrumento de vecindad, así como establecer los criterios en los que se basaría la suspensión de contratos debido a violaciones de los derechos humanos en la ejecución de proyectos financiados por la UE en Túnez.

A pesar de lo anterior, de las fuertes críticas a la situación y de las múltiples acusaciones documentadas de violaciones sistemáticas a los derechos fundamentales por el país, incluyendo la venta de migrantes a Libia⁹², cabe subrayar que la propia presidenta de la Comisión se felicitó del acuerdo, presentando a Túnez como un modelo de país fronterizo que toma «medidas energéticas» contra el flujo migratorio⁹³. Adicionalmente, propuso en abril de 2025 incluirlo en la primera lista de los países considerados como «seguros» por la UE, junto con Kosovo, Bangladesh, Colombia, Egipto, la India y Marruecos, «habida cuenta de que no existe un riesgo general de persecución ni de daños graves»⁹⁴.

Es poco decir que esta lamentable situación, totalmente en contradicción con los ideales y valores europeos, sin embargo, es posible gracias al beneplácito de las autoridades europeas y nacionales de los Estados miembros y, en particular, a su financiación⁹⁵. Por ejemplo, de los 1.000 millones de euros del Memorando de Entendimiento con Túnez, 105 millones tienen como objetivo frenar la inmigración irregular, en particular gracias al suministro de equipos, formación y apoyo técnico necesarios. A falta de transparencia por parte de la UE sobre el tema, una investigación realizada por Lighthouse Reports, en colaboración con varios medios de comunicación⁹⁶, ha podido comprobar cómo la UE ha proporcionado a la policía marítima tunecina, «que intercepta a los inmigrantes antes de expulsarlos en el desierto, equipos como sistemas de radar móviles y cámaras térmicas para ayudarles a detectar los barcos con destino a Europa»⁹⁷.

92. Vid. el informe realizado por el colectivo RR(X), State trafficking. Recuperado de: <https://statetrafficking.net/>

93. Vid. Carta enviada por la presidenta de la Comisión antes del Consejo Europeo de 20 de marzo de 2025.

94. COM (2025) 186 final, de 16 de abril de 2025. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2024/1348 en lo que respecta al establecimiento de una lista de países de origen seguros al nivel de la Unión.

95. Vid. MESAS, A. *Una fortuna incalculable para construir la fortaleza Europa*. Contexto y Acción, 2025. Recuperado de: <https://ctxt.es/es/20251001/Politica/50657/alberto-mesas-fortaleza-europa-externalizacion-fronteras-melilla-africa-migrantes-mediterraneo.htm>

96. El País, Der Spiegel, The Washington Post, Le Monde, IrpiMedia, ARD, Enass e Inkyfada.

97. Vid. <https://elpais.com/internacional/2024-05-21/detenciones-masivas-y-traslados-forzosos-asi-se-destierra-con-dinero-europeo-a-migrantes-en-el-norte-de-africa.html>

En el caso de Libia, la Declaración de Malta del Consejo Europeo de 2017⁹⁸ abogó a favor de intensificar el apoyo tanto económico como material al país, a pesar del dramático contexto interior, proponiendo, entre otros: formación, equipos y apoyo a la guardia costera nacional libia; contribuir a reducir la presión sobre las fronteras terrestre de Libia; mantener el apoyo a los esfuerzos e iniciativas de los Estados miembros directamente comprometidos con Libia (cf. Memorándum de acuerdo entre Italia y Libia⁹⁹); o profundizar el diálogo y la cooperación en materia de migración con todos los países vecinos de Libia, *incluida una mejor cooperación operativa con los Estados miembros y la Guardia Europea de Fronteras y Costas, para impedir las salidas y gestionar los retornos*.

Aquí, la implicación de Frontex es directa. Así, en una investigación publicada por *Lighthouse Reports* en diciembre de 2023, se demostró que la Agencia, junto con el gobierno de Malta, facilitaban de manera sistemática las coordenadas de las embarcaciones de refugiados que intentaban escapar de Libia, para una posterior actuación de su guardia costera, a través de la milicia *Tareq Bin Zeyad* (TBZ) vinculada al crimen organizado¹⁰⁰. En 2024, se reveló que Frontex había compartido más de 2 200 veces en tres años las ubicaciones de barcos de migrantes, a pesar de las acusaciones de abusos y torturas¹⁰¹. Lastimosamente, podríamos multiplicar los ejemplos de escándalos en los que Frontex se ve directa o indirectamente involucrada.

Recientemente, la Comisión Europea ha decidido dar un paso adicional, dejando incluso la puerta abierta a la creación de centros de internamientos europeos de migrantes, pero fuera del territorio de la UE. En este sentido, su propuesta de reglamento¹⁰², en consonancia con las medidas ya adoptadas o actualmente debatidas en varios Estados miembros de la UE¹⁰³, así como con

98. Declaración de Malta de los miembros del Consejo Europeo sobre los aspectos exteriores de la migración: abordar la ruta del Mediterráneo central. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/02/03/malta-declaration/>

99. Memorando de entendimiento sobre la cooperación en el ámbito del desarrollo, la lucha contra la inmigración ilegal, el tráfico de seres humanos, el contrabando y el fortalecimiento de la seguridad fronteriza entre el Estado de Libia y la República Italiana, de 2 de febrero de 2017. Recuperado de: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Libia.pdf>

100. Vid. la investigación «Frontex y el barco pirata». Recuperado de: <https://www.lighthouse-reports.com/investigation/frontex-and-the-pirate-ship/>

101. Vid. <https://www.lighthouse-reports.com/investigation/2200-frontex-emails-to-libya/>. V, asimismo: Sea Watch, Crimes of the European Coast Guard Agency Frontex – Second Report, 2024. Recuperado de: <https://sea-watch.org/wp-content/uploads/2024/05/Frontex-Factsheet-2nd-Report.pdf>

102. Vid. COM (2025) 101 final, de 11 de marzo de 2025. Propuesta de Reglamento por el que se establece un sistema común para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular en la Unión y se derogan la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, la Directiva 2001/40/CE del Consejo y la Decisión 2004/191/CE del Consejo.

103. Entre otros, podemos citar, sin ser exhaustivo en la materia, el controvertido acuerdo entre Italia y Albania (disponible en el siguiente enlace: https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2023/11/Accordo-Italia-Albania_compressed.pdf).

los nuevos reglamentos del Pacto Migración y Asilo de 2024, prevé la «posibilidad de devolver a los nacionales de terceros países respecto de los que se hayan emitido una decisión de retorno a un tercer país con el que exista un acuerdo o convenio de retorno (centros de retorno)».

Precisamente, poco antes de dicha propuesta, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE¹⁰⁴ (FRA) se había pronunciado acerca la creación de dichos centros en terceros países, estimando que puede ser compatible con el Derecho de la UE si viene acompañada de un conjunto claro y sólido de salvaguardias: decisión de devolución o denegación de entrada válida y ejecutable emitida por un Estado miembro; base legal adecuada para la transferencia hacia el centro de retorno; garantías para un tratamiento legal en el tercer país que acoge el centro de retorno; monitoreo del cumplimiento de los derechos fundamentales en los centros de retorno.

La misma Agencia incluso se pronunció sobre el caso en el que Frontex sea, de cara al futuro, encargada de la implementación directa de devoluciones desde un tercer país, en particular permitiendo que un tercer país se beneficie de las operaciones conjuntas de devolución de Frontex o financiando u organizando operaciones de retorno desde un tercer país al país de origen. En particular, expresó su preocupación en cuanto a la posibilidad de que Frontex opere en violación del principio de no devolución. Para mitigar tal riesgo, estima que se deben establecer salvaguardias sólidas y claras en materia de derechos fundamentales. Entre otros, el documento aboga a favor de una «evaluación *ex ante* exhaustiva de la calidad del sistema de devolución del tercer país», basada en una amplia gama de fuentes independientes, objetivas y fiables, y en información actualizada. Asimismo, la Agencia insiste en que los mecanismos internos de supervisión del cumplimiento de los derechos fundamentales de Frontex deben aplicarse. En definitiva, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE pretende la aplicación de los mismos mecanismos que, tal como lo hemos visto, carecen de eficacia dentro de la UE, a situaciones que van ahora a ocurrir fuera de la UE.

El pasado 1 de agosto de 2025, el Tribunal de Justicia de la UE tuvo la oportunidad de pronunciarse acerca de la problemática de los terceros países considerados como «país de origen seguro»¹⁰⁵. En este caso, dos nacionales de Bangladesh fueron rescatados en el mar por las autoridades italianas y trasladados a Albania, en un centro de internamiento en virtud del Acuerdo Italia-Albania. Desde este centro presentaron solicitudes de protección internacional ante Italia. Dichas solicitudes fueron rechazadas, bajo el argumento que Bangladesh había sido designado como «país de origen seguro» por las autoridades italianas mediante un acto legislativo.

104. Vid. FRA. *Planned return hubs in third countries. EU fundamental rights law issues*. FRA Position Paper, 2025.

105. TJUE, 1 de agosto de 2025, asuntos acumulados C-758/24 (*Alace*) y C-759/24 (*Canpelli*).

Entre otros, el tribunal remitente (el Tribunal Ordinario de Roma) planteó la cuestión de saber si el Derecho de la UE se opone «al menos a que el legislador designe a un tercer Estado como país de origen seguro sin hacer accesibles y verificables las fuentes utilizadas para justificar esa designación, impidiendo así al solicitante de asilo cuestionarlas y al juez controlar su origen autoridad, fiabilidad, pertinencia, actualidad, exhaustividad y, en general, su contenido, así como extraer de ellas su propia valoración acerca de la concurrencia de los requisitos sustanciales de dicha designación» (párr. 29).

Pues bien, el Tribunal de Luxemburgo, tras estimar que un Estado miembro puede designar a un tercer país como país de origen seguro mediante un acto legislativo siempre que esta pueda ser objeto de control judicial, dictamina además que el Estado debe garantizar un acceso suficiente y adecuado a las fuentes de información en las que se basa dicha designación, permitiendo así al solicitante defender sus derechos y al juez ejercer un control efectivo. Además, concluye que el juez puede utilizar información adicional que haya recabado, siempre respetando el principio de contradicción y la fiabilidad de la información (párr. 86 y 87).

Lo podemos apreciar, esta progresiva descentralización de responsabilidades migratorias evidencia una tensión esencial entre la proclamada dignidad europea y las prácticas materiales de control fronterizo. La externalización de las fronteras exteriores de la UE configura un fenómeno complejo donde Frontex juega un papel esencial como agente europeo de control migratorio fuera del territorio comunitario. Este papel, aunque jurídicamente avalado y estratégicamente defendido por la UE, implica riesgos significativos para la protección de los derechos fundamentales, que demandan una revisión crítica y un fortalecimiento urgente de los mecanismos de garantía y responsabilidad, si no queremos que la externalización se convierta en sinónimo de desprotección y opacidad.

6. Conclusiones

La protección de los derechos fundamentales en el marco de la actuación de Frontex constituye una tarea compleja y de gran relevancia para la legitimidad del sistema europeo de gestión de fronteras. Con el paso del tiempo, la Agencia ha desarrollado una arquitectura institucional que incluye la figura del Agente de Derechos Fundamentales, estrategias integradas y planes de acción, así como mecanismos específicos para la denuncia y supervisión interna, que intentan reflejar un progresivo compromiso con la incorporación del respeto a los derechos humanos en todas sus actividades. No obstante, persisten importantes desafíos estructurales que limitan la efectividad de estas medidas, entre ellos la dependencia presupuestaria interna, la ausencia de mecanismos sancionatorios vinculantes y las barreras para que las víctimas accedan efectivamente a los canales de tutela.

El régimen jurídico vigente establece diversos instrumentos para reclamar ante posibles violaciones, aunque la acción judicial directa contra Frontex enfrenta numerosas dificultades derivadas de la naturaleza operativa de la Agencia y una interpretación restrictiva por parte del TJUE sobre la causalidad y el acto impugnado. La sentencia del caso WS y otros evidencia esta limitación, aunque recientes desarrollos jurisdiccionales apuntan hacia una posible ampliación de la responsabilidad directa de Frontex, que —esperamos— podría sentar un precedente fundamental para fortalecer la tutela judicial y la rendición de cuentas. En efecto, en una UE que fundamenta su sistema en el estado de derecho como pilar esencial, ya no resulta admisible diluir responsabilidades de manera que ni Frontex ni los Estados miembros asuman nunca las consecuencias de sus actuaciones, especialmente cuando ambos forman parte del mismo sistema de gestión integrada de las fronteras exteriores y se constatan violaciones de derechos.

Por otra parte, la externalización de las fronteras exteriores, en la que Frontex desempeña un papel protagonista mediante acuerdos y operaciones en terceros países, constituye un fenómeno de gran complejidad jurídica y política. Si bien permite una gestión anticipada y coordinada de los flujos migratorios, también plantea riesgos significativos de vulneración sistemática de derechos fundamentales, dado que los países socios no están sometidos a los mismos estándares y controles que la UE. La transferencia de competencias de control y vigilancia a espacios fuera del territorio comunitario dificulta la protección efectiva de los migrantes y crea zonas grises desde el punto de vista jurídico y ético.

En definitiva, la gestión fronteriza europea a través de Frontex se encuentra en un momento crítico en el que la integración efectiva de la protección de los derechos fundamentales debe ser prioritaria y garantizada no sólo en el papel sino también en la práctica. La legitimidad democrática y jurídica de la Agencia, y en general del sistema de gestión europea de fronteras, depende de esta capacidad para fortalecer mecanismos de control interno, asegurar la responsabilidad jurídica ante violaciones y revisar críticamente las implicaciones de sus operaciones externas.

7. Apéndice bibliográfico

ACOSTA SÁNCHEZ, M. A. *La nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas: una necesaria evolución de Frontex*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, documento opinión 108/2016, 2016. Recuperado de: https://ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEO108-2016_GuardaEuropea_FRONTEX_MiguelAcosta.pdf

ARCE JIMÉNEZ, C. «Las nuevas tecnologías en las políticas migratorias y de control de fronteras españolas y europeas. Un reto para la vigencia de

los derechos fundamentales». *Revista de Derecho Público*, vol. 71/2, 2023, pp. 15-49. DOI: <https://doi.org/10.18543/ed.2926>

BACHOUÉ PEDROUZO, G. «Frontex, solidaridad y derechos fundamentales. Reflexiones libres sobre una Agencia siempre en la tormenta». *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 128, 2, 2024, pp. 295-311. DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.128.2024.2.07>

DELTA13NEWS. *Frontex bajo escrutinio: el difícil equilibrio entre control fronterizo y derechos humanos en 2024*, 2025. Recuperado de: <https://delta13news.com/frontex-bajo-escrutinio-el-dificil-equilibrio-entre-control-fronterizo-y-derechos-humanos-en-2024/>

DÍEZ PERALTA, E. «La instrumentalización de las migraciones en la frontera exterior oriental de la UE: el derecho de asilo en la encrucijada». *Revista de Derecho Comunitario Europeo* núm. 81, 2025, pp. 171-212. DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.81.05>

EL RADAR (2024). *Cuál será el papel de Frontex en el nuevo Pacto de Migración y Asilo*. Recuperado de: <https://www.elradar.es/cual-sera-el-papel-de-frontex-en-el-nuevo-pacto-de-migracion-y-asilo/>

ESTEBAN CARRASCO, M.A. «La reforma de la Guardia Europea de Fronteras y Costas con el Reglamento (UE) 2019/1896». *Revista de Derecho UNED* núm. 27, 2021, pp. 393-425. DOI: <https://doi.org/10.5944/rduned.27.2021.31086>

FERNÁNDEZ-ROJO, D. «Los poderes ejecutivos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas: del Reglamento 2016/1624 al Reglamento 2019/1896». *Revista Catalana de Dret Públic* núm. 60, 2020, pp. 181-195. DOI: <https://doi.org/10.2436/rcdp.i60.2020.3385>

FERRER LLORET, J. «La Unión Europea ante el derecho de asilo: a propósito del asunto Comisión / Hungría (acogida de solicitantes de protección internacional) (C-808/18)». *Revista de Derecho Comunitario Europeo* núm. 68, 2021, pp. 25-66. DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.68.02>

FRONTEx CONSULTATIVE FORUM ON FUNDAMENTAL RIGHTS. *Twelfth Annual Report 2024*. European Border and Coast Guard Agency, 2025.

GKLIATI, M. «Shaping the Joint Liability Landscape? The Broader Consequences of *WS v Frontex* for EU Law», *European Papers* vol. 9, núm. 1, 2024, pp. 69-86. DOI: [10.15166/2499-8249/743](https://doi.org/10.15166/2499-8249/743)

GUASCONI, M.E. «Europa y la primavera árabe: ambiciones y límites de la política mediterránea de la Unión Europea». *Revista de Derecho Constitucional Europeo* núm. 19, 2013, pp. 133-150.

IONTA, N. *Bruselas promete reforzar las competencias de Frontex y más dinero para los Estados miembros*. Euroactiv, 2025. Recuperado de: <https://euractiv.es/news/commission-promises-frontex-role-review-for-2026-implementation-cash-for-member-states/>

MARTÍNEZ CRISTÓBAL, D. «La Frontera Exterior Europea, entre la ayuda humanitaria y la política de seguridad de la Unión Europea». *Revista Universitaria Europea* núm. 37, 2022, pp. 155-182.

MESAS, A. *Una fortuna incalculable para construir la fortaleza Europa*. Contexto y Acción, 2025. Recuperado de: <https://ctxt.es/es/20251001/Politica/50657/alberto-mesas-fortaleza-europa-externalizacion-fronteras-melilla-africa-migrantes-mediterraneo.htm>

MORALES, E. G. Frontex reconoce la devolución en caliente de la Policía griega que abandonó a Hamoudi en el mar. *Diario Público*, 2025. Recuperado de: <https://www.publico.es/internacional/europa/frontex-reconoce-devolucion-caliente-policia-griega-abandono-hamoudi-mar.html>

PAREJA SÁNCHEZ, T. *Frontex: ¿la agencia impune?* Ibericonnect (Blog de la Revista Internacional de Derecho Constitucional en Español), 2023. Recuperado de: <https://www.ibericonnect.blog/2023/09/frontex-la-agencia-impune/>

RUÍZ BENEDICTO, A. *Custodiar la Fortaleza. El papel de Frontex en la militarización y securitización de los flujos migratorios en la Unión Europea*. Centre Delàs d'Estudis per la Pau, Informe 40, 2019. Recuperado de: https://www.centredelas.org/wp-content/uploads/2020/05/informe40_CustodiarLaFortaleza_CAT_web_DEF.pdf

RUÍZ BENEFICTO, A., FRAILE MORENO, M. Y LADAN, S. *¿Quién vigila al vigilante? Violencia en las fronteras e impunidad en Frontex*. Cente Delàs D'Estudis Per la Pau. Informe del Centre Delàs 62, 2024. Recuperado de: https://centredelas.org/wp-content/uploads/2024/02/informe62_QuienVigilaAlVigilante_CAST_DEF_.pdf

SOLER GARCÍA, C. «La Guardia Europea de Fronteras y Costas: ¿un avance respecto a Frontex? Una valoración provisional». *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* núm. 34, 2017. DOI: 10.17103/reei.34.05

TORREBLANCA, J.I. *Cinco preguntas concretas para un desacuerdo general: la cumbre de Hampton Court y la Presidencia británica*. Real Instituto Elcano, 2005. Recuperado de: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/cinco-preguntas-concretas-para-un-desacuerdo-general-la-cumbre-de-hampton-court-y-la-presidencia-britanica/>

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. *Informe especial 08/2021. El apoyo de Frontex a la gestión de las fronteras exteriores: ha sido insuficientemente eficaz*

hasta la fecha. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2021. Recuperado de: <https://www.eca.europa.eu/es/publications?did=58564>

VALDÉS, I.A. «La respuesta de la UE a la crisis migratoria. Especial referencia a la Directiva de protección temporal a raíz de la guerra de Ucrania». *Universitas* n. 46, 2025, pp. 98-157. DOI: <https://doi.org/10.20318/universitas.2025.9202>

VARA, J.S. «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* núm. 59, 2018, pp. 143-186. DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.59.04>

CAPÍTULO 2

LA CRIMINALIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN IRREGULAR Y LOS DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS DE LA UE

Tania Vidal López

Universidad Isabel I de Castilla

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Los derechos fundamentales de los migrantes. 3. Crimmigration. 4. Conclusiones. 5. Apéndice bibliográfico.

1. Introducción

En la actualidad, la migración se proyecta como un fenómeno estructural de las sociedades contemporáneas, y la Unión Europea (en adelante, UE), no es la excepción, no obstante, se observa cómo la población migrante se sigue enfrentando a múltiples formas de exclusión y discriminación, vulnerando de manera directa sus derechos fundamentales, los cuales no se limitan a las dimensiones económicos y laborales, sino que alcanzan el pleno ejercicio de sus derechos civiles, sociales y culturales.

En esta línea, resulta pertinente destacar que, a pesar del incremento de conductas hostiles y de actos delictivos perpetrados hacia este colectivo en situación de vulnerabilidad, la mayoría de las víctimas no recurre a los mecanismos institucionales de denuncia o reparación judicial.

Resulta particularmente alarmante constatar la elevada incidencia de ilícitos penales graves dirigidos contra la población migrante, entre los que destacan los delitos de odio, las agresiones físicas, las amenazas, e incluso formas extremas de criminalidad como la trata de seres humanos o la explotación sexual, entre otros. Este panorama lo que evidencia no es solo la existencia de patrones de victimización sistemática por la condición del migrante, sino que también manifiesta la ineficacia de los mecanismos institucionales para garantizar la reparación y protección de las propias víctimas objeto de

estas conductas violentas. De hecho, en numerosos casos, como se ha señalado anteriormente, pese a la extrema gravedad de la violación de derechos fundamentales, muchos migrantes no recurren a la búsqueda de la justicia por temor a represalias¹, lo cual pone de manifiesto la profunda crisis en la tutela efectiva de los derechos fundamentales dentro del espacio europeo.

Esta inacción cabe señalar que no corresponde a una falta de voluntad, sino a los factores estructurales como la irregularidad administrativa, las barreras lingüísticas o culturales, la desconfianza hacia las instituciones europeas, y, de manera determinante, el temor a ser objeto de detención y expulsión del territorio al que han logrado llegar y asentarse sin autorización legal de residencia o de trabajo.

Asimismo, pese a los avances en la legislación europea en materia migratoria, especialmente tras el Convenio de Estambul que aborda la prevención y protección de mujeres y niñas migrantes², observamos que persisten importantes limitaciones en la implementación efectiva de dichas normas. Si bien, el marco legislativo y normativo actualmente vigente en el ámbito europeo, como la Carta de los Derechos Fundamentales³, o el reciente Pacto de la UE sobre Migración y Asilo que aborda un conjunto de normas para gestionar la migración y establecer un sistema común de asilo⁴, entre otros instrumentos jurídicos relevantes, ofrecen una robusta base de protección formal, pero la realidad delata que los Estados Miembro (en adelante, EEMM), afrontan serios desafíos para garantizar un acceso pleno y efectivo a los mecanismos y recursos jurídicos, en particular a las personas migrantes y otras grupos en situación de vulnerabilidad.

En consecuencia, la persistencia de la impunidad de los agresores se ve indirectamente reforzada por la brecha entre la existencia del derecho y su aplicación práctica. Esta disfuncionalidad estructural genera, por tanto, un contexto de vulnerabilidad institucionalizada que, de forma indirecta, favorece la posición de los agresores y contribuye a la reproducción y perpetuación de las desigualdades sociales de facto en el espacio europeo.

Evidencia de esta situación son los datos recogidos en el Informe Mundial de 2025 sobre los hechos del año 2024⁵, que advierte como las políticas migratorias y de asilo de la UE han ido adquiriendo progresivamente un carácter más disuasorio, debilitando de manera significativa las garantías de

-
1. CICR – COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA., «Acceso a la justicia de las personas migrantes, refugiadas y otras sujetas de protección internacional en las américas», 2022.
 2. CONSEJO DE EUROPA. «Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica», 2011.
 3. PARLAMENTO EUROPEO. «Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea», en *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 2000.
 4. COMISIÓN EUROPEA. «Pacto sobre Migración y Asilo», 2024.
 5. HUMAN RIGHTS WATCH. «World Report 2025: Events of 2024», 2025.

protección de los derechos humanos. De hecho, Benjamín Ward, subdirector para Europa y Asia Central de Human Rights Watch, afirma que: «Migrants, asylum seekers, and refugees face violence, illegal pushbacks, and even death as a result of the EU's focus on deterrence and externalization policies»⁶, es decir, ratifica que el actual paradigma en materia migratoria de la UE se basa en la disuasión y externalización de fronteras, lo que conlleva a un contexto estructural de riesgo para las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas, los cuales enfrentan por su condición, de manera sistemática, prácticas violentas de carácter institucional, como son las expulsiones contrarias al derecho internacional y situaciones que ponen en peligro su vida.

Con todo ello, observamos que este nuevo enfoque securitario en la gestión de los flujos migratorios⁷, se ha traducido en un incremento preocupante de las muertes en el mar, en la proliferación de expulsiones sumarias e ilegales en puntos fronterizos, así como en la devolución de solicitantes de asilo a los Estados donde se enfrentan a riesgos reales sobre la vulneración de los derechos fundamentales⁸. Como resultado, podemos advertir que, en su conjunto, estas prácticas de los EEMM revelan una tendencia hacia la externalización del control migratorio y la consolidación de políticas que, lejos de priorizar la protección humana, reproducen dinámicas perjudiciales que fomentan la exclusión y vulnerabilidad estructural dentro del espacio europeo.

Por esta razón, en un contexto global de crisis, Europa enfrenta el desafío de reafirmar un liderazgo que priorice los derechos humanos, exigiendo a los EEMM que actúen coherentemente con los valores normativos y democráticos que legitiman el proyecto europeo.

2. Los derechos fundamentales de los migrantes

2.1. El lenguaje de los derechos como garantía de la dignidad humana: «migrante irregular», NO «migrante ilegal»

Pese a que no existe una unanimidad para establecer una definición universal de «migración irregular», este concepto se utiliza generalmente para designar el desplazamiento de personas que se lleva a cabo al margen de las leyes, normas o acuerdos internacionales que regulan la entrada, tránsito o permanencia en un país⁹. En otras palabras, se engloba a todas las personas

6. HUMAN RIGHTS WATCH. «EU: Migration Policies Fuel Abuses Across Borders», 2025b.

7. HUMAN RIGHTS WATCH. «World Report 2025: Events of 2024», 2025.

8. HUMAN RIGHTS WATCH. «EU: Migration Policies Fuel Abuses Across Borders», 2025b.

9. OIM – INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. «Términos fundamentales sobre migración», 2025.

que fuera de los márgenes legales sobre los canales de migración regular se trasladan a otro país.

Es importante señalar que, cuando hablamos de migrantes en situación irregular se incluyen no solo las personas que residen sin el permiso administrativo de residencia válido (flujo migratorio irregular), sino también a aquellas personas que en un momento dado se encuentran sin documentación (población de migrantes irregulares¹⁰.

Esto es, la irregularidad se refiere a una situación en un momento determinado, la cual puede cambiar en el tiempo, no siendo inherente a la propia persona, por ejemplo, por las modificaciones de las leyes y la normativa en la materia¹¹, como puede ser el caso en que un individuo, que, buscando protección, abandona su país de origen debido a un conflicto armado de gran escala y que puede sufrir persecución por su religión, y entra en un país europeo sin la documentación pertinente y exigida legalmente, inicialmente, este individuo en el momento que cruza la frontera lo hará en condición de migrante irregular, situación que se mantendrá hasta que formalice una solicitud de asilo y posteriormente pueda ser aprobada, momento en el cual pasará a estar en el país en la condición de refugiado y por tanto, de migrante regular¹². De manera análoga, aunque en sentido inverso, puede ocurrir con los residentes extranjeros que se encuentran legalmente en un país, que al expirar o caducar sus permisos de residencia pierdan su estatus jurídico regular y pasen a formar parte de los migrantes irregulares.

Por tanto, la población irregular está conformada no solo por los flujos migratorios irregulares, sino por otros colectivos como son los refugiados, las víctimas de trata o los menores no acompañados¹³, es decir, grupos que se caracterizan por la vulnerabilidad estructural, debido a que carecen de alternativas seguras dentro de los mecanismos legales de movilidad y, que con frecuencia, se ven forzados a recurrir a estas vías irregulares para desplazarse o permanecer en un país de tránsito o destino.

Esta condición de migrante irregular expone a estas personas a situaciones de mayor vulnerabilidad y a elevados riesgos de explotación laboral, violencia de género, discriminación étnica o racial, y otras formas de abuso, situándolos en un contexto donde la protección jurídica y social resulta limitada. Desde la perspectiva criminológica, esta vulnerabilidad estructural que

10. VESPE, M., NATALE, F., PAPPALARDO, L. «Data sets on irregular migration and irregular migrants in the European Union», en *Migration Policy Practice* 7 (2), p.p. 26-33, 2017.

11. DÜVELL, F. «Crossing the fringes of Europe: Transit migration in the EU's neighborhood», en COMPAS - *Centre on Migration, Policy and Society*, 33, 2006.

12. OIM – INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. «WORLD MIGRATION REPORT 2018», 2017.

13. OIM – INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. «Términos fundamentales sobre migración», 2025.

padecen estos individuos evidencia la necesidad, de que, tanto los Estados como las instituciones internacionales adopten políticas de protección integrales, que no solo busquen garantizar los derechos fundamentales, sino que también mitiguen los riesgos asociados a la irregularidad migratoria y fortalezcan el derecho de la tutela judicial efectiva de estos grupos más desfavorecidos.

En Europa, en el año 2023, se estima que 3,7 millones de migrantes permanecen de forma legal y han llegado a Europa por motivos laborales o familiares, mientras que tan solo 385.000 migrantes lo hacen de forma irregular¹⁴.

En esta línea, cabe resaltar que, es importante precisar que hablamos de «migración irregular», y no de «migración ilegal», pues ningún ser humano puede considerarse ilegal por el hecho de carecer de documentación administrativa que acredite su entrada, tránsito o permanencia en un país, es decir, este término tiene una connotación delictiva que atenta contra los derechos humanos¹⁵, aspecto que se fundamenta ya en los comienzos del estudio de la materia a través de la resolución 3449 de la Asamblea General de las Naciones Unidas¹⁶.

Todas las personas, independientemente de su estatus migratorio, poseen derechos y libertades fundamentales reconocido por el Derecho Internacional y europeo, sin distinción alguna. Es decir, la irregularidad administrativa no constituye un delito, y emplear el término «migrante ilegal» implica una conceptualización errónea que ignora las obligaciones jurídicas internacionales, al negar la dignidad inherente al ser humano y promover y normalizar violaciones de derechos humanos que carecen de sustento legal.

Desde la perspectiva criminológica, resulta evidente que el uso de esta terminología: «migración ilegal», contribuye a estigmatizar a la población migrante, incrementando su vulnerabilidad estructural, exponiéndola a riesgos superiores de victimización, como a la exposición de la discriminación sistemática, la violencia física y simbólica, la explotación laboral y sexual, así como a otras manifestaciones de violencia social como sufrir criminalización al ser percibidos como delincuentes por su estatus administrativo.

Huelga decir que, esta construcción social y discursiva refuerza las desigualdades preexistentes y, en consecuencia, limita el acceso efectivo de estas personas a los mecanismos de protección, justicia y derechos humanos, perpetuando el ciclo de la marginalidad y vulnerabilidad que conllevan implicaciones directas para la seguridad y la cohesión social. En este sentido, se hace necesario impulsar y promover las políticas migratorias basadas en

14. PARLAMENTO EUROPEO. «Asilo y migración en la UE: cifras y hechos», 2024.

15. OIM – INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. «Derecho Internacional sobre migración: Glosario de la OIM sobre Migración», 2019.

16. ONU – ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. «Medidas para garantizar el respeto de los derechos humanos y la dignidad de todos los trabajadores migratorios», 1975.

los derechos humanos, donde se entienda la migración como un derecho y no como una actividad ilegal, para así, tratar de reducir las vulnerabilidades que pueden padecer las personas migrantes y así, prevenir la criminalización injusta de estos colectivos que de por sí, ya están expuesto a mayores riesgos significativos.

2.2. Los EE. MM. como garantes de los derechos fundamentales de los migrantes

En el contexto del Derecho de la UE, los EEMM no solo actúan como meros ejecutores del Derecho comunitario, sino que también adquieren la condición de garantes de los derechos fundamentales¹⁷, reconocidos tanto en sus ordenamientos internos como en el acervo jurídico comunitario de la UE (art.2 TUE)¹⁸. Este papel de garante reviste una importancia capital para la coherencia y eficacia del sistema europeo de protección de los derechos humanos, pues los EEMM se convierten en el primer eslabón de la aplicación, interpretación y tutela de los principios fundamentales que inspiran el Derecho de la UE.

Dicha función presenta una doble dimensión¹⁹, por un lado, implica la obligatoriedad jurídica de asegurar el cumplimiento efectivo de estos derechos consagrados en las normas comunitarias y nacionales, garantizando que las actuaciones administrativas, legislativas y judiciales se ajusten a los estándares establecidos por la UE. Por otro lado, conlleva el deber de garantizar una aplicación coherente y uniforme de estos derechos reconocidos por la Carta de los Derechos Fundamentales²⁰, que, desde el 1 de diciembre de 2009, tras la ratificación de los 27 EEMM, entra en vigor del Tratado de Lisboa (PARLAMENTO EUROPEO, 2007²¹), el cual estipulada que la Carta posee plena fuerza vinculante tanto para las instituciones como para los EEMM al aplicar el Derecho de la UE²².

17. PARLAMENTO EUROPEO. «Protección de los derechos fundamentales en la Unión», en <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/democracy-and-human-rights/fundamental-rights-in-the-eu>, 2025.

18. PARLAMENTO EUROPEO. «Tratado de la Unión Europea», en *Diario Oficial de Unión Europea*, núm, 83, 2010.

19. COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. «Field of application of the charter of fundamental rights of the European Union», 2021.

20. PARLAMENTO EUROPEO. «Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea», en *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 2000.

21. PARLAMENTO EUROPEO. «Tratado de Lisboa», en *Diario Oficial de Unión Europea*, núm, 306, 2007.

22. EUROPEAN UNION. «Charter of Fundamental Rights of the European Union», en <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/charter-of-fundamental-rights-of-the-european-union.html>, 2022.

En suma, cuando se trate de migrantes irregulares en condición de poder ser refugiados, cabe señalar que, gozan de un acuerdo propio aceptado por UE, para su adecuada protección, se trata de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobado en Ginebra el 28 de julio de 1951, por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950²³, y que entró en vigor en 1954, el cual, el cual en su art. 31 se protege a estos individuos de ser sancionados por el ingreso, tránsito o permanencia sin autorización en un país, restringiendo las medidas aplicables hasta que la situación se regularice.

Asimismo, cabe señalar el reciente Pacto de la UE sobre Migración y Asilo de 2024, el cual establece que los solicitantes de asilo deben recibir un trato uniforme en toda Europa, teniendo como objetivo, entre otros, el ofrecer un marco más justo y eficiente para el registro y procesamiento de las solicitudes de asilo, en otras palabras, con este nuevo acuerdo se pretende unificar las políticas para gestionar la migración y establecer un sistema común de asilo en la UE bajo los principios fundacionales, como son la solidaridad y la protección de los derechos humanos²⁴. Es decir, con este Pacto de la UE se persigue equilibrar el control fronterizo y la responsabilidad compartida, ofreciendo un marco común justo y sostenible para gestionar la migración a largo plazo.

En esta línea, el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) ha reafirmado que los EEMM deben cumplir con sus obligaciones como garantes de los derechos fundamentales, destacando que la autoridad nacional está obligada a garantizar la aplicación del Derecho interno siempre que no menoscabe los derechos reconocidos por el ordenamiento comunitario²⁵. De hecho, en virtud del art. 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 se introduce una premisa fundacional del constitucionalismo moderno²⁶, es decir, se consagra la necesidad de que toda organización política tenga el fin de asegurar la garantía de los derechos y separación de poderes como condiciones esenciales para la existencia de una Constitución, y, por ende, para la legitimidad del poder público. En otras palabras, la legitimidad del orden político y jurídico de un EEMM depende directamente de la existencia de mecanismos efectivos y eficaces para asegurar la protección y garantía de los derechos fundamentales. Y esta obligación incluye también la protección y garantía de estos derechos para migrantes irregulares.

23. ACNUR - ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. «Convención sobre el Estatuto de los Refugiados», 1951.

24. COMISIÓN EUROPEA. «Pacto sobre Migración y Asilo», 2024.

25. EUROPEAN JUSTICE. «Part III - Scope of application, interpretation and effects of the Charter», 2024.

26. MARTÍNEZ-VARES, S, Y A QUADRA-SALCEDO JANINI, T. «La tutela multinivel de los derechos fundamentales», en *XVI Reunión de Tribunales Constitucionales de Italia, Portugal Y España*, 2021.

Esto es, aunque los EEMM no están obligados a ofrecer las mismas prestaciones a migrantes que a sus nacionales, sí se deriva la obligación de atender a las personas en situación irregular bajo el abanico esencial de normas y derechos humanos, entre los que se encuentra el respeto a su dignidad y el acceso a la justicia²⁷.

Con todo ello, podemos plantearnos que, este modelo de interacción normativa configura lo que la doctrina ha denominado como la «tutela multinivel»²⁸, donde los EEMM desempeñan un rol innegable como garantes primarios de estos derechos fundamentales, integrando sus propias responsabilidades en un sistema de gobernanza compartida que combina imperativos jurídicos y compromisos políticos con los valores fundacionales de la UE.

Es decir, existe un reconocimiento formal y una efectiva materialización judicial y administrativa por parte de los EEMM. En este sentido, el acceso a la justicia se configura como un elemento esencial con el respeto de los derechos fundamentales y el principio de tutela judicial efectiva reconocido tanto en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE como en la normativa nacional de los EEMM, por ejemplo, el art. 24 de la Constitución Española.

En esta línea, el Secretario General de Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes²⁹, ha señalado que el acceso a la justicia es un derecho universal e inalienable, destacando que, todas los individuos, incluyendo los que se encuentran en situación irregular, son titulares de los derechos humanos, y están sujetos a principios como el de igualdad y no discriminación, donde los Estados tienen la obligación imperiosa de abordar leyes y políticas que luchen contra estas formas de discriminación, ya sea directa o indirectamente, tratando de alcanzar un trato igualitario para todos los ciudadanos del mundo, entre los que se encuentran también los migrantes irregulares.

De ello se desprende, por tanto, que la efectividad de los derechos fundamentales debe asegurarse en todo momento y en todos los casos, con plena independencia de la nacionalidad o situación administrativa del individuo. En otras palabras, la condición del incumplimiento de carácter administrativo no exime a los EEMM de su obligación de garantizar la eficacia de los derechos fundamentales conforme a lo establecido en el Derecho internacional y europeo. No obstante, en ciertos momentos, en la práctica, se ve frustrada esta garantía al estar condicionada por las políticas migratorias de orienta-

27. FRA – AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA. «Los derechos fundamentales de los inmigrantes en situación irregular en la Unión Europea», en *Helping to make fundamental rights a reality for everyone in the european union*, 2012.

28. PALOMARES HERRERA, M. «Comentarios sobre el estado de la tutela multinivel de los derechos humanos en el sistema Europeo y Americano desde la experiencia hispanocolombiana», en *Revista Anuario Parlamento Y Constitución*, Vol. 25, pp. 237-259, 2024.

29. ACNUR - ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. «Promoción y protección de los derechos humanos, incluidos medios para promover los derechos humanos de los migrantes», en *Sexagésimo octavo período de sesiones*, 2013.

ción securitaria, que, en ocasiones, pueden restringir el ejercicio real de estos derechos³⁰.

Esta controversia implica que existe una brecha significativa en la práctica entre el plano normativo y su aplicación segura³¹, lo que dificulta el acceso pleno y efectivo de derechos fundamentales al prevalecer la situación administrativa irregular sobre la condición de ser víctima. Como consecuencia, este fenómeno evidencia un patrón de criminalización institucional, el cual, pone en tensión el compromiso de los EEMM con los valores fundacionales de la UE y con la dignidad de las personas como eje rector del orden jurídico europeo.

De este modo, se desprende el imperativo, tanto ético como criminológico, de mejorar las políticas públicas en materia de migrantes irregulares para tratar de conseguir garantizar también en la práctica el disfrute de los derechos de los migrantes de forma efectiva, basando, por tanto, la gestión de la movilidad humana en la seguridad, justicia y equidad real, en líneas con los valores de la UE.

3. Crimmigration (Crimigración)

Resulta imposible ignorar que, pese a los esfuerzos de la UE y sus EEMM para establecer una política europea de migración eficaz, humanitaria y segura, en las últimas décadas las políticas migratorias europeas han difuminado las fronteras entre el derecho penal y el derecho administrativo (migratorio), generando un nuevo campo de estudio en el control de la movilidad humana conocido como «crimmigration» o «crimigración».

Pues tradicionalmente, el derecho administrativo, que es de donde deriva el derecho migratorio, se ha encargado de regular la relación entre el Estado y las personas, en concreto, en lo relativo al estatus jurídico de los no nacionales. Es decir, el derecho migratorio se ha tratado de un derecho regulatorio y no punitivo, en paralelo, el derecho penal ha tenido como finalidad sancionar las conductas tipificadas como delito³².

No obstante, esta distinción conceptual y funcional se ha ido erosionando, pues cada vez más, los actos tradicionalmente regulados en el plano administrativo migratorio, como la estancia sin autorización o el tránsito no autorizado de fronteras, se incorporan en los ordenamientos jurídicos nacionales como conductas sancionables como ilícito penal, como ocurre con estos países pertenecientes a la UE o con acuerdos con esta organización «*sui generis*»:

30. HUMAN RIGHTS WATCH. «World Report 2025: Events of 2024», 2025.

31. HUMAN RIGHTS WATCH. «EU: Migration Policies Fuel Abuses Across Borders», 2025b.

32. BRANDARIZ, J.A. «Crimigración: los riesgos del uso creciente del derecho migratorio en el marco del sistema penal», en *Revista Derecho Penal y Criminología*, Vol. 45 (119), p.p. 145-170, 2024.

Austria, Bélgica, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Polonia, Suecia y Suiza³³.

Esto demuestra el camino progresivo hacia un modelo en el que el estatus migratorio es tratado desde una vertiente penal, evidenciando la convergencia entre las lógicas de gestión migratoria y la represión penal dentro de lo que la doctrina denomina como «la criminalización de la migración irregular»³⁴.

3.1. Entre la atracción al talento y el control de fronteras

La Comisión Europea, el 27 de abril de 2022, presenta una Comunicación para atraer talento al territorio de la UE³⁵, en la que presenta una visión estratégica con la finalidad de construir una política migratoria legal, moderna, sostenible y orientada hacia el futuro. En concreto, con esta Comunicación se procura atraer a personas cualificadas al espacio europeo para que contribuyan al desarrollo económico y social de la UE, especialmente para tratar de cubrir aquellos sectores donde existe una escasez significativa de mano de obra, al tiempo que se responde a los desafíos democráticos derivados del envejecimiento de la población europea³⁶.

Huelga decir que, con esta iniciativa se busca mejorar los canales de migración legal y reforzar la cooperación con terceros países, facilitando la movilidad laboral y la gestión ordenada de flujos migratorios.

Desde la criminología, puede afirmarse que esta política refleja una tendencia dual en la gestión de la migración dentro del espacio europeo, ya que, por un lado, se está reconociendo la necesidad estructural de incorporar población migrante como un elemento esencial para el sostenimiento y el fortalecimiento de la economía de la UE, en un contexto marcado por el envejecimiento demográfico y la escasez de la mano de obra en sectores clave. Y, por otro lado, se advierte un reforzamiento progresivo de los mecanismos de control y seguridad fronteriza, orientados a la prevención y contención de los flujos migratorios irregulares. Esta dualidad pone de manifiesto la tensión existente entre las lógicas de inclusión económica y la securitización, que coexisten en el seno de las políticas migratorias contemporáneas europeas.

33. ETIAS - SISTEMA EUROPEO DE INFORMACIÓN Y AUTORIZACIÓN DE VIAJES. «EU illegal border crossing: Europe's migratory situation», 2025.

34. POVERA, M. «The Criminalisation of Irregular Migration in the European Union», en *Liberty and Security in Europe*, Vol.80, 2015.

35. COMISIÓN EUROPEA. «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Atraer capacidades y talento a la UE», 2025.

36. CONSEJO EUROPEO. «La gestión de los flujos migratorios en la UE: La UE adopta varias reglas para gestionar los flujos de migración legal, tramitar las solicitudes de asilo y devolver a migrantes irregulares.», 2025.

No obstante, aunque a UE promueve y refuerza progresivamente los canales legales de entrada y movilidad, la migración irregular sigue siendo un fenómeno estructural y persistente dentro del territorio europeo. Si bien, las llegadas irregulares a la UE se han disminuido significativamente desde la denominada «crisis migratoria» de 2015, cuando se registró más de un millón de entradas³⁷, los datos más recientes, de este año en curso, evidencian que el fenómeno dista de haber desaparecido. De acuerdo con las estadísticas de Frontex³⁸, hasta el mes de abril del presente año (2025), se han contabilizado un total de 41.875 entradas irregulares en el territorio europeo, lo que confirma la continuidad de los flujos migratorios no autorizados, pese al endurecimiento de los controles y la gestión fronteriza.

Los flujos migratorios hacia Europa se canalizan fundamentalmente a través de tres rutas principales, a las que se añade una cuarta temporal, derivada de la guerra de agresión de Rusia a Ucrania, en concreto³⁹:

- Flujo migratorio en la ruta del Mediterráneo oriental, que conecta las llegadas irregulares a Grecia, Chipre y Bulgaria. En esta ruta se detecta un gran número de refugiados procedentes de Siria, al huir de la guerra civil de su país⁴⁰.
- Flujo migratorio en la ruta occidental. Engloba las rutas del Mediterráneo occidental y de África occidental. Empleada principalmente para llegar a España a través de Marruecos y Argelia⁴¹.
- Ruta de los Balcanes Occidentales. Especialmente empleada por migrantes de Oriente Medio y Asia Meridional que cruzan los Balcanes hacia Europa Central⁴².
- Ruta Ucrania. Abierta tras la guerra de agresión rusa a Ucrania en febrero de 2022, generando un flujo excepcional de refugiados acogidos bajo el mecanismo de protección temporal de la UE⁴³.

En conjunto, puede afirmarse que estas rutas migratorias reflejan las dinámicas cambiantes multidimensionales del fenómeno migratorio contemporáneo, así como la complejidad de la interrelación entre las políticas de seguridad, control fronterizo y la protección de los derechos humanos. Este escenario

37. OIM – INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. «Más de un millón de migrantes y refugiados han llegado a Europa en 2015, informó la OIM», 2016.

38. FRONTEX. «Monitoring and risk analysis. Migratory Map», 2025.

39. CONSEJO EUROPEO. «La gestión de los flujos migratorios en la UE: La UE adopta varias reglas para gestionar los flujos de migración legal, tramitar las solicitudes de asilo y devolver a migrantes irregulares.», 2025.

40. CONSEJO EUROPEO. «Flujos migratorios en la ruta del Mediterráneo oriental», 2024.

41. CONSEJO EUROPEO. «Flujos migratorios en las rutas occidentales», 2025b.

42. CONSEJO EUROPEO. «Ruta de los Balcanes Occidentales», 2025c.

43. CONSEJO EUROPEO. «Cómo ayuda la UE a los refugiados procedentes de Ucrania», 2025d.

constituye un punto de partida idóneo para su estudio y análisis desde la vertiente criminológica, dado que pone de relieve las tensiones inherentes entre las estrategias de gobernanza migratoria y los principios fundamentales.

Desde este enfoque, la controversia que suscita la gestión de la movilidad humana puede comprenderse como una manifestación de la creciente convergencia entre el Derecho penal y el Derecho migratorio, fenómeno que la doctrina ha conceptualizado bajo el término de «crimmigration»⁴⁴. Dicha convergencia implica que, las políticas en materia de migración, originalmente eran concebidas como mecanismos administrativos de regulación de los flujos poblacionales, pero actualmente, estas políticas se orientan cada vez más de forma progresiva hacia lógicas punitivas y de control social, siendo concebidas como políticas securitarias⁴⁵, donde el estatus migratorio irregular tiende a ser criminalizado y las personas migrantes sin permiso legal en el momento de la entrada son tratadas como sujetos infractores y no como sujetos de derechos.

En este contexto, el análisis criminológico de estas dinámicas permite comprender cómo las estructuras de control y vigilancia aplicadas al fenómeno migratorio contribuyen a la securitización de la movilidad humana, derivando en consecuencia, nuevos espacios de exclusión y vulnerabilidad que desafían los estándares internacionales en materia de derechos humanos y justicia social.

3.2. El control fronterizo y la gestión punitiva de la migración irregular

El espacio Schengen constituye uno de los pilares esenciales de la integración europea, estableciéndose como un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, lo que garantiza la efectiva circulación de personas entre los países miembros de este espacio, renovándose y actualizándose con la aprobación de la Declaración de Schengen para conmemorar el 40.º aniversario de la firma del Acuerdo de Schengen y renovar el compromiso con un espacio sin fronteras interiores⁴⁶.

Su fundamento es la supresión de controles de fronteras interiores, lo que conlleva al endurecimiento de los criterios uniformes de control de la frontera exterior común, la cooperación entre los miembros y el uso de sistemas de

44. BRANDARIZ, J.A. «Crimigración: los riesgos del uso creciente del derecho migratorio en el marco del sistema penal», en *Revista Derecho Penal y Criminología*, Vol. 45 (119), p.p. 145-170, 2024.

45. FERNÁNDEZ BESSA, C. «Frontera Sur: Nuevas políticas de gestión y externalización del control de la inmigración en Europa», en *Virus*, 2008.

46. EUROPEAN UNION. «El espacio Schengen», en <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/schengen.html>, 2025.

información conjuntos. No obstante, los EEMM conservan sus competencias en materia de migraciones, y con ello, su capacidad decisoria para sancionar las entradas irregulares en su territorio conforme a sus ordenamientos jurídicos nacionales, todo ello conforme al Derecho de la UE, como el respeto al Convenio de Ginebra que establece que no pueden ser penalizados los solicitantes de asilo bajo determinadas condiciones. En consecuencia, varios EEMM eximen de sanciones penales y administrativas a las personas que, pese a haber entrado de manera irregular, formulan su solicitud de asilo de manera oportuna y cumplen con los requisitos establecidos.

Empero, el tratamiento jurídico de la migración irregular presenta diferencias entre los EEMM, mientras que unos países optan por las sanciones administrativas, otros recurren a la vía penal, configurando un panorama heterogéneo que refleja las particularidades normativas sobre la seguridad fronteriza de los Estados europeos. Por ejemplo, en países como España o Italia únicamente se fija una multa administrativa, mientras que en países como Austria o Finlandia prevén penas de prisión breves, o países más severos como Hungría, el que impone las penas más inflexibles, de hasta ocho años de prisión⁴⁷. Lo que refleja la de manera clara el proceso de criminalización de los migrantes⁴⁸.

4. Conclusiones

PRIMERO. Es un derecho de todo individuo obtener un trato digno y el acceso a la justicia, dado que son derechos fundamentales e indicadores de una democratización de la sociedad.

SEGUNDO. La población migrante en situación irregular tiene numerosas barreras institucionales, las cuales cobran un enfoque punitivo que promueve su criminalización. Además, la situación de irregularidad administrativa se configura como un factor de riesgo para este colectivo, al perpetuar las desigualdades estructurales, al aumentar el riesgo de ser víctima de actos delictivos como la trata de personas, los abusos, la explotación laboral o de todas aquellas conductas que vulneran sus derechos fundamentales, estableciéndose como un desafío persistente la protección de los migrantes irregulares en la UE.

TERCERO. Las divergencias legislativas de los EEMM revelan la ausencia de una armonización plena de la UE a pesar del acervo Schengen y el marco común de gestión de fronteras o el Pacto de la UE sobre Migración y Asilo, lo que posiciona la existencia de modelos normativos asimétricos que pro-

47. ETIAS - SISTEMA EUROPEO DE INFORMACIÓN Y AUTORIZACIÓN DE VIAJES. «EU illegal border crossing: Europe's migratory situation», 2025.

48. FRA – AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA. «Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them», en *Helping to make fundamental rights a reality for everyone in the european union*, 2014.

mueven la securitización, cuya tendencia apunta a actuar con una lógica de control y punitiva, alejándose de la protección los derechos fundamentales de los migrantes irregulares.

CUARTO. La UE y sus EEMM intensifican sus esfuerzos para establecer una política europea de migración eficaz, humanitaria y segura, que se hace necesaria para superar este cambio de paradigma, es decir, pasar de una configuración de la criminalización a la efectiva protección de los derechos fundamentales y la dignidad humana.

De hecho, vemos países que están cambiando en su forma de concebir la migración irregular, por ejemplo, en Italia⁴⁹, que, durante el gobierno de Silvio Berlusconi, consideró con su Decreto-Ley 92/2008, que la entrada y permanencia ilegal debía constituir un delito que comportaba una multa de hasta 10.000€⁵⁰, pero actualmente se ha modificado su normativa y es concebido únicamente como una sanción administrativa.

Es decir, a pesar de la diversidad normativa y las dificultades actuales, es alentador observar que hay EEMM que han comenzado a reorientar sus políticas migratorias, priorizando la protección de los derechos humanos y adoptando enfoques más justos y humanitarios en la gestión de la migración irregular.

5. Apéndice bibliográfico

ACNUR - ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS.

«Convención sobre el Estatuto de los Refugiados», 1951.

ACNUR - ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS.

«Promoción y protección de los derechos humanos, incluidos medios para promover los derechos humanos de los migrantes», en *Sexagésimo octavo período de sesiones*, 2013.

BRANDARIZ, J.A. «Crimigración: los riesgos del uso creciente del derecho migratorio en el marco del sistema penal», en *Revista Derecho Penal y Criminología*, Vol. 45 (119), p.p. 145-170, 2024.

CICR – COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA., «Acceso a la justicia de las personas migrantes, refugiadas y otras sujetas de protección internacional en las américas», 2022.

COMISIÓN EUROPEA. «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Atraer capacidades y talento a la UE», 2025.

49. MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL. «ITALIA: Nuevo decreto sobre inmigración y seguridad pública: reacciones negativas», pp. 170-175, 2008

50. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI. «Decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92», 2008

COMISIÓN EUROPEA. «Pacto sobre Migración y Asilo», 2024.

CONSEJO DE EUROPA. «Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica», 2011.

CONSEJO EUROPEO. «Cómo ayuda la UE a los refugiados procedentes de Ucrania», 2025d.

CONSEJO EUROPEO. «Flujos migratorios en la ruta del Mediterráneo oriental», 2024.

CONSEJO EUROPEO. «Flujos migratorios en las rutas occidentales», 2025b.

CONSEJO EUROPEO. «La gestión de los flujos migratorios en la UE: La UE adopta varias reglas para gestionar los flujos de migración legal, tramitar las solicitudes de asilo y devolver a migrantes irregulares.», 2025.

CONSEJO EUROPEO. «Ruta de los Balcanes Occidentales», 2025c.

COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION. «Field of application of the charter of fundamental rights of the european union», 2021.

DÜVELL, F. «Crossing the fringes of Europe: Transit migration in the EU's neighbourhood», en *COMPAS - Centre on Migration, Policy and Society*, 33, 2006.

ETIAS - SISTEMA EUROPEO DE INFORMACIÓN Y AUTORIZACIÓN DE VIAJES. «EU illegal border crossing: Europe's migratory situation», 2025.

EUROPEAN JUSTICE. «Part III - Scope of application, interpretation and effects of the Charter», 2024.

EUROPEAN UNION. «Charter of Fundamental Rights of the European Union», en <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/charter-of-fundamental-rights-of-the-european-union.html>, 2022.

EUROPEAN UNION. «El espacio Schengen», en <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/schengen.html>, 2025.

FERNÁNDEZ BESSA.C «Frontera Sur: Nuevas políticas de gestión y externalización del control de la inmigración en Europa», en *Virus*, 2008.

FRA – AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA. «Los derechos fundamentales de los inmigrantes en situación irregular en la Unión Europea», en *Helping to make fundamental rights a reality for everyone in the european union*, 2012.

FRA – AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA. «Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them», en *Helping to make fundamental rights a reality for everyone in the european union*, 2014.

FRONTEX. «Monitoring and risk analysis. Migratory Map», 2025.

HUMAN RIGHTS WATCH. «EU: Migration Policies Fuel Abuses Across Borders», 2025b.

HUMAN RIGHTS WATCH. «World Report 2025: Events of 2024», 2025.

MARTÍNEZ-VARES, S, y DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. «La tutela multinivel de los derechos fundamentales», en *XVI Reunión de Tribunales Constitucionales de Italia, Portugal Y España*, 2021.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL. «ITALIA: Nuevo decreto sobre inmigración y seguridad pública: reacciones negativas», pp. 170-175, 2008

OIM – INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. «Derecho Internacional sobre migración: Glosario de la OIM sobre Migración», 2019.

OIM – INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. «Más de un millón de migrantes y refugiados han llegado a Europa en 2015, informó la OIM», 2016.

OIM – INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. «Términos fundamentales sobre migración», 2025.

OIM – INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. «World Migration Report 2018», 2017.

ONU – ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. «Medidas para garantizar el respeto de los derechos humanos y la dignidad de todos los trabajadores migratorios», 1975.

PALOMARES HERRERA, M. «Comentarios sobre el estado de la tutela multinivel de los derechos humanos en el sistema Europeo y Americano desde la experiencia hispanocolombiana», en *Revista Anuario Parlamento Y Constitución*, Vol. 25, p.p. 237-259, 2024.

PARLAMENTO EUROPEO. «Asilo y migración en la UE: cifras y hechos», 2024.

PARLAMENTO EUROPEO. «Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea», en *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 2000.

PARLAMENTO EUROPEO. «Protección de los derechos fundamentales en la Unión», en <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/democracy-and-human-rights/fundamental-rights-in-the-eu>, 2025.

PARLAMENTO EUROPEO. «Tratado de la Unión Europea», en *Diario Oficial de Unión Europea*, núm, 83, 2010.

PARLAMENTO EUROPEO. «Tratado de Lisboa», en *Diario Oficial de Unión Europea*, núm, 306, 2007.

POVERA, M. «The Criminalisation of Irregular Migration in the European Union», en *Liberty and Security in Europe*, Vol. 80, 2015.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI. «Decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92», 2008

VESPE, M., NATALE, F., PAPPALARDO, L. «Data sets on irregular migration and irregular migrants in the European Union», en *Migration Policy Practice* 7 (2), p.p. 26-33, 2017.

CAPÍTULO 3

EL GIRO COPERNICANO DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: EL NUEVO PACTO EUROPEO SOBRE MIGRACIÓN Y ASILO

Nuria Puentes Ruiz

*Doctoranda en Derecho en la Universidad de Alcalá (UAH). Docente de la Universidad Isabel I. Colaboradora de la Cátedra Jean Monnet ad personam de Derecho de la Unión Europea (UAH).
nuria.puentes@ui1.es*

SUMARIO. 1. Introducción 2. Bases jurídicas de la inmigración en la Unión Europea 3. El Pacto Europeo sobre Migración y Asilo: ¿un cambio de paradigma? 4. Conclusiones 5. Apéndice bibliográfico.

1. Introducción

La etiqueta «inmigrante», históricamente, ha resultado problemática, siendo utilizada en múltiples ocasiones con la finalidad de crear sentimientos negativos. Generalmente, se produce un aprovechamiento del desconocimiento, sin pararse a comprender lo complejo tras una decisión como la de abandonar todo lo conocido en busca de una vida (no mejor, sino simplemente una oportunidad de vivir fuera del sobrevivir).

Este fenómeno natural, que ha tenido una continuidad a lo largo de la historia, ha despertado debates que no se han limitado a una única región del globo terráqueo, sino que han acompañado a los flujos migratorios que predominaban en cada momento.

Por ejemplo, en la región europea, es posible diferenciar, tras la Segunda Guerra Mundial, tres períodos de inmigración: primero, de 1945 a 1973, donde

los inmigrantes fueron considerados esenciales para la reconstrucción europea; segundo, de 1974 a 1981, marcado por la crisis del petróleo y las normativas estrictas; y, finalmente, desde 1982 hasta la actualidad, definido por VESTRI¹ como una época de contraposición entre la crisis del Sur Global y el poderío de las economías del Norte Global.

En el caso de la Unión Europea, hay que tener en cuenta que dicho territorio se caracteriza por una idiosincrasia específica que hace que no todos los Estados otorguen la misma ponderación a la inmigración. Esto se debe al hecho por el cual es posible dividir dicha región según las zonas de llegadas de inmigrantes y por lo conocido como factores de atracción (los motivos que hacen que una persona se decante por un país): en primer lugar, en la zona norte, integrada por países como Finlandia, Irlanda o Suecia, hay una diversidad de movimientos; en segundo lugar, la zona central, con, por ejemplo, Alemania, Bélgica, Países Bajos o Francia, es considerada el principal foco de reclamo; y, en tercer lugar, la zona mediterránea, conformada por Grecia, Italia, Portugal y España, en las últimas décadas ha desarrollado elementos de atracción, pasando de ser una región proveedora de emigrantes a otros países de Europa a ser receptora de inmigrantes del norte africano².

A esta evolución histórica han de sumarse otros elementos paradigmáticos como la crisis migratoria, que tuvo su punto álgido en 2015, los flujos migratorios por el cambio climático o la inestabilidad o coyuntura bélica de ciertos países y regiones de la vecindad, como Ucrania, África del Norte, u Oriente Medio.

Por consiguiente, sin una política común de inmigración, que atienda a estas circunstancias, será imposible plantear una colaboración real y efectiva entre los Estados miembros de la Unión Europea en la que ni éstos ni las personas afectadas, inmigrantes, salgan perjudicados.

Con la finalidad de dilucidar si los avances normativos de la organización supranacional han ido en favor de los objetivos comunes de todas las partes implicadas, en este estudio se analizará, desde una perspectiva de revisión normativa y doctrinal, en un principio, la base jurídica que posee la Unión Europea para el establecimiento de sus competencias en esta política. Seguidamente, será estudiado el Pacto Europeo sobre Migración y Asilo como nuevo hito en la regulación europea hacia un marco común para todos los Estados miembros y que ha sido presentado, en diversas ocasiones, como un elemento de inflexión tanto para la sociedad civil como académica.

-
1. VESTRI, Gabriele. «El proceso migratorio desde 1982 hasta hoy» en *Inmigración y extranjería. Amparo jurídico-legal de los menores de edad inmigrantes no acompañados*, Tirant monografías 892, 2014, págs. 39-103.
 2. GOIG MARTÍNEZ, Juan Manuel. «¿Una política común de inmigración en la Unión Europea? Evolución, retos y realidades» en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 29, julio-diciembre de 2015, págs. 191-222.

Finalmente, se expondrán las conclusiones alcanzadas a lo largo de la investigación, así como la resolución a la hipótesis reseñada sobre la idoneidad normativa en materia de inmigración en relación con los valores europeos e intereses de las partes afectadas.

2. Bases jurídicas de la inmigración en la Unión Europea

Desde la creación de la Unión Europea hasta la década de los ochenta, la organización supranacional promovía una política de *laissez-faire*, por la cual, los flujos migratorios eran aceptados por la necesidad constante de mano de obra en los países miembros. Pasada dicha década, se estiló una política intervencionista de la inmigración: el objetivo era acabar con los motivos que llevaban a las personas a emigrar, fomentándose la vuelta de los trabajadores y sus familias a sus países de origen, como respuesta a la falta de demanda de estos trabajadores.

En 1986, como consecuencia de las aperturas de fronteras interiores de la Unión por la política del Mercado Único, se encargó a un grupo *ad hoc* de cooperación intergubernamental el estudio de cinco aspectos de la materia migratoria: fronteras exteriores; visados; admisión y expulsión; asilo y documentos falsos³. Sin embargo, sería necesario esperar a 1999, con la reunión del Consejo Europeo de Tampere⁴, para empezar a ver trazos de la normativa más próxima a nuestros tiempos. Se peticionaría la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia y la creación de una «política de asilo y migración común de la Unión Europea» que se centrara en la colaboración con los países de origen, gestionase los flujos y tratase a los nacionales de terceros países con justicia a través de un sistema de asilo. Consecuentemente, se produciría el desarrollo posterior de varios documentos regulatorios de la política común migratoria: en primer lugar, el Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo⁵ sobre listados de países y la imposición de visados para el cruce de fronteras; en segundo lugar, el Código de Fronteras Schen-

3. MUÑOZ AUNIÓN, Andrés, *Política migratoria de la Unión Europea*, Tirant Lo Blanch, 2008, pp. 29-66.

4. Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999.

5. Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación, *Diario Oficial de la Unión Europea L 81*, de 21 de febrero de 2001. Este reglamento fue derogado por el Reglamento (UE) 2018/1806 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación, *Diario Oficial de la Unión Europea L 303*, de 28 de noviembre de 2018.

gen⁶, que establecía las condiciones de entrada de nacionales de terceros Estados, y finalmente, la Directiva de la Tarjeta Azul⁷.

Estos documentos, que en la actualidad se encuentran derogados, marcaron las bases para la regulación jurídica de lo que hoy en día conocemos como la política europea de migración y asilo. En el territorio de la Unión Europea todavía se distinguen países seguros (Anexo II del Reglamento (UE) 2018/1806), por lo que sus nacionales pueden cruzar nuestras fronteras sin necesidad de visado, de los inseguros (Anexo I), siempre bajo el principio de reciprocidad (si un Estado pide visado a los países miembros europeos, sus nacionales serán requeridos de visado en nuestras fronteras); se diferencian estancias largas de cortas para los visados Schengen, y pueden darse excepciones (como casos humanitarios); y existen flexibilizaciones para aquellos extranjeros que vengan a trabajar en puestos de alto nivel (lo conocido en sus inicios como la tarjeta azul).

La política común de inmigración empezó a regularse en los Tratados constitutivos de la Unión Europea con el Tratado de Maastricht, en 1992, siendo una competencia compartida por su introducción dentro del tercer pilar de cooperación intergubernamental.

Estas competencias compartidas, del artículo 4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁸, habilitan tanto a la Unión como a los Estados miembros la posibilidad de legislar, y, por consiguiente, adoptar actos vinculantes. De hecho, en la versión de Maastricht se atribuía al Consejo, con iniciativa de los Estados miembros o de la Comunidad Europea, la potestad de promulgar posiciones comunes que fuesen complementarias a las políticas de los países.

Tras el Tratado de Lisboa, la política común de inmigración se encuentra regulada en el artículo 79 TFUE, disponiendo que la Unión Europea deberá

-
6. Reglamento (CE) n.º 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras, *Diario Oficial de la Unión Europea* L 105 de 13 de abril de 2006. Este reglamento fue derogado por el 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, *Diario Oficial de la Unión Europea* L 77, de 23 de marzo de 2016.
 7. Directiva 2009/50/CE del Consejo de 25 de mayo de 2009 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, *Diario Oficial de la Unión Europea* L 155, de 18 de junio de 2009. Esta directiva fue derogada por la Directiva (UE) 2021/1883 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de octubre de 2021 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta cualificación, y por el que se deroga la Directiva 2009/50/CE del Consejo, *Diario Oficial de la Unión Europea* L 382, de 28 de noviembre de 2021.
 8. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, *DOUE* C 326/47, de 26 de octubre de 2010, de ahora en adelante TFUE.

desarrollar una política común para todos los Estados miembros. Ésta, además, deberá caracterizarse por el cumplimiento de varios objetivos: en primer lugar, la garantía en la gestión de los flujos; en segundo lugar, fomentar el trato equitativo de los nacionales de terceros estados residentes en los Estados miembros; en tercer lugar, prevenir la inmigración ilegal y la trata de seres humanos a través de medidas de lucha reforzada.

Seguidamente, el artículo otorga al Parlamento Europeo y al Consejo capacidades para adoptar las medidas que estimen oportunas para el cumplimiento de dichas finalidades (aprobación de normativa por el procedimiento legislativo ordinario o la realización de acuerdos con terceros estados). Empero, resulta reseñable el apartado cinco del artículo 79 TFUE donde se establece una cláusula de subsidiariedad por la cual los Estados miembros tienen el poder de instaurar «volúmenes de admisión de personas de terceros países con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia», no pudiendo la normativa europea ser contraria a estas cantidades.

Igualmente, la Unión Europea tiene una competencia residual por el artículo 72 TFUE, sobre mantenimiento del orden público y seguridad interior, vinculando así la inmigración a la gestión interior de las fronteras y seguridad europea.

Como complementos a las normativas, la Unión Europea fue instaurando programas y agendas que impulsaban ciertas acciones para períodos concretos de actuación. Por ejemplo, durante el período 2010-2014, se destaca el Programa Estocolmo, centrado principalmente en el espacio de libertad, seguridad y justicia, pero que planteaba intervenciones en materia migratoria, como el desarrollo de un Enfoque Global de la Migración para incrementar la cooperación con terceros países; la integración de los derechos de los extranjeros; la creación de una política de retorno y acuerdos de readmisión para solventar la inmigración ilegal; o medidas para los menores no acompañados y para satisfacer las necesidades del mercado laboral europeo.

Posteriormente, se aplicaría, durante el período 2015-2020, la Agenda Europea de Migración, con cuatro objetivos principales: primero, reducción de la migración irregular, a través de la desincentivación; segundo, gestionar las fronteras con el doble efecto de salvar vidas y proteger los límites territoriales; tercero, elaborar una política de asilo común para los Estados miembros efectiva y satisfactoria; y finalmente, disponer de una política de migración legal⁹.

Pese a la conformación de dicha Agenda, con el aumento de la crisis migratoria y de los refugiados de 2015, la Unión Europea entiende la necesidad de mejorar la regulación de estos elementos, proponiéndose diversas medidas con el paso de los años, como un Sistema Europeo Común de Asilo; la coope-

9. MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco, *Derecho de la Unión Europea*, Reus, Madrid, 2025, 9.^a edición, pp. 719-729.

ración constante con los países limítrofes y principales fuentes de migración (Libia o Turquía, *verbi gratia*); o la instauración de la Agencia de Asilo, sustituyendo a la Oficina Europea de Apoyo al Asilo en 2022¹⁰.

En estas cooperaciones con terceros países fronterizos de la Unión Europea, ha de resaltarse en particular el caso de Turquía. La organización supranacional, firme defensora de la noción sobre la incidencia que tiene la estabilidad exterior a sus fronteras sobre la seguridad *ad intra* de éstas, potencia la colaboración con territorios limítrofes con una doble finalidad: por un lado, desea que estos países se desarrollen y sean más seguros; y, por otro lado, busca que actúen como protectores frente a amenazas externas.

El caso turco es considerado como uno de los más paradigmáticos en las relaciones bilaterales de la Unión Europea al remontarse a 1963 las primeras negociaciones con motivo del Acuerdo de Asociación entre la, por entonces, Comunidad Económica Europea y Turquía. El objetivo principal de dicha vinculación era que el país consolidase su paz y libertad, sometiéndose a un progreso económico que le capacitase para adherirse a las Comunidades. Si bien dicho acuerdo sirve como precedente de las relaciones entre ambas partes, resulta relevante para esta investigación porque, en el artículo 9, prohibía la discriminación por razón de nacionalidad al tratar la libre circulación de trabajadores que se estaba instaurando entre el país y la organización¹¹.

La sociedad entre Turquía y la Unión Europea se mantendría hasta nuestros días, siendo uno de los principales colaboradores en la crisis migratoria de 2015, al haberse establecido una relación simbiótica por la cual la organización supranacional aportaba financiación al país para que éste pudiese hacerse cargo de los refugiados, ya fuese a través de campos de refugiados, por reasentamiento o devoluciones¹².

Esta política fronteriza se sumó al refuerzo de las facultades de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX) en la protección dificultando la entrada en la Unión Europea de aquellas personas que podían encontrarse en situaciones de necesidad.

Adicionalmente, la Unión Europea ha contado históricamente con el sistema Dublín, estableciéndose el primer documento en 1990, con el Convenio de Dublín, seguido del Reglamento Dublín II de 2003, y, el Reglamento Dublín

10. CONSEJO EUROPEO. «Cronología - Política de migración y asilo de la UE», *Análisis de la Política de migración y asilo de la UE*, [fecha de consulta: 01/11/2025]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-policy/migration-timeline/>

11. Decisión del Consejo, de 23 de diciembre de 1963, relativa a la celebración del Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 361, de 31 de diciembre de 1977.

12. MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco, y JIMÉNEZ CARRERO, Jorge Antonio. «Análisis del Pacto UE-Turquía: ¿jaque mate al derecho de asilo?» en *Derecho y Economía de la Integración*, n.º 2, 2017, págs. 71-100.

III¹³, por los cuales se definía el Estado miembro de la Unión Europea que debía encargarse de realizar el examen de la solicitud de asilo de una persona.

Para terminar con las normas relativas a la materia de inmigración y asilo, la Unión Europea adoptó en 2008 la Directiva sobre retorno de inmigrantes ilegales¹⁴. Dicho documento establece normas comunes para el retorno de nacionales de terceros países que no cumplan las condiciones de entrada, estancia o residencia en los países miembros de la Unión Europea, pero asegurando unas garantías humanitarias y procedimentales en los procesos conocidos como retorno voluntario. Es decir, se dispone un procedimiento de dos fases: primera, la persona incumple la normativa de entrada, estancia o residencia, por lo que se notifica un plazo de salida voluntaria; segunda, si en ese plazo voluntario la persona no retorna, habrá una decisión de expulsión que el Estado miembro podrá ejecutar, salvo en circunstancias humanitarias o penda la resolución de una renovación del permiso de estancia, por ejemplo.

En consecuencia, en la regulación actual de la Unión Europea en materia de inmigración y asilo, es posible seguir apreciando las disparidades y choques de poderes entre la organización supranacional y los Estados miembros. Si bien se entiende la necesidad de que sea la Unión Europea quién haga frente a dicha coyuntura por las dificultades que pueden encontrar los Estados miembros para regular las casuísticas, y como forma de solidaridad entre los países, éstos se muestran reticentes en la cesión de soberanía nacional sobre esta materia, optándose por la disposición de cláusulas de primacía nacional, como el apartado cinco del artículo 79 TFUE.

3. El Pacto Europeo sobre Migración y Asilo: ¿un cambio de paradigma?

Estas indecisiones de los Estados miembros a la hora de otorgar las competencias completas en materia de inmigración y asilo a la Unión Europea han provocado fallos en los sistemas para dilucidar qué país debía encargarse del estudio de las solicitudes de asilo o en la gestión de las crisis migratorias. Por consiguiente, no se apreciaría una verdadera solidaridad entre los Estados miembros, prefiriéndose la salvaguardia de los intereses nacionales.

-
13. Reglamento (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 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*, L 180, de 29 de junio de 2013.
 14. Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 348, de 24 de diciembre de 2008.

En 2015, la llegada masiva de inmigrantes a las costas europeas, principalmente en Grecia e Italia, provocó una crisis en las capacidades de estos países, dándose una imposibilidad de hacer frente a las afluencias de tanto en el ámbito de acogida como en las propias estructuras de tramitación de las peticiones de asilo.

En consecuencia, se adoptó una Decisión¹⁵ que supuso un punto de inflexión en la configuración de la política migratoria común de la Unión Europea. El artículo 78 TFUE, sobre la política de asilo común, en su apartado 3 faculta al Consejo para adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas que ayuden a los Estados miembros en casos de «afluencia repentina de nacionales de terceros países». La solución planteada por las instituciones, como consecuencia de dicho artículo, fue el reparto temporal, entre los Estados miembros, de las personas en situación de protección internacional, basándose en el principio de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad del artículo 80 TFUE en la gestión de las fronteras para la materia de asilo e inmigración.

Esta acción de reubicación temporal y excepcional dio lugar al reparto de cuotas de solicitantes de protección internacional entre los Estados miembros que resultó en el reasentamiento a través de los traslados desde el Estado miembro que originalmente era responsable de la tramitación de la solicitud de asilo (en este caso específico únicamente podían reubicarse de Italia o Grecia) hacia otros países de la Unión Europea. Estos Estados, encargados de acoger a las personas reubicadas no tenían la posibilidad de negarse, salvo casos tasados como comisión de delitos contra la paz, nacionalidad de Estados seguros o ser un peligro para la sociedad del Estado miembro.

No obstante, esta medida que prometía solventar la crisis migratoria resultó ser insatisfactoria, dado que los Estados miembros que habían hecho ostentación de la solidaridad no terminaban de cumplir los cupos y acuerdos alcanzados¹⁶, por lo que no se logró aligerar la presión de las fronteras por la inmigración masiva y fue necesario buscar otras alternativas.

En otro orden de ideas, la Unión Europea había señalado, en su resolución de 1 de junio de 2023¹⁷, el uso de las personas migrantes y solici-

15. Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 248, de 24 de septiembre de 2015.

16. EUROPEAN COMMISSION, *Ninth report on relocation and resettlement*, COM(2017) 74, 8 February 2017, [consulta: 01/11/2025]. Disponible en: <https://www.refworld.org/reference/themreport/eucommission/2017/en/115949>

17. *Vid.* Párrafos BK-BO de la Resolución del Parlamento Europeo, de 1 de junio de 2023, sobre las injerencias extranjeras en todos los procesos democráticos de la Unión Europea, en particular la desinformación (2022/2075(INI)).

tes de asilo por terceros países como forma de injerencia, lo cual también ha conllevado un cierre de las fronteras exteriores y el planteamiento de la creación de centros de refugiados donde asentarlos fuera de dichos límites territoriales, que recuerdan a espacios de vulneración de los derechos humanos y que han sido condenados en la región europea (existen campos de contención que fueron edificados por conflictos bélicos que, más tarde, pasaron a ser usados para el «alojamiento» de extranjeros¹⁸).

Como respuesta a esta coyuntura se planteó el establecimiento de un Sistema Europeo Común de Asilo, en mayo de 2016, que terminó en la adopción, en mayo de 2024, del Pacto Europeo sobre Migración y Asilo¹⁹.

Este pacto se compone de normativa que promete ayudar en la gestión eficaz de la migración y el establecimiento de un sistema común de asilo. Para ello, dispone una totalidad de nueve expedientes legislativos, en diversas materias y cuatro pilares, siendo estos: primero, la seguridad de las fronteras exteriores a través de controles, una base de datos y nuevos protocolos; segundo, la rapidez y eficiencia de los procedimientos con clarificación de los procedimientos pero garantizando el estatuto de los refugiados y los derechos humanos de las personas; tercero, solidaridad y responsabilidad, instaurando un apoyo constante a los Estados miembros más afectados y evitando desplazamientos secundarios; y, como cuarto pilar, la integración de dicha materia en las relaciones con terceros Estados, lo que prevendrá la migración irregular, al promoverse las vías legales, luchar contra el tráfico de personas y dará lugar a cooperaciones en materia de retorno y readmisión²⁰.

En relación con el nuevo marco regulador, en primer lugar, se estableció un nuevo reglamento de gestión del asilo y la migración²¹, sustituyendo al anterior Reglamento Dublín III en la determinación de la responsabilidad a la hora de examinar las solicitudes de protección internacional. El elemento que caracterizará a este reglamento y lo diferenciará del sistema de Dublín es el reparto equitativo entre los Estados miembros con un mecanismo de

18. MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, «Francia recupera el Campo de Rivesaltes», *Carta España*, [fecha de consulta: 06/11/2025]. Disponible en: <https://www.inclusion.gob.es/web/cartaespana/w/francia-recupera-el-campo-de-rivesaltes>

19. CONSEJO EUROPEO. «Cronología - Pacto sobre Migración y Asilo», *Análisis del Pacto sobre Migración y Asilo*, [fecha de consulta: 03/11/2025]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-asylum-reform-pact/timeline-migration-and-asylum-pact/>

20. COMISIÓN EUROPEA. «Pacto sobre Migración y Asilo», *Migration and asylum*, [fecha de consulta: 03/11/2025]. Disponible en: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_es?prefLang=es

21. Reglamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la gestión del asilo y la migración, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1147 y (UE) 2021/1060 y se deroga el Reglamento (UE) n.º 604/2013, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 2024/1351, de 22 de mayo de 2024.

solidaridad «obligatorio pero flexible», como se expone en el considerando 22 y que posteriormente es definido en el artículo 6.

Seguidamente, llegó a solidificarse en un reglamento un sistema de gestión en caso de situaciones de crisis y fuerza mayor²², por el cual los Estados miembros pueden declarar una situación de excepcionalidad que les permita solicitar medidas de apoyo y solidaridad, al mismo tiempo que flexibilizar ciertas normativas. Ahora bien, sólo será aplicable en casos de llegadas masivas, cuando haya una magnitud que pueda derivar en ineficacias del sistema de asilo, acogida o retorno de un Estado miembro o crease consecuencias graves para el Sistema Europeo Común de Asilo²³.

En tercer lugar, se amplió la base de datos Eurodac²⁴ recopilando las impresiones dactilares de los solicitantes de asilo y migrantes en situación irregular. Asimismo, esta medida ayuda a la correcta gestión de las solicitudes de asilo al permitir ver si una persona, previamente, había demandado protección internacional en otro Estado miembro, si ha entrado irregularmente y facilitar la asignación del Estado responsable de la tramitación. De esta forma se pretende evitar las devoluciones en caliente, al procederse a la identificación de las personas, simplificándose el acceso a los datos para los cuerpos policiales y de seguridad fronterizos. Además, esto plantea un almacenamiento de datos más seguros según la categorización de la persona (solicitante de protección internacional, personas en programas de reasentamiento o en situación de estancia irregular).

Como cuarta medida, se instaure la Agencia de Asilo de la Unión Europea²⁵ como entidad europea encargada de coadyuvar a las autoridades nacionales en la aplicación de este Sistema Europeo Común de Asilo.

22. Reglamento (UE) 2024/1359 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se abordan las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/1147, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 2024/1359, de 22 de mayo de 2024.

23. CONSEJO EUROPEO. «Respuesta ante situaciones de crisis migratoria y de fuerza mayor», *Análisis de la Política de migración y asilo de la UE*, [fecha de consulta: 01/11/2025]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/migration-crisis/>

24. Reglamento (UE) 2024/1358 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de datos biométricos a efectos de la aplicación efectiva de los Reglamentos (UE) 2024/1351 y (UE) 2024/1350 del Parlamento Europeo y del Consejo y de la Directiva 2001/55/CE del Consejo y de la identificación de nacionales de terceros países y apátridas en situación irregular, y sobre 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, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga el Reglamento (UE) n.º 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 2024/1358, de 22 de mayo de 2024.

25. AGENCIA DE ASILO DE LA UNIÓN EUROPEA. «European Union Agency for Asylum», *Home*, [fecha de consulta: 61/11/2025]. Disponible en: <https://euaa.europa.eu>

En quinto lugar, el Reglamento sobre control²⁶ promueve que todas las personas que se sometan a control fronterizo o identificación fuera de ella para poder ser remitidos a una de las dos situaciones posibles: procedimiento de asilo o retorno a su país de origen. Este control tendrá una limitación temporal de máximo siete días, y se aplicará únicamente a aquellas personas que no cumplan las condiciones de entrada a la Unión Europea, pero hayan cruzado la frontera, se las transportase por motivos de operaciones de búsqueda o salvamento, o hayan sido interceptadas dentro del territorio.

La sexta normativa es la relativa al procedimiento de asilo común²⁷ que buscaba la armonización de los procedimientos de asilo de los países miembros, siendo claro en el paso de la directiva al reglamento. Entre esas normas comunes se destacan pasos de obligado cumplimiento en las fronteras, como un sistema de priorización o una capacidad máxima de cada Estado miembro en materia de acogida y recursos humanos para el correcto funcionamiento de su sistema de asilo. No obstante, se destaca la protección de las garantías procesales de los solicitantes, a través de información oportuna y acceso a interpretación, así como una mayor protección para las personas vulnerables.

En séptimo lugar, el establecimiento de normas uniformes en el espacio europeo buscaba la constitución de unos criterios mínimos que fuesen comunes para los Estados miembros en el examen de las solicitudes de protección internacional, evitando así que ciertas personas prefiriesen acudir a unos países en contraposición a otros por las facilidades de éste a la hora de concesión del estatuto de protección.

La mejora de las condiciones de acogida será la octava legislación adoptada, a través de una directiva²⁸. Ésta pretende la reducción de los desplazamientos secundarios al mismo tiempo que dispone unas condiciones comunes que mejoren la vida de los solicitantes al permitirles trabajar en un menor tiempo desde la obtención del estatuto de protección y el derecho de educación a los menores de edad.

26. Reglamento (UE) 2024/1356 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se introduce el triaje de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 2024/1356, de 22 de mayo de 2024.

27. Reglamento (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 2024/1348, de 22 de mayo de 2024.

28. Directiva (UE) 2024/1346 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por la que se establecen normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 2024/1346, de 22 de mayo de 2024.

Finalmente, encontramos el marco de reasentamiento²⁹, por el cual se institucionaliza un plan bianual y se pone fin a los programas *ad hoc*. Con esto, la Unión espera terminar con la trata de personas, al crear vías seguras y legales, contribuyendo a las iniciativas mundiales y de admisión humanitarias.

Consecuentemente, es posible ver que la Unión Europea con este Pacto sobre Migración y Asilo ha continuado con el marco regulador que ya tenía establecido. Si bien ha modernizado ciertos aspectos, como una recogida mayor de datos para la identificación de las personas, o ha mejorado otros, como la protección estatal en caso de crisis migratorias, la configuración *ad intra* de sus fronteras es similar a la que se ha establecido históricamente para la inmigración y el asilo en los tratados constitutivos y normativa derivada.

Por el contrario, sí que es factible apreciar una mayor importancia a la salvaguardia de las fronteras exteriores de la Unión Europea, pareciendo el objetivo principal evitar la llegada de migrantes y solicitantes de protección internacional, o, más bien, la entrada en la Unión. Este reforzamiento de los límites territoriales de la Unión Europea reabre el debate por antonomasia en esta materia donde se plantea qué debe primar entre la seguridad europea y los derechos humanos de las personas.

Pese a que la seguridad es un elemento importante para la estabilidad y desarrollo de las personas, Estados miembros y, por consiguiente, Unión Europea en su totalidad, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario son parte de los valores europeos recogidos en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea³⁰.

El Pacto Europeo sobre Migración y Asilo no responde a las necesidades nacionales ni a las solicitudes de las personas afectadas. Los cambios presentados son mínimos en comparación con la normativa existente previamente y presentan lagunas que muestran una falta de compromiso real con la migración y el asilo. El sistema de reparto de responsabilidades es flexible, no garantizando una reubicación, lo que sumado a la reducción de los tiempos de examen dará lugar a constantes diferencias entre los Estados miembros y vulneraciones en los estudios de solicitudes. Igualmente, se han presentado obstáculos en el acceso a la protección internacional al relacionarse constantemente la seguridad fronteriza con estos procedimientos, por lo que en aras de evitar peligros a los ciudadanos europeos se ha optado por desamparar a las personas que son víctimas presentes de un problema existente³¹.

29. Reglamento (UE) 2024/1350 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece el Marco de Reasentamiento y Admisión Humanitaria de la Unión y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1147, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 2024/1350, de 22 de mayo de 2024.

30. Tratado de la Unión Europea, *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 202, de 7 de junio de 2016.

31. COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO. *El Pacto Europeo sobre Migración y Asilo. Retos y amenazas para los derechos humanos*, 2024, Madrid, [fecha de consulta:

Es decir, el Pacto Europeo sobre Migración y Asilo responde a un cierre de las fronteras que, indudablemente, conllevará a la vulneración de los derechos humanos de las personas, lo cual supone una violación de los valores europeos y un atraso en la promoción de éstos en el mundo, así como en la protección del derecho internacional humanitario. Esto se debe a la visión de protección con la que se ha planteado la nueva regulación, en vez de ser orientada a través del enfoque basado en los derechos humanos que requeriría una situación tan vulnerable como la de aquellas personas que están huyendo de circunstancias que hacen peligrar su vida.

4. Conclusiones

Con esta revisión normativa, previa y posterior a la instauración del sistema del Pacto Europeo sobre Migración y Asilo, ha sido posible contrastar la hoja de ruta seguida por la organización supranacional y los Estados miembros en la configuración de la política común de migración y asilo.

La Unión Europea no ha realizado un giro copernicano, sino una evolución incremental hacia la securitización de sus fronteras al ligar constantemente la seguridad de éstas con la situación de paz en el territorio *ad intra*. Esto es posible apreciarse, principalmente, en el hecho de la importancia otorgada a las asociaciones internacionales y colaboraciones con terceros países para la gestión fronteriza y de los flujos de inmigración.

En consecuencia, la primordial diferencia que se encuentra entre la antigua regulación de la política común de migración y asilo y la vigente hoy en día es el uso discursivo de las injerencias extranjeras en las que se explota a las personas en estas situaciones de vulneración para comprometer las estructuras institucionales de los Estados miembros de la Unión Europea.

Los valores europeos del artículo 2 del Tratado de la Unión Europea son parte esencial del *acquis communautaire* o acervo comunitario, siendo de obligado cumplimiento e integración en los sistemas nacionales de los Estados miembros. La dignidad humana, la libertad, el respeto a los derechos humanos, la no discriminación y la solidaridad son valores recogidos en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea que en la configuración actual de la política común de migración y asilo han sido puestos en entredicho.

La flexibilización constante en la responsabilidad compartida y solidaridad entre los Estados miembros hace que no se pueda hablar de una verdadera puesta en común de la política de migración y asilo.

El Pacto Europeo sobre Migración y Asilo podía haber sido un hito en la protección de los valores fundacionales de la Unión Europea, siendo un claro

ejemplo de la solidaridad entre los Estados miembros, mas, los países europeos han optado por proteger sus soberanías nacionales, temiendo la cesión de una porción en favor de la organización supranacional para que ésta haga un uso efectivo de sus capacidades para proteger a las personas más vulnerables que se encuentran en situaciones de necesidad y que los Estados miembros por su cuenta no pueden solventar (razón expresa por la cual fue creada la Unión).

5. Apéndice bibliográfico

AGENCIA DE ASILO DE LA UNIÓN EUROPEA. «European Union Agency for Asylum», *Home*, [fecha de consulta: 61/11/2025]. Disponible en: <https://euaa.europa.eu>

COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO. *El Pacto Europeo sobre Migración y Asilo. Retos y amenazas para los derechos humanos*, 2024, Madrid, [fecha de consulta: 06/11/2025]. Disponible en: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2024/04/Pacto-Europeo-de-Migracion-y-Asilo-retos-y-amenazas.pdf>

COMISIÓN EUROPEA. «Pacto sobre Migración y Asilo», *Migration and asylum*, [fecha de consulta: 03/11/2025]. Disponible en: https://home-affairs.ec.europa.eu/policias/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_es?prefLang=es

Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999.

CONSEJO EUROPEO. «Cronología - Pacto sobre Migración y Asilo», *Análisis del Pacto sobre Migración y Asilo*, [fecha de consulta: 03/11/2025]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/eu-migration-asylum-reform-pact/timeline-migration-and-asylum-pact/>

CONSEJO EUROPEO. «Cronología - Política de migración y asilo de la UE», *Análisis de la Política de migración y asilo de la UE*, [fecha de consulta: 01/11/2025]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/eu-migration-policy/migration-timeline/>

CONSEJO EUROPEO. «Respuesta ante situaciones de crisis migratoria y de fuerza mayor», *Análisis de la Política de migración y asilo de la UE*, [fecha de consulta: 01/11/2025]. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/migration-crisis/>

Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 248, de 24 de septiembre de 2015.

Decisión del Consejo, de 23 de diciembre de 1963, relativa a la celebración del Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 361, de 31 de diciembre de 1977.

Directiva (UE) 2021/1883 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de octubre de 2021 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta cualificación, y por el que se deroga la Directiva 2009/50/CE del Consejo, *Diario Oficial de la Unión Europea* L 382, de 28 de noviembre de 2021.

Directiva (UE) 2024/1346 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por la que se establecen normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 2024/1346, de 22 de mayo de 2024.

Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 348, de 24 de diciembre de 2008.

Directiva 2009/50/CE del Consejo de 25 de mayo de 2009 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, *Diario Oficial de la Unión Europea* L 155, de 18 de junio de 2009.

EUROPEAN COMMISSION, *Ninth report on relocation and resettlement*, COM(2017) 74, 8 February 2017, [consulta: 01/11/2025]. Disponible en: <https://www.refworld.org/reference/themreport/eucommission/2017/en/115949>

GOIG MARTÍNEZ, J. M., «¿Una política común de inmigración en la Unión Europea? Evolución, retos y realidades» en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 29, julio-diciembre de 2015, págs. 191-222.

MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, «Francia recupera el Campo de Rivesaltes», *Carta España*, [fecha de consulta: 06/11/2025]. Disponible en: <https://www.inclusion.gob.es/web/cartaespana/w/francia-recupera-el-campo-de-rivesaltes>

MOLINA DEL POZO, C. F., *Derecho de la Unión Europea*, Reus, Madrid, 2025, 9.ª edición, pp. 719-729.

MOLINA DEL POZO, C. F. y JIMÉNEZ CARRERO, J. A., «Análisis del Pacto UE-Turquía: ¿jaque mate al derecho de asilo?» en *Derecho y Economía de la Integración*, n.º 2, 2017, págs. 71-100.

MUÑOZ AUNIÓN, A., *Política migratoria de la Unión Europea*, Tirant Lo Blanch, 2008, pp. 29-66.

Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación, *Diario Oficial de la Unión Europea* L 81, de 21 de febrero de 2001.

Reglamento (CE) n.º 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras, *Diario Oficial de la Unión Europea* L 105 de 13 de abril de 2006.

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, *Diario Oficial de la Unión Europea* L 77, de 23 de marzo de 2016.

Reglamento (UE) 2018/1806 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación, *Diario Oficial de la Unión Europea* L 303, de 28 de noviembre de 2018.

Reglamento (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 2024/1348, de 22 de mayo de 2024.

Reglamento (UE) 2024/1350 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece el Marco de Reasentamiento y Admisión Humanitaria de la Unión y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1147, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 2024/1350, de 22 de mayo de 2024.

Reglamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la gestión del asilo y la migración, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1147 y (UE) 2021/1060 y se deroga el Reglamento (UE) n.º 604/2013, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 2024/1351, de 22 de mayo de 2024.

Reglamento (UE) 2024/1356 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se introduce el triaje de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 2024/1356, de 22 de mayo de 2024.

Reglamento (UE) 2024/1358 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de datos biométricos a efectos de la aplicación efectiva de los Reglamentos (UE) 2024/1351 y (UE) 2024/1350 del Parlamento Europeo y del Consejo y de la Directiva 2001/55/CE del Consejo y de la identificación de nacionales de terceros países y apátridas en situación irregular, y sobre 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, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga el Reglamento (UE) n.º 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 2024/1358, de 22 de mayo de 2024.

Reglamento (UE) 2024/1359 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se abordan las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/1147, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 2024/1359, de 22 de mayo de 2024.

Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 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*, L 180, de 29 de junio de 2013.

Resolución del Parlamento Europeo, de 1 de junio de 2023, sobre las injerencias extranjeras en todos los procesos democráticos de la Unión Europea, en particular la desinformación (2022/2075(INI)).

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, DOUE C 326/47, de 26 de octubre de 2010, de ahora en adelante TFUE.

Tratado de la Unión Europea, *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 202, de 7 de junio de 2016.

VESTRI, G., «El proceso migratorio desde 1982 hasta hoy» en *Inmigración y extranjería. Amparo jurídico-legal de los menores de edad inmigrantes no acompañados*, Tirant monografías 892, 2014, págs. 39-103.

CAPÍTULO 4

VIOLENCIAS Y RESISTENCIAS: UN ANÁLISIS JURÍDICO CRIMINOLÓGICO DE LA POLÍTICA MIGRATORIA EUROPEA

Myriam Rodríguez Lorenzo

Coordinadora y Docente de la Universidad Isabel I.

Myriam.rodríguez@ui1.es

SUMARIO: 1. Introducción y contexto 2. Marco Jurídico. 3. Marco de pensamientos criminológico y su influencia en el fenómeno migratorio. 4. Conclusiones. 5. Apéndice bibliográfico.

1. Introducción y contexto

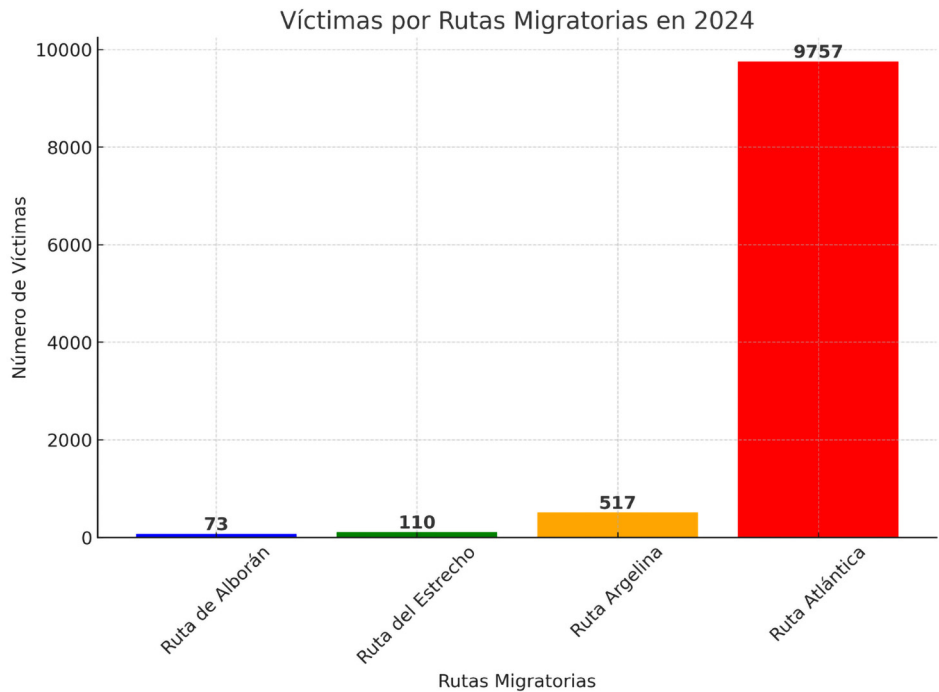
La Unión Europea (en adelante UE) se instituye como una comunidad política democrática y de derecho que fija unas directrices para los Estados miembros que la conforman. Estas directrices se cimentan sobre ideales ilustrados, pero lo cierto es que la mortífera y violenta realidad migratoria que sacude el Mar mediterráneo y el Océano atlántico en las rutas de camino a sus fronteras los ponen en jaque.

Los informes de 2024 realizados por la Organización Internacional para la Migración (OIM por sus siglas en inglés) señalan que las rutas migratorias mediterráneas que intentan finalizar sus travesías en Europa y la ruta atlántica que lleva a las Islas Canarias son las travesías más mortíferas del mundo.

A pesar de que tan solo con los datos que arrojan las distintas instituciones y organizaciones no gubernamentales (ONG en adelante) podría justificarse la necesidad de seguir investigando sobre la cuestión inmigratoria europea (especialmente meridional), lo cierto es que aún lo justifica más el hecho de que aquellos sugieran que esta realidad está lejos de revertirse.

1.1. Datos y punto de partida

Según los datos arrojados por el Informe de Monitoreo Derecho a la Vida 2024 realizado por el colectivo Ca-minando fronteras, fueron 10.457 las víctimas de las rutas de acceso a España, lo que supone que en torno a 29 personas fallecieron al día en la Frontera Occidental Euroafricana¹. La distribución por rutas migratorias es la siguiente:



Nota. Relación de víctimas mortales por rutas migratorias europeas en 2024. Fuente: Elaboración propia a través de los datos obtenidos por Ca-minando fronteras.

A estas cifras hay que sumarles la de las 131 embarcaciones desaparecidas, sin poder contar las personas a bordo.

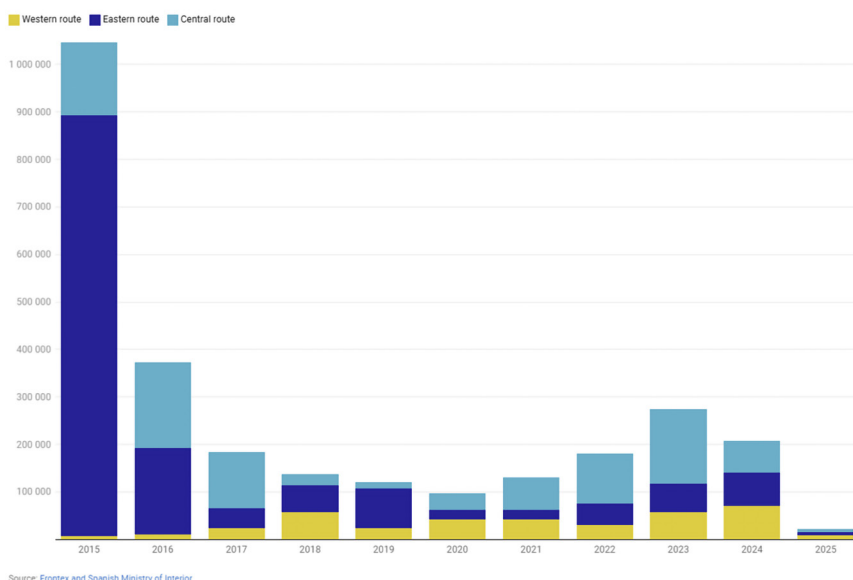
Comenzar exponiendo las cifras sobre los fenecimientos y desapariciones parece oportuno por considerarse el resultado más grave que arroja la realidad migratoria del sur europeo y su gestión, pero también es necesario contextualizar el número de llegadas irregulares a la UE, así como sus rutas. Si se

1. Como es sabido, las cifras pueden variar dependiendo de la fuente que se consulte. En este caso, la consulta se ha realizado a través de la web de Ca-minando fronteras. Fecha de consulta 01/04/2025, recuperado de: https://caminandofronteras.org/wp-content/uploads/2024/12/DALV2024_ES-WEB.pdf

atiende a los datos aportados por el portal oficial del Consejo de la UE y del Consejo Europeo², la evolución en los últimos años es la siguiente:

Llegadas irregulares anuales (2015-2025)

Datos hasta enero de 2025. La ruta occidental corresponde a las rutas del Mediterráneo occidental y de África occidental.



Nota. Relación de llegadas irregulares anuales a la UE desde 2015 hasta 2025. Fuente: sitio web oficial del Consejo de la UE y del Consejo Europeo.

Hasta abril de 2025 se registraron 12.222 llegadas irregulares. El desglose por ruta migratoria era el siguiente: ruta central: 3.275 llegadas; ruta oriental: 3.491 llegadas; y rutas occidentales: 5.456 llegadas.

Aportar ambos grupos de datos es importante para poder realizar una contextualización más o menos acertada de la realidad migratoria de Europa del Sur, y, como puede observarse, el número de llegadas no es nada desdeñable. Sin embargo, tampoco lo es el enfoque con el que se quieran gestionar esos flujos, en clave de seguridad o en clave de humanidad, solidaridad y responsabilidad con los derechos humanos, porque también influye de forma

- Los datos pueden consultarse de forma interactiva desde el sitio web oficial del Consejo de la UE y el Consejo Europeo, en cuyo informe pueden conocerse las cifras exactas de cada ruta migratoria y año. La fuente de la que se han extraído estos datos, a su vez, los obtiene de Frontex y del Ministerio del Interior Español, tal como se apunta en la web. Fecha de consulta 01/04/2025, recuperado de: Flujos migratorios: rutas oriental, central y occidental - Consilium

directa en el primer grupo de cifras que se han aportado; esto es, en el de los fallecimientos y desapariciones.

A este respecto, pueden consultarse los datos de ACNUR, que especifica la relación entre el número de llegadas y el número de muertes o desapariciones en el acceso a Europa desde 2015, con la conocida como «crisis migratoria», hasta 2025. En ellos puede verse que, aunque el número de llegadas desciende notablemente desde entonces, no lo hace —al menos, no de forma proporcional— el número de muertes o desapariciones³:

AÑO	LLEGADAS	MUERTOS O DESAPARECIDOS
2015	1.032.408	3.771
2016	373.652	5.096
2017	185.139	3.139
2018	141.472	2.277
2019	123.663	1.510
2020	95.666	1.881
2021	123.540	3.231
2022	160.070	3.017
2023	270.700	4.110
2024	199.400	3.530
2025	49.072	414

Nota. Relación de muertes y desapariciones por número de llegadas al año desde 2015 hasta 2025. Fuente: elaboración propia a través de los datos de ACNUR.

El enfoque securitario se ve atravesado por la lógica de entender la migración como una emergencia, mientras que el enfoque humanitario la entiende como un fenómeno estructural imparable⁴ y, en otros términos, como una necesidad global.

Añadido a la importancia política y jurídica que tienen todos estos datos para la gestión de un fenómeno de tal magnitud, se le une la social, porque es necesario acudir al concepto de justicia, pero tanto al de justicia penal como al de justicia social. Esto ayuda a no obviar que una de las principales características que envuelven a esta realidad es la pobreza y la necesidad, algo que intersecciona, a su vez, con la idea de *resistencia* al control en un mundo en el que *riesgo* y *seguridad* asumen un papel central.

3. Los datos han sido consultados en el Portal de Datos Operacionales (OPD) de ACNUR. Fecha de consulta 19/05/2025, recuperado de: Situación Europa Llegadas marítimas

4. Cf. FERRAJOLI, L. *Manifiesto por la Igualdad*. Trotta, 2019.

1.2. Hecho político total

Si se atiende a los datos aportados y se asume que en ellos median diversidad de esferas que envuelven la vida (social, política, económica, jurídica...), puede entenderse por qué autores como PALIDDA reconocen la migración como el hecho político total del S.XXI⁵.

Con este término se hace alusión a la significación que se construye sobre la figura del inmigrante (pobre) como la mayor amenaza de este siglo. Construcción que, por todas, justifica un paradigma de control, dominación y exclusión en las fronteras que se materializa con el recurso a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad y a los dispositivos tecnológicos en un sentido foucaultiano⁶.

La globalización permite la apertura de fronteras para el capital y los recursos, pero no para todas las personas⁷. Aquí puede situarse la teorización que hace cortina sobre el constructo de que hay personas que, aparentemente, no tienen nada que aportar a la sociedad, lo que, en el imaginario social, se traduce en el rechazo al pobre⁸.

Como puede verse a través de la normativa europea⁹, sí hay Directivas y acuerdos para fomentar la inmigración con terceros países para personas con trabajo cualificado (Directiva (UE) 2021/1883 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2021 —Tarjeta Azul—) o con un nivel de estudios elevado (Directiva (UE) 2016/801 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016), también para regular el régimen de temporeros (Directiva 2014/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros); y esto es un ejemplo práctico y real de a lo que se refiere la interseccionalidad como marco de pensamiento necesario en el análisis de las movilidades humanas¹⁰: cómo se relacionan diferentes condiciones —como la posición

5. PALIDDA, S. «Il cambiamento radicale delle politiche migratoria», en *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana: REMHU* 29, 61, 2016.

6. Cf. AGAMBEN, G. «¿Qué es un dispositivo?», en *Revista Sociológica (México)* 26, 73, 2011.

7. Cf. SANZ MULAS, N. «Diversidad cultural y política criminal. Estrategias para la lucha contra la mutilación genital femenina en Europa (especial referencia al caso español)», en *Revista electrónica de ciencia penal y criminología* 16, 2014.

8. Cf. CORTINA, A. *Aporofobia, el rechazo al pobre: un desafío para la sociedad democrática*, Paidós, 2017.

9. Puede consultarse a través del portal del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, recuperado de: <https://www.inclusion.gob.es/web/migraciones/directivas> o a través de la web oficial del Parlamento Europeo, recuperado de: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/152/la-politica-de-inmigracion>

10. Cf. GRANDA ORTELLS, L y SORIANO-MIRAS, R. «Violencia y resistencias: trabajadoras del hogar marroquíes tras el cierre de la Frontera Sur», en *Revista CIBOB d'Afers Internacionals*, 133, 2023, pp. 91-112.

social, la posición económica, el nivel de estudios, el sexo, el género, la orientación sexual, la religión o la etnia, entre otras— en un mismo fenómeno.

2. Marco Jurídico

Como es sabido, existen tres niveles normativos por los que han de regirse las políticas migratorias europeas: el internacional, el supranacional y el nacional. En el primer caso, para esta cuestión y a grandes rasgos, corresponde mencionar la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y los diferentes Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. No está de más, a pesar de no ser vinculante, reseñar el Pacto Mundial Para las Migraciones de la ONU, firmado por España.

En el segundo caso, el acervo es mayor, porque median, entre otros, el Tratado de la Unión Europea (TUE), el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y el Acuerdo y el Convenio Schengen; además de las bases y reformas que impulsaron los Programas de Tampere (1999), de La Haya (2004) y de Estocolmo (2009). También, especialmente de 2015 en adelante, la UE va conformando una agenda europea de migración como respuesta a las crisis migratorias, más enfocada en el control de fronteras. Y todo ello sin olvidar la Carta de los Derechos Humanos de la Unión Europea firmada en Niza en el año 2000.

Por último, existe un tercer nivel constituido por la transposición a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros de la legislación procedente de la Unión Europea, sujeta a la normativa anteriormente mencionada. Es decir, derecho interno.

2.1. Normativa europea en materia migratoria

El acervo legislativo en materia migratoria de la UE es amplio y complejo, pero podrían situarse entre las principales y más criticadas los siguientes instrumentos:

1. El conocido como «paquete de facilitación» compuesto por la Directiva 2002/90/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares (DO L 149 de 2/06/2001), y por la Decisión Marco del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares (2002/946/JAI). Estas disposiciones fueron adoptadas en España y traspuestas al Código penal en el artículo 318 bis CP y en los artículos 53 y 54 de la Ley de Extranjería (en adelante, LOEX). Su principal crítica se situaba en torno a la criminalización de la ayuda

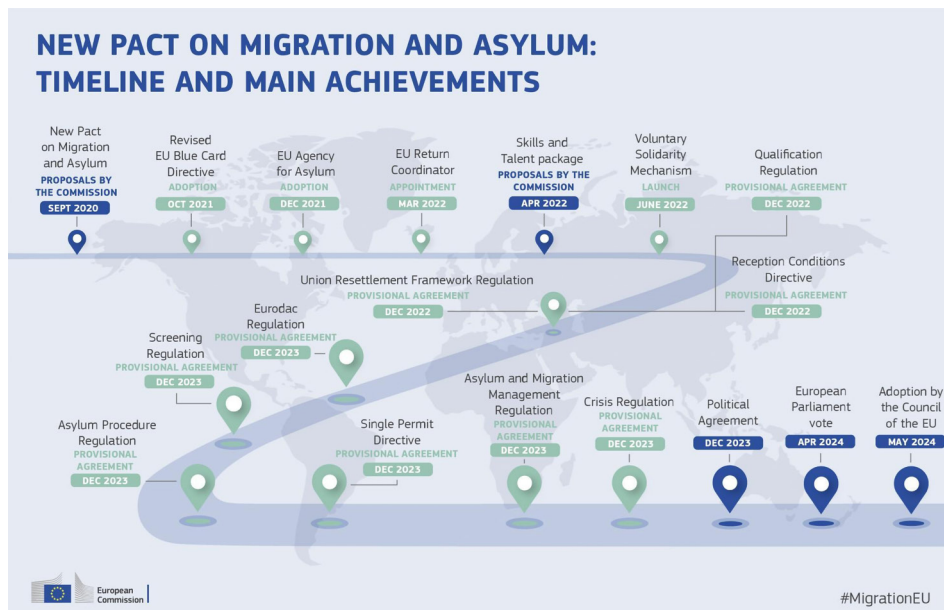
humanitaria, lo que pretende subsanarse a través de la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas mínimas para prevenir y combatir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares en la Unión, y por la que se sustituyen la Directiva 2002/90/CE del Consejo y la Decisión marco 2002/946/JAI del Consejo.

2. La Directiva 2008/115/CE del Parlamento europeo y del Consejo, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno (DO L 348 de 24/12/2008) (Directiva del Retorno), adoptada por el Ordenamiento jurídico español a través del art. 89 del CP y del art. 57 de la LOEX, principalmente. Esta disposición es concretamente muy criticada por ser un claro ejemplo de selectividad penal¹¹, al prever nuestro código una pena (*la expulsión*) solo para una categoría de personas (*el extranjero*). El Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo parece tener previsto en endurecimiento a este respecto, pero la reforma aún no ha sido adoptada.
3. Con respecto al empleo y explotación laboral, se encuentran la Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a las normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular (DO L 168 de 30/06/2009), transpuesta al Ordenamiento jurídico español a través de los artículos 311 bis y 312.2 CP, y en los arts. 54.1.d y 36.1 de la LOEX. Además, sigue en vigor la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo, especialmente dirigida a la prevención y la lucha contra la trata con fines laborales.

Estos no son los únicos bloques normativos dispuestos en materia migratoria de la UE, pero sintetizan bien la situación jurídica objeto de este trabajo. Habría que añadir la relativa a los procedimientos de asilo, así como todo lo dispuesto sobre los distintos organismos e instituciones implicadas en el proceso (como, por ejemplo, Frontex), que, en su mayoría, van a ser modificadas por el Nuevo Pacto¹².

11. Cf. NAVARRO CARDOSO, F. «Análisis del artículo 89 del Código Penal español, y unas reflexiones con perspectiva aporofóbica», en *Revista Penal*, n.º 47, 2021, pp. 193-226

12. Reglamento de Procedimientos de Asilo (Reglamento (UE) 2024/1356); Reglamento de Condiciones de Acogida (Reglamento (UE) 2024/1349); Reglamento de Reconocimiento y Protección Internacional (Reglamento (UE) 2024/1350); Reglamento de Situaciones de Crisis y Migración Instrumentalizada (Reglamento (UE) 2024/1353); Reglamento de Frontex (Reglamento (UE) 2019/1896), Reglamento de Gestión de Asilo y Migración (sustitución del Reglamento de Dublín III), Reforma de Eurodac (Reglamento (UE) 2024/1352), entre otros.



Nota: New Pact on Migration and Asylum: timeline and main achievements. Fuente: Web Oficial de la Unión Europea¹³.

Por lo demás, sobre el Nuevo Pacto, importantes organizaciones como Comisión Española de Ayuda al Refugiado (en adelante CEAR), acusan de que será «devastador» para los derechos humanos¹⁴ (CEAR, 2024).

Las principales motivaciones que presentan estas normativas para gestionar la migración a través del control es la lucha contra el tráfico de inmigrantes y la trata de seres humanos. Ahora bien, los procesos que subyacen a estas motivaciones, así como sus consecuencias, deben ser discutidos.

2.2. *Ius migrandi*

La principal crítica que atraviesa a la normativa europea en materia de migración es la de un excesivo control de fronteras en busca de seguridad, lo que pone en peligro a algunos derechos humanos. En este marco

13. Consultado el 4 de mayo de 2025 en: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_es

14. COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (10 de abril de 2024). El Pacto Europeo de Migración y Asilo será «devastador» para los derechos humanos. Recuperado de: https://www.cear.es/noticias/pacto-europeo-devastador-derecho-asilo-derechos-humanos/?utm_source=chatgpt.com

media una cuestión de niveles normativos y de soberanía. Como se decía al inicio, la UE está formada por Estados nacionales soberanos que cuentan con potestad para proteger sus fronteras. Otra cuestión muy distinta es la legitimidad, especialmente si se atiende al Derecho internacional de los Derechos Humanos.

Por un lado, se encuentra el Derecho Internacional migratorio contemporáneo, sujeto a los límites del Derecho internacional de los Derechos humanos. Por el otro, se encuentra el Derecho de extranjería clásico, es decir, el derecho interno de cada Estado miembro.

El primero debe limitar la discrecionalidad del segundo, puesto que el primero dota de contenido a la dignidad humana, dirigiéndose a personas, y no a meros súbditos. Atendiendo al primero, algunos autores¹⁵ afirman que la normativa europea dejaría de abordar la cuestión migratoria a través de una especie de Derecho de excepción, porque este se va a transformar en permanente siempre que las características del fenómeno que regula (el migratorio) no son excepcionales o emergentes, sino estructurales y continuas, suscritas a esta era globalizada.

Es en este sentido donde resulta interesante recurrir al instrumento legal que otorga el derecho (natural) de emigrar, los Migrandi. A pesar de sus orígenes (recuérdese a Francisco Vitoria y sus *Relecciones de Indis* impartidas en la Universidad de Salamanca en 1539), se encuentra reconocido en el artículo 13.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Los derechos humanos sirven de marco para respetar no solo derechos, sino también principios, como el de igualdad, para poder respetar tanto la igualdad formal como la material (arts. 14 CE y 9.2 CE respectivamente en el caso español). Ambos están en jaque desde el momento en el que se crean categorías de personas absolutamente diferenciadas, situando al margen de la ley esa diferencia: es el caso de la categoría del inmigrante *ilegal*¹⁶, que sitúa a esa persona en movimiento como una no-persona¹⁷.

Es este tipo de construcción categórica de personas una de las responsables de que determinados derechos y principios, como los de igualdad y dignidad, puedan llegar a ser papel mojado, puesto que van a ser respetados siempre y cuando sean ejercidos a través de los cauces establecidos para ello, pero no de forma irregular.

15. Cf. VACAS FERNÁNDEZ, F. *El Derecho Migratorio, Internacional y Europeo, como límite desde los Derechos Humanos a la Discrecionalidad de los Estados en materia migratoria*, Tirant lo Blanch, 2017.

16. Cf. FERRAJOLI, L. *Manifiesto.... Op., Cit.*, 2019.

17. Cf. DAL LAGO, A. *Non persone. L'esclusione dei migrant in una società globale*, Giangiacomo, Feltrinelli, 2004.

2.3. Los límites entre el Derecho Migratorio y el Derecho Penal

La complejidad de la normativa expuesta no solo es consecuencia del amplio abanico de disposiciones que entran en juego en materia migratoria, sino también de la implicación en ella de dos ramas del derecho diferentes: el penal y el administrativo.

La lógica que atraviesa a la Administración y al Derecho administrativo sancionador es la de la eficiencia, mientras que en el Derecho penal debería primar la eficacia, especialmente, si se atiende a la gravedad que implica la aplicación de las consecuencias previstas en esta rama del ordenamiento y a la necesidad de justificar el *ius puniendi* estatal. Cuando estas lógicas se entremezclan, y la segunda se desdibuja en post de la primera, comienza a hablarse del fenómeno conocido como *administrativización del Derecho penal*¹⁸.

El Derecho migratorio es un derecho administrativo, sin embargo, los procesos de criminalización de la migración (movilidad) irregular cada vez interrelacionan más el derecho migratorio con el penal, algo que genera tensiones, especialmente entre los objetivos del control migratorio y los del control penal. Es algo que se plasma en el plano normativo, por estar sujetos a principios limitadores diferentes, especialmente, y en el plano práctico, es decir, a la hora de aplicar el derecho¹⁹. Por eso, cuando se habla de administrativización del Derecho penal se está haciendo alusión, a grandes rasgos, a que se priorizan los intereses del control migratorio sobre los propios del derecho y el sistema penal. Un claro ejemplo de ello es el bien jurídico protegido en el artículo 318 bis del CP, inciso primero, que pareciera más corresponderse al de los flujos migratorios *per se* que al de la vida o libertad de la persona extranjera²⁰.

En base a lo anterior, BRANDARIZ denuncia esta convergencia argumentando que «ha dado lugar tanto a la criminalización de las infracciones de Derecho migratorio como a la imposición de medidas sancionadoras de Derecho migratorio en los casos de delitos cometidos por personas extranjeras (*deportaciones penales*, art. 89CP)»²¹.

18. Cf. SILVA SANCHEZ, J. M. *La expansión del Derecho penal. Aspectos de la Política criminal en las sociedades postindustriales*, Civitas, 2001.

19. Cf. BRANDARIZ, J. A. «Crimigración: los riesgos del uso creciente del Derecho migratorio en el marco del sistema penal», en *Revista Derecho Penal y Criminología*, Vol., XLV, n.º 119, 2024, pp., 145-170

20. El precepto dice lo siguiente: «1. El que intencionadamente ayude a una persona que no sea nacional de un Estado miembro de la Unión Europea a entrar en territorio español o a transitar a través del mismo de un modo que vulnere la legislación sobre entrada o tránsito de extranjeros, será castigado con una pena de multa de tres a doce meses o prisión de tres meses a un año» y se encuentra tipificado dentro del Título XV bis bajo la rúbrica de «delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros».

21. Las cursivas son propias. Cf. BRANDARIZ, J. A. «Crimigración: los riesgos... *Op., Cit.*, p. 146.

3. Marco de pensamientos criminológicos y su influencia en el fenómeno migratorio

Una de las lecturas criminológicas que se puede hacer al entramado normativo de la UE en materia migratoria es que actúa más situacionalmente que etiológicamente. La base está en el traslado del conflicto a otro lugar, y el ejemplo paradigmático se encuentra en la externalización de las fronteras. Se trata de una racionalidad actuarial, que cimenta sus bases en la lógica del riesgo y de los costes y beneficios y que se extiende a la política criminal.

3.1. Securitización de las fronteras

Cuando se habla de política criminal siempre implica hacerlo también del complejo equilibrio entre seguridad y derechos/libertad. En el contexto migratorio actual, las políticas parecieran más encaminadas a la gestión de riesgos que al abordaje del fenómeno o problema en sí, adoptando una racionalidad gerencial, con una fuerte preocupación economicista por los costes de las políticas públicas. Es decir, una lógica centrada más en la eficiencia que en la eficacia²².

Esta racionalidad supone un marco de oportunidad para el actuarialismo penal, una lógica gerencial que responde a una racionalidad de gestión de riesgos y que se ha introducido a través de la política criminal en la forma de pensar y de entender la pena y el castigo, el espacio penitenciario y las funciones jurisdiccionales y policiales²³.

El riesgo se plantea como el criterio que dirige la vida colectiva, que fija los parámetros y los límites y que ilumina el camino de las políticas públicas, incluido las político-criminales y, cada vez más, las penales. El concepto de riesgo liga muy bien con el de emergencia antes mencionado, que intentan legitimar la excepción. La visión de emergencia y excepción implican, a su vez, la desatención hacia el estudio etiológico, puesto que la propuesta propia del gerencialismo es gestionar.

En este sentido, la balanza se inclina más hacia el eje de la seguridad, dando lugar a calificar la política migratoria europea como una *política securitaria*.

22. BRANDARIZ, J. A. «La difusión de lógicas actuariales y gerenciales en las políticas punitivas», en *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, vol. 2, 2014.

23. A este último respecto, piénsese en el profiling étnico policial o, por poner un ejemplo concreto, la persecución de los manteros.

3.2. La lógica situacional y su permeabilidad en la función preventiva

La evolución histórica de la criminología y su condicionamiento a la del derecho penal van indiscutiblemente ligadas con la finalidad del castigo: otro histórico debate en torno al equilibrio entre la retribución y la prevención.

La política migratoria europea no puede ser teorizada como un castigo, entre otras cosas, porque migrar irregularmente no es un delito. Sin embargo, atendiendo a la problemática de los límites entre el Derecho administrativo y el penal antes mencionados, se puede intentar debatir sobre las implicaciones de la teorización criminológica en las lógicas securitarias presentes en la política migratoria, especialmente en su gestión.

Las teorías situaciones estudian cómo pueden facilitar o impedir el crimen determinadas condiciones, dejando a un lado las características del delincuente. Desde la teoría de la elección racional, de Cornish y Clarke (1986) hasta la teoría de las actividades rutinarias, de Cohen y Felson (1979) el objetivo es centrarse en el contexto y alterarlo de alguna manera para evitar la conducta desviada. En el hecho de impedir la entrada de migrantes de forma irregular como objetivo de la política migratoria europea media una lógica criminológica concreta, situacional, pues la gestión de esa política migratoria europea, los instrumentos para su materialización, se constituye en gran medida por la puesta de *obstáculos* (vallas o muros) que reduzcan la oportunidad, de *sanciones administrativas* (retorno, prohibición de entrada durante...) y penales (art. 318 bis CP) para desmotivar al inmigrante y a aquel que quiera ayudarle, y de guardianes (militarización de las fronteras, FRONTEX...). Esta situación hace que el espacio de la Unión Europea se coloque como un *espacio defendible*²⁴, que debe protegerse de la amenaza exterior.

Si la inmigración irregular se define como una emergencia o problema para la UE, se construye la idea de que la UE tiene que protegerse. Así las cosas, la UE pasa a ser la víctima de una especie de invasión liderada por el inmigrante irregular (a pesar de la intencionalidad formal del art. 318 bis del CP).

En este contexto las grandes diferencias entre prevención y retribución se tornan difusas, pues en la priorización de los intereses del control migratorio sobre los del control penal es donde algunos autores sitúan la *crimigración*²⁵.

-
24. Teoría propuesta por el arquitecto Oscar Newman en 1972 que defiende que el diseño urbano puede influir de forma directa en la oportunidad delictiva, por lo que, un correcto diseño de ese espacio puede ayudar a los residentes del mismo a estar más seguros. Consiste en fomentar el sentido de pertenencia en ellos, en que los espacios comunes puedan vigilarse de manera natural y en la imposición de obstáculos que dificulten el acceso a los foráneos o delincuentes. Lo contrario genera oportunidades delictuales.
 25. Concepto acuñado por Stumpf en 2006. Cf. BRANDARIZ, J.A. «Crimigración: los riesgos... Op., Cit.

En estas lógicas se combina la prevención especial negativa, con la general negativa, difundiendo discursos del miedo hacia la inmigración y materializándolo en su criminalización.

3.3. Excedencia y resistencias

En esta racionalidad media otro aspecto importante que está relacionado con la gestión de la propia libertad y el libre albedrío, tratando al ser humano como un ser puramente racional, como un *homo economicus*. La puesta de obstáculos constante parte de la idea de que la conducta desviada siempre es una decisión del desviado, y que, haciendo que tenga mayores costes, el desviado dejará de elegirla. Sin embargo, afirmar que migrar irregularmente sea siempre una elección libre es, cuanto menos, discutible, pues se obvia un factor importante que interfiere en la movilidad humana, y es la necesidad. En este contexto puede situarse el gobierno de la excedencia de DE GIORGI, que expone cómo las transformaciones estructurales del capitalismo tardío resignifican no solo las relaciones económicas, laborales y productivas, sino también las formas de control y castigo. Defiende así que existe una forma de control que busca gestionar la *excedencia* del sistema productivo²⁶.

Dicho esto, y retomando el concepto de Derecho de excepción, hay autoras que muestran cómo la excepcionalidad que circunda a la política migratoria es una construcción²⁷. La narrativa que domina el discurso europeo desde hace décadas es la de considerar la migración como una especie de invasión o amenaza a la que hay que dar soluciones inmediatas y simbólicamente duras que impidan el denominado «efecto llamada». Sobre esta idea se cimenta la militarización de los confines, la creación de Centros de Internamiento de Extranjeros (en adelante, CIES) o la externalización del control de fronteras mediante dotaciones económicas y colaboración entre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Lo cierto es que, como afirma Ferrajoli²⁸, la migración no es una emergencia, es un hecho estructural, y las cifras de entrada no justifican la respuesta en este marco, al menos, no como una respuesta excepcional, puesto que la reacción fue similar ya en la Europa de los 90 durante el conflicto de Yugoslavia, Kosovo o Albania²⁹.

26. Cf. DE GIORGI, A. *El gobierno de la excedencia. Posfordismo y control de la multitud*, Traficantes de sueños, 2006.

27. Cf., RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA, I. «El naufragio de Europa: reflexiones en torno a la crisis de las políticas migratorias y de asilo», en *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 29, pp. 143-164.

28. Cf., FERRAJOLI, L. *Manifiesto por... op., cit.*,

29. Cf. RUIZ- GIMÉNEZ ARRIETA, I. «El naufragio de Europa: reflexiones... Op., Cit.

Uno de los factores que posibilita mantener este discurso y que lo construye como la única alternativa y casi la más humana es pensar en las personas migrantes como meros cuerpos en movimiento en lugar de como «sujetos de derechos y actoras políticas en lucha, fuertes, creativas y resistentes»³⁰.

Dotar al inmigrante de estas capacidades permite cuestionar las lógicas que subyacen al pensamiento hegemónico y hacen visible la magnitud de la cuestión migratoria. Esta línea de pensamiento propone dejar de «hablar por» los y las migrantes y poner el foco de atención en esa capacidad³¹. Solo así las políticas de gestión dejarán de poder sustentarse en la securitización que aparentemente les salva de su victimización como sujetos pasivos de diferentes delitos que sufrirán en el tránsito, como el tráfico, la trata y otras violencias distintas.

Se construye de esta manera un contradiscurso que materializa la representatividad de la capacidad de resistencia en un discurso político subversivo y reestructurador. FOUCAULT proponía estudiar las relaciones de poder (especialmente del discurso) tomando como punto de partida las formas de resistencia contra los diferentes tipos de poder. O, en sus propias palabras, «consiste en utilizar esta resistencia como un catalizador químico que permita poner en evidencia las relaciones de poder, ver dónde se inscriben, descubrir sus puntos de aplicación y los métodos que utilizan. En lugar de analizar el poder desde el punto de vista de su racionalidad interna, se trata de analizar las relaciones de poder a través del enfrentamiento de las estrategias»³². Esto permite potenciar la alternatividad en la actuación. De esta manera se puede empezar a hablar de migrar como un acto de resistencia a este tipo de control social.

Ya decía Beccaria que «el mejor modo de evitar este delito fuera proteger con leyes eficaces la flaqueza contra la tiranía, la cual exagera los vicios que no pueden cubrirse con el manto de la virtud»³³. No aludía a la inmigración, por su puesto. Pero sirve de ejemplo porque abogaba por señalar los orígenes, algo que, en lo que aquí respecta, pasa por estudiar los condicionantes económicos, políticos y sociales que median en la conducta —(no) desviada— de migrar irregularmente.

30. *Ibidem*, p. 160.

31. GRANDA ORTELLS, L y SORIANO-MIRAS, R. «Violencia y resistencias: trabajadoras... *Op.*, *Cit.*

32. FOUCAULT, M. «El sujeto y el poder», en *Revista Mexicana de Sociología* 50, n.º 3, 1998, p. 5.

33. Y continúa diciendo «... no se puede llamar precisamente justa (vale tanto como decir necesaria) la pena de un delito, cuando la ley no ha procurado con diligencia el mejor medio posible de evitarlo en las circunstancias existentes de una nación». *Vid.*, en BECCARIA, C. *Tratado de los delitos y de las penas*, Editorial Committe, Universidad Carlos III de Madrid, 2015, p. 68.

El control social democrático es mucho más eficaz, como defendía MELOSSI³⁴, porque genera o produce un comportamiento más allá de prohibirlo. El ser humano no es un ser económico ni automático, se resiste y se revela, y, cuando esto sucede, el sistema y la racionalidad deben repensarse.

4. Conclusiones

1-. El actuarialismo adelanta la barrera penal. En la legislación española, como transposición de la normativa europea, se encuentra la LOEX (administrativa), que, a través del art. 53 permite controlar y predecir riesgos (entrada irregular) y el CP con el art. 318 bis del CP. El primero se aplica a sujetos que no han delinquido y, el segundo, muy controvertido por ser considerado por algunos perseguidor de intereses político-administrativos más que penales en su tipo básico, porque puede suscitar dudas sobre qué bien jurídico protege el castigo de la ayuda sin ánimo de lucro más allá que la de contravenir una ley administrativa. Si el migrante delinque, se enfrenta al art. 89 del CP. Aunque inmigrar irregularmente a España no sea constitutivo de delito, sí se trata como tal en esta lógica del riesgo, especialmente atendiendo al artículo 318 bis.1 y también al castigo que prevé el 89.

2-. Entre las funciones de la criminología se encuentra la de prevenir conductas desviadas o contrarias a las normas, pero también la de prevenir víctimas y cuestionar las estrategias de control que las generan.

3-. Construir al migrante como un enemigo público, sujeto de riesgo, un otro, un paria, un invasor o directamente como un criminal en el imaginario colectivo resulta muy provechoso para lograr simplificar la gestión de un problema estructural. Todo ello permite externalizar el problema.

4-. La motivación de migrar no siempre obedece a una lógica racional. Con lo que su gestión tampoco debería. Esa racionalidad no tiene en cuenta otros factores, como el de la necesidad, por lo que, tratada está bajo aquella lógica, solo hay lugar a un resultado: la exclusión. Algo que formalmente no tiene cabida en los principios rectores de la Unión europea. En el ámbito de la literatura, existe un ejemplo muy ilustrativo para esta situación, y es el de la ciudad invisible de Leonia —la ciudad de los residuos— de Italo Calvino: «La opulencia de Leonia se mide por las cosas que cada día se tiran, para ceder su lugar a las nuevas. [...] O tal vez porque una vez desechadas las cosas nadie más tiene que volver a pensar en ellas. Dónde llevan cada día su carga los basureros, nadie lo pregunta. Pero de año en año, la ciudad se expande, y los vertederos deben retroceder más lejos. La importancia de los desperdicios aumenta y las pilas se levantan, se estratifican, se despliegan, en un perímetro cada vez más basto. Es una fortaleza de desperdicios indestructibles la que circunda Leonia».

34. MELOSSI, D. *Delito, pena y control social. Un enfoque sociológico entre estructura y cultura*, Ad-Hoc, 2012, p. 317.

5. Apéndice bibliográfico

- AGAMBEN, G.** «¿Qué es un dispositivo?», en *Revista Sociológica (México)* 26, 73, 2011.
- BECCARIA, C.** *Tratado de los delitos y de las penas*, Editorial Committe, Universidad Carlos III de Madrid, 2015.
- BRANDARIZ, J. A.** «La difusión de lógicas actuariales y gerenciales en las políticas punitivas», en *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, vol. 2, 2014.
- BRANDARIZ, J. A.** «Crimigración: los riesgos del uso creciente del Derecho migratorio en el marco del sistema penal», en *Revista Derecho Penal y Criminología*, Vol., XLV, n.º 119, 2024, pp., 145-170.
- CORTINA, A.** *Aporofobia, el rechazo al pobre: un desafío para la sociedad democrática*, Paidós, 2017.
- DAL LAGO, A.** *Non persone. L'esclusione dei migrant in una società globale*, Giangiacomo Feltrinelli, 2004.
- DE GIORGI, A.** *El gobierno de la excedencia. Posfordismo y control de la multitud*, Traficantes de sueños, 2006.
- FERRAJOLI, L.** *Manifiesto por la Igualdad*. Trotta, 2019.
- FOUCAULT, M.** «El sujeto y el poder», en *Revista Mexicana de Sociología* 50, n.º 3, 1998
- GRANDA ORTELLS, L y SORIANO-MIRAS, R.** «Violencia y resistencias: trabajadoras del hogar marroquíes tras el cierre de la Frontera Sur», en *Revista CIBOB d'Afers Internacionals*, 133, 2023, pp. 91-112.
- MELOSSI, D.** *Delito, pena y control social. Un enfoque sociológico entre estructura y cultura*, Ad-Hoc, 2012.
- NAVARRO CARDOSO, F.** «Análisis del artículo 89 del Código Penal español, y unas reflexiones con perspectiva aporofóbica», en *Revista Penal*, n.º 47, 2021, pp. 193-226.
- PALIDDA, S.** «Il cambiamento radicale delle politiche migratoria», en *Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana: REMHU* 29, 61, 2016.
- RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA, I.** «El naufragio de Europa: reflexiones en torno a la crisis de las políticas migratorias y de asilo», en *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 29, pp. 143-164.
- SANZ MULAS, N.** «Diversidad cultural y política criminal. Estrategias para la lucha contra la mutilación genital femenina en Europa (especial referencia al caso español)», en *Revista electrónica de ciencia penal y criminología* 16, 2014.

SILVA SANCHEZ, J. M. *La expansión del Derecho penal. Aspectos de la Política criminal en las sociedades postindustriales*, Civitas, 2001.

VACAS FERNÁNDEZ, F. *El Derecho Migratorio, Internacional y Europeo, como límite desde los Derechos Humanos a la Discrecionalidad de los Estados en materia migratoria*, Tirant lo Blanch, 2017.

CAPÍTULO 5

FACTORES ESPECÍFICOS DE LA SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD DE LAS PERSONAS MIGRANTES, SOLICITANTES DE ASILO Y REFUGIADAS

María José Castaño Reyero

*Profesora contratada doctora, Área Derecho Internacional
Público, Universidad Internacional de la Rioja (UNIR)*

SUMARIO: 1. Introducción: la vulnerabilidad y el contexto migratorio. 2. Una situación jurídica que no permite una ciudadanía plena. 3. Las amenazas y situaciones vividas en los países de origen, tránsito y destino. 4. Una minoría de edad que en el mejor de los casos discrimina y en el peor despoja de todo derecho. 5. A modo de conclusión. 6. Apéndice bibliográfico.

1. Introducción: la vulnerabilidad y el contexto migratorio

Los derechos son el instrumento que hemos encontrado para protegernos colectivamente, como sociedad, de situaciones de vulnerabilidad. En la discusión y elaboración de la justificación de los derechos, el concepto de necesidad ha jugado un papel muy importante ya que engloba aquellos elementos que le faltan a una persona para tener una existencia completa. Según REY, dicha necesidad o carencia se da cuando hay una situación de vulnerabilidad¹.

-
1. REY PÉREZ, J. L. «La idea de vulnerabilidad en la fundamentación de los derechos humanos», en *El Derecho Internacional público en la frontera de los Derechos Humanos. Libro homenaje a la profesora Dra. Cristina J. Gortázar Rotaache*, coordinadoras ADROHER BIOSCA, S. y CLARO QUINTANS, I., Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 2023, págs. 375.

Para el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH) las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas se encuentran de manera innegable en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, tal y como el propio Tribunal señala en el caso *M.S.S v. Bélgica y Grecia* de 21 enero de 2011, no se trata de un grupo homogéneo².

Determinar quiénes son las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas especialmente vulnerables requiere analizar las múltiples dimensiones que influyen en la capacidad de estos individuos para disfrutar de lo que NASH califica como una «ciudadanía plena»³. Identificar estas vulnerabilidades requiere profundizar en la interacción existente entre las diferentes facetas de la desigualdad, como pueden ser la edad, el género o la orientación sexual; pero también el abordaje de muchos de los elementos de la igualdad sustantiva de FREDMAN⁴. Esto es investigar hasta qué punto es desventajosa la situación de las personas que, en palabra de BAUMGÄRTEL, se encuentran en «situación de vulnerabilidad migratoria»⁵; cuál es su estatus jurídico; qué limitaciones tienen a la hora de participar en la vida social y políticamente en sus comunidades; y hasta qué punto las sociedades están dispuestas a acoger y respetar su diferencia⁶.

La vulnerabilidad tiene la capacidad de reconocer las conexiones entre los seres humanos y su entorno. Como concepto heurístico y posiblemente incluso jurídico, el valor de la vulnerabilidad parece seguir creciendo a la hora de tomar decisiones y ya está integrado en algunas de las prácticas de las instituciones de derechos humanos. Este es el caso del proyecto **CRITERIA**⁷ que, partiendo del marco de vulnerabilidad desarrollado por la Organización Internacional para las Migraciones (en adelante, OIM) ha diseñado y puesto

2. *Asunto M.S.S v. Bélgica y Grecia*, Demanda no. 30696/09, Consejo de Europa: Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 1 de enero de 2011. Voto particular del Juez Sajó.
3. NASH, K. «Between Citizenship and Human Rights» en *Sociology*, Vol. 43, N. 6, 2009, pág. 1073.
4. Cf. FREDMAN, S. «Substantive equality revisited» en *Oxford University Press and New York University School of Law*, Vol. 14, N. 3, 2016, págs. 712-738.
5. BAUMGÄRTEL, M. «Facing the challenge of migratory vulnerability in the European Court of Human Rights», *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 38 n.º 1, 2020, pp. 12.
6. BARRIO, LEMA I. y otros «Vulnerabilidad migratoria: un nuevo concepto para la protección de las personas en movimiento», en *Cuadernos de Deusto de Derechos Humanos: Migraciones y vulnerabilidad*, coordinadora LA SPINA, E., Universidad de Deusto, Bilbao, 2021, págs. 53.
7. CRITERIA es un proyecto de la Unión Europea y responde a las siglas de *Comprehensive data-driven Risk and Threat Assessment Methods for the Early and Reliable Identification, Validation and Analysis of migration-related risks* (Métodos integrales de evaluación de riesgos y amenazas basados en datos para la identificación, validación y análisis tempranos y fiables de los riesgos relacionados con la migración). El proyecto ha sido financiado en el marco del programa Horizonte 2020 por el acuerdo de subvención n.º 101021866 y puesto en marcha en 2021.

en marcha un modelo de análisis de riesgos que tiene en cuenta la vulnerabilidad de los migrantes con el objetivo de que las agencias de fronteras puedan compatibilizar la protección de los migrantes con la seguridad⁸.

Sin embargo, encasillar o clasificar a las personas que se desplazan dentro de categorías predefinidas puede generar el efecto contrario a la protección efectiva de sus derechos. El concepto de vulnerabilidad debería adaptarse al contexto de la migración⁹. De hecho, como apunta Baumgärtel, parece más apropiado hablar de vulnerabilidades «migratorias» que afectan a los migrantes de manera diferente en función de diversos factores, como su situación jurídica, las rutas y experiencias vividas, sus países de origen y residencia, su edad, su género, su raza o su situación socioeconómica¹⁰.

El presente capítulo tiene por objeto una aproximación a los factores o circunstancias que afectan de manera especial a la situación de vulnerabilidad de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas. Así, se aborda en primer lugar la situación jurídica de las personas en situación de movilidad y como ésta afecta al disfrute de sus derechos como ciudadanos. Seguidamente se hace una reflexión acerca de las amenazas y riesgos generadas por las situaciones vividas en los países origen, tránsito y destino y la manera posible de evaluar su impacto. Y, por último, se hará referencia a cómo la minoría de edad está empezando a generar una vulnerabilidad específica para las personas en el contexto migratorio.

2. Una situación jurídica que no permite una ciudadanía plena

La interacción entre ciudadanía y derechos humanos derivadas de los procesos de globalización, la migración y el establecimiento de personas en países distintos a sus Estados nacionales no solo no ha eliminado la distinción entre ciudadanos y no ciudadanos, sino que ha traído consigo, como afirma Nash, la proliferación y complejización del estatus de ciudadanía¹¹.

El «derecho cosmopolita», que surge fundamentalmente después de la Guerra Fría como consecuencia del reconocimiento oficial —con mayor o menor alcance— de los derechos humanos internacionales de los ciudadanos

-
8. ČUČA, A. y MORGOTT, I. «Understanding the Vulnerability of Migrants», *blog del CRITERIA Project* (Comprehensive data-driven Risk and Threat Assessment Methods for the Early and Reliable Identification, Validation and Analysis of migration-related risks), 13 January 2023.
 9. TIMMER, A. y otros, «The potential and pitfalls of the vulnerability concept for human rights» en *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 39 (3), 2021, págs. 190-197.
 10. BAUMGÄRTEL, M. «Facing the challenge of migratory vulnerability...*op. cit.* pp. 12.
 11. NASH, K. «Between Citizenship and...*op. cit.* pág. 1070.

y los no ciudadanos dentro del ordenamiento jurídico de los Estados nacionales. En este contexto, el «derecho cosmopolita» de los derechos humanos ha sido especialmente desarrollado en Europa, donde el Tribunal Europeo de Derechos Humanos actúa efectivamente como un «tribunal constitucional para los derechos civiles y políticos» de todos los Estados miembros del Consejo de Europa¹². Tanto los ciudadanos como los no ciudadanos tienen derecho a presentar casos ante el TEDH si consideran que alguno de los Estados parte en el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 (en adelante, CEDH) ha violado alguno de los derechos reconocidos en este tratado internacional¹³.

Sin embargo, desde un enfoque sociológico, el análisis de los derechos humanos deja claro que, incluso en Europa, la cosmopolitización del derecho no se ha traducido necesariamente en una mayor igualdad y justicia. De hecho, esta legalización de los derechos humanos ha contribuido más bien a recrudecer el acceso a la ciudadanía como estatus portador de derechos, a la aparición de nuevas formas de desigualdad entre ciudadanos y no ciudadanos, e incluso a violaciones de los derechos humanos concretas, especialmente relacionados con tratos inhumanos o degradantes, acceso a justicia y discriminación.

En palabras de Nash, la ciudadanía cosmopolita «realmente existente» comprende cinco categorías de «ciudadanos». Los *súper ciudadanos* y los *ciudadanos marginados*, que abarcan todos los individuos que disponen de una situación administrativa regular y permanente que les hace disfrutar de una «ciudadanía plena», cuya única diferencia radica en una situación económica y social que les confiere a los últimos cierta condición de marginalidad. Por otra parte, las categorías de los *cuasi-ciudadanos*, los *sub-ciudadanos* y los *no-ciudadanos* engloban aquellas personas cuya capacidad de actuación viene limitada por la temporalidad de su autorización para residir, el derecho al voto y/o el acceso a derechos básicos¹⁴.

Las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas estarían dentro de éstas tres últimas categorías. Por ejemplo, los residentes de larga duración y con cierta capacidad de movilización política estarían incluidos en la categoría de *cuasi-ciudadanos*. Mientras que el grupo de los *sub-ciudadanos* estaría integrado por aquellos individuos en situaciones de mayor vulnerabilidad que la categoría anterior. Éste sería el caso de las personas solicitantes de asilo por su precaria situación jurídica; ya que como explica el Tribunal de

12. BURGENTHAL, T., y otros, *International Human Rights*. St Paul, MN: West Academic Publishing, 2002, pág. 172.

13. CONSEJO DE EUROPA, Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y modificado por los Protocolos nos.11 y 14, completado por el Protocolo adicional y los Protocolos nos. 4,6,7, 12,13 y 16.

14. NASH, K. «Between Citizenship and...» *op. cit.* págs. 1072-1073.

Estrasburgo en *M.S.S. v. Bélgica y Grecia* de 1 de enero de 2011¹⁵, disponen de una situación administrativa regular avalada únicamente por el derecho a permanecer en el territorio de acogida mientras se evalúa su solicitud, la cual contribuye significativamente a la inseguridad e indefensión que experimentan en la comunidad de acogida. Por último, la categoría denominada *no-ciudadanos*, estaría integrada por personas migrantes indocumentadas y en situación administrativa irregular, así como otras personas cuyo estatus legal ha sido casi totalmente despojado. En esta categoría encontramos, por ejemplo, a la infancia migrante no acompañada de la cual hablaremos en el apartado tercero¹⁶.

Lejos de inaugurar una nueva era de derechos humanos verdaderamente universales, en algunos casos el «derecho cosmopolita» puede incluso contribuir a la creación de condiciones en las que se violan los derechos humanos fundamentales, especialmente el derecho a la no discriminación. Las mujeres y niñas migrantes, aquellas que solicitan asilo y las que han obtenido refugio en numerosas ocasiones deben hacer frente a situaciones de discriminación y desigualdad. Ser mujeres, extranjeras, tener raza u origen étnico, entre otros factores, las expone a la privación de derechos y, en ocasiones, a situaciones de violencia en diversos ámbitos, ya sea social, laboral, policial o judicial¹⁷.

Como señala, BAUMGÄRTEL el hecho de que los casos de migración rara vez planteen cuestiones en virtud del artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (*Prohibición de discriminación*) no es inevitable ni está justificado. La disposición sobre igualdad es un mecanismo útil y, de hecho, necesario para que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ocupe de las solicitudes en las que se aborde el contexto de las personas en situación de movilidad¹⁸. En el caso *Beauty Solomon (B.S) vs España* de 14 de julio de 2012¹⁹, el TEDH, pese a no profundizar en el concepto de discriminación múltiple ni interseccional, resuelve un caso que condena a España por no investigar malos tratos por parte de la policía, reconociendo por primera vez un supuesto de discriminación motivado por la confluencia conjunta de varios

15. *Asunto M.S.S v. Bélgica y Grecia...op. cit.*

16. BARRIO LEMA I. y otros «Vulnerabilidad migratoria: un nuevo concepto para la protección de las personas en movimiento», en *Cuadernos de Deusto de Derechos Humanos: Migraciones y vulnerabilidad*, coordinadora LA SPINA, E., Universidad de Deusto, Bilbao, 2021, págs. 38-39.

17. VIGANO, N. E. 2023. «La interseccionalidad de la discriminación por razones de género, raza y etnia de las mujeres solicitantes de asilo víctimas de violencia de género en la UE. Especial referencia a la situación italiana» en *Deusto Journal of Human Rights*, No. 12, 2023, pág. 234.

18. BAUMGÄRTEL, M. y GANT, S. «On the Basis of Migratory Vulnerability: Augmenting Article 14 of the European Convention on Human Rights in the Context of Migration», en *International Journal of Law in Context*, num. 20, 2024, págs. 92-93.

19. *Asunto B.S v. España*, Demanda no. 47159/08, Consejo de Europa: Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 24 de julio de 2012.

factores de exclusión que cifra en el concepto de «vulnerabilidad específica»²⁰ al estimar que «que las decisiones dictadas por las jurisdicciones internas no tuvieron en consideración la *vulnerabilidad específica* de la demandante, inherente a su condición de mujer africana que ejercía la prostitución»²¹.

Este principio de «vulnerabilidad específica» o «migratoria», como la denomina BAUMGÄRTEL, permite identificar casos de discriminación definidos como una desventaja mensurable que es desproporcionada o arbitraria en relación con experiencias situacionales concretas que no pueden justificarse razonablemente sobre la base del Convenio, que requiere la prueba del «comparador» para determinar las violaciones del artículo 14 del CEDH. Esto es que exista un trato diferenciado que afecte negativamente a un grupo que sufre desventaja, prejuicios y estereotipos²².

La situación y experiencias vividas por las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas son tan variadas y complejas que no pueden considerarse como un todo. Cada experiencia adopta una expresión particular y presenta, como se verá en el apartado siguiente, un grado de severidad distinto.

3. Las amenazas y situaciones vividas en los países de origen, tránsito y destino

La «vulnerabilidad migratoria» se conceptualizaría así, como un elemento circunstancial y transitorio que no es característico de las personas en movimiento sino de las situaciones vividas. Identificar la vulnerabilidad específica de cada una de estas personas requiere analizar cada caso de manera individualizada e interseccional²³.

La vulnerabilidad individual de las personas no es una variable independiente y está íntimamente relacionada con la amenaza y el riesgo. La vulnerabilidad puede aumentar o disminuir en función del entorno en el que nos encontremos, o de las posibles amenazas y los riesgos que caractericen una situación dada. Son muchas las amenazas que pueden exacerbar la vulnerabilidad y elevar el riesgo que corren las personas en situación de movilidad en sus países de origen, de tránsito y de destino. Las malas condiciones meteorológicas, los conflictos armados, la trata de personas, la falta de acceso a la salud, el riesgo de detención y expulsión, son solo algunas de las situaciones que podrían figurar entre las amenazas²⁴.

20. GORJÓN BARRANCO, M. C., «La discriminación de la mujer migrante prostituta: un enfoque interseccional penal», en *Estudios Penales y Criminológicos*, núm 45, 2024, pág. 3.

21. *Asunto B.S v. España...op. cit.* Párr.71.

22. BAUMGÄRTEL, M. y GANT, S. «On the Basis of Migratory Vulnerability...op. cit.», pág. 94.

23. BARRIO LEMA I. y otros «Vulnerabilidad migratoria...op. cit.», pág. 48.

24. UNITED NATIONS NETWORK ON MIGRATION, *Vías regulares para la admisión y la estancia de migrantes en situación de vulnerabilidad*, 2021, pág. 4.

Los riesgos son muy diferentes según el contexto y dependen de una variedad de factores. Muchas de las personas que se desplazan transnacionalmente sufren violencia, explotación y abuso durante y tras sus viajes migratorios. El modelo de análisis de riesgos de la Organización Internacional de las Migraciones incluye, además, de la vulnerabilidad, la amenaza y el riesgo, el análisis de factores de protección o resiliencia que disminuyen la probabilidad de sufrir violencia. Las personas que migran solicitan asilo y las refugiadas, así como sus familias u hogares; las comunidades y grupos a los que pertenecen están insertos en un medio social más amplio. Por lo que su resiliencia o vulnerabilidad están determinadas por la presencia, ausencia e interacción de factores de riesgo y de protección a diferentes niveles: individual, de la familia u hogar, comunitario y estructural. Cada factor, en cada nivel, puede ser un elemento ya sea de riesgo o de protección, según el contexto²⁵.

Por ejemplo, UNICEF y la OIM señalan que en el grupo de edad de 14 a 24 años los casos de explotación y abuso eran más frecuentes entre los niños y jóvenes que tenían bajos niveles de instrucción o que viajaban solos. Además, muchos de los riesgos que corren los niños y niñas durante los viajes migratorios son específicos de la ruta de migración utilizada. Por ejemplo, los casos de abuso se triplican en la ruta del Mediterráneo central en comparación con los casos detectados en la ruta del Mediterráneo oriental²⁶.

El abordaje y la reducción de las vulnerabilidades en la movilidad humana es uno de los objetivos del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular de 2018²⁷. También los Estados miembros de la Unión Europea realizan evaluaciones de vulnerabilidad cuando reciben solicitudes de asilo siguiendo los criterios establecidos por el Sistema Europeo Común de Asilo. Las autoridades de protección y profesionales encargados de la asistencia a las personas en situación de movilidad necesitan una metodología operacional para poder cumplir con su labor²⁸. De lo contrario, la vulnerabilidad en lugar de un principio de actuación imparcial puede llegar a convertirse en un elemento de control social y de regulación de ciertos comportamientos, como, por ejemplo, restringir la libertad de movimiento a personas en situa-

25. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, *Manual de la OIM sobre protección y asistencia para personas migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso*, OIM, 2019, págs.5-8.

26. UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND and INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, *Harrowing Journeys: Children and youth on the move across the Mediterranean Sea, at risk of trafficking and exploitation*, UNICEF and IOM, 2017.

27. ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, aprobada el 19 de diciembre de 2018. Documento A/RES/73/195, 11 de enero de 2019.

28. GAZI, T. «Who are we calling vulnerable in EU aid projects?» en *Academia Letters*, Article 1521, 2021.

ción irregular por el hecho de residir en recursos de protección para familias con hijos menores de edad²⁹.

Al hablar de vulnerabilidad, es fundamental atender a las necesidades particulares de perfiles específicos, pero también tener en cuenta el análisis interseccional de la realidad. Ser mujer o pertenecer a una minoría sexual tiene un gran impacto a la hora de enfrentar vulnerabilidades y violencias específicas³⁰. Un estudio de caso de mujeres de origen subsahariano que llegaron a España siendo menores de edad evidencia el riesgo asociado a la trata de las niñas en situación de movilidad transnacional³¹. Sin embargo, este tipo de enfoque igualmente evita la infravaloración de la capacidad de agencia y resistencia de las personas pertenecientes a determinados colectivos. La migración también puede empoderar a las mujeres y migrantes LGBTI, permitiéndoles convertirse en agentes de cambio y desarrollo para ellos, sus familias y las comunidades³².

La interseccionalidad es una teoría, pero también una metodología acuñada en 1989 por CRENSHAW con el fin de evidenciar la invisibilidad de las múltiples dimensiones de opresión que pueden experimentar las personas, en este caso las múltiples violencias y discriminaciones sufridas por razones tanto de raza como de género por las trabajadoras negras de la compañía estadounidense General Motors³³. Esta nueva noción permite comprender que las discriminaciones sufridas por cada persona no actúan de forma aislada, sino que se entretajan de manera multidimensional llegando a construir nuevas identidades y nuevas formas de discriminación. Es decir, la interseccionalidad no es un sumatorio de discriminaciones (mujer+trans+racializada) sino que se generan identidades propias (mujer trans racializada)³⁴.

En el contexto actual de la movilidad de personas transaccional, la situación de los niños y niñas amerita un análisis de estas características, pues la condición de extranjería unida a la minoría de edad está empezando a tener entidad propia como factor de discriminación en el mejor de los casos y de desposesión de derechos en el peor.

29. TIMMER, A. y otros, «The potential and pitfalls...*op. cit.*» pág. 195.

30. ARENAS HIDALGO, N. y otros, *Análisis de los obstáculos a la movilidad internacional hacia España y la Unión Europea*, Grup d'Estudis sobre els Drets dels Immigrants, GESDI, Observatori de Dret Públic, IDP Barcelona, 2024, pág. 19.

31. Cf. TORRADO MARTÍN-PALOMINO, E. «Menores y su impacto de género en las migraciones globalizadas», en *Migrantes menores y juventud migrante en España y en Italia*, obra colectiva, coordinadores DURÁN RUIZ, F.J. y MARTÍNEZ CHICÓN, R. Comares, Granada, 2019, págs. 121-132.

32. ARENAS HIDALGO, N. y otros, *Análisis de los obstáculos...op. cit.* pág. 19.

33. Cf. CRENSHAW, K., «Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics». *University of Chicago Legal Forum*, 140, 1989, págs. 139-167

34. BARRIO, LEMA I. y otros «Vulnerabilidad migratoria...*op. cit.*», pág. 37.

4. Una minoría de edad que en el mejor de los casos discrimina y en el peor despoja de todo derecho

Un niño o niña migrante es una persona menor de edad que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, de manera temporal o permanente, y por diversas razones³⁵.

Las formas en que los niños y niñas migran por el mundo son muy variadas. Aunque muchos viajan de manera segura, con la documentación y el estatus jurídico exigido, otros atraviesan las fronteras sin visados, a menudo en condiciones peligrosas y de explotación. La falta de opciones para una movilidad segura y legal aumenta la probabilidad de que estos niños y niñas opten junto a sus familias por vías de migración irregulares para evitar la detección. La ausencia de un estatus jurídico agrava particularmente la vulnerabilidad de la infancia durante las travesías migratorias, sobre todo cuando viajan solos. El miedo a ser denunciados a las autoridades, las barreras lingüísticas o la marginación y discriminación que experimentan durante el tránsito hacen que sean reacios a establecer contactos con las comunidades por las que pasan y que tengan dificultades para acceder a los servicios básicos. Su desconexión de las redes sociales y familiares durante el viaje abre las puertas a un mayor riesgo de explotación, violencia y abuso³⁶.

Aunque la situación de los niños y niñas extranjeros no se atiende en una norma específica de la Convención de los derechos del niño de 1989 (en adelante, CDN)³⁷, el texto de la Convención no carece de significado para ellos³⁸. De hecho, en noviembre de 2017, el Comité de los derechos del niño (en adelante, CDN) publica junto al Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares unas Observaciones Generales Conjuntas sobre niños y niñas en el contexto de las migraciones internacionales. Estas observaciones atañen a todos los Estados con independencia de que hayan ratificado o no la CDN o la Convención internacional sobre la

35. Adaptación del término migrante elaborada por la OIM para sus propios fines en *Términos fundamentales sobre migración*. Web oficial de la Organización Internacional para las Migraciones, página visitada el 5 de julio de 2025.

36. REALE, D., «Protecting and supporting children on the move: Translating principles into practice» in *Children on the Move*, IOM, 2013.

37. ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada el 20 de noviembre de 1989. Documento A/RES/44/25, 2 de 20 noviembre de 1989.

38. Cf. LÁZARO GONZALEZ, I. E. «Los niños y niñas extranjeros no acompañados en los treinta años de vigencia de la Convención», en *Infancia, pandemia y derechos: treinta años de la Convención sobre los derechos del niño en España*, obra colectiva, coordinadora MARTÍNEZ GARCÍA, C., Thomson Reuters Aranzadi, España, 2020, págs. 850-893.

protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990³⁹. La cantidad de temas a abordar justificó la necesidad de elaborar dos documentos de Observaciones: la OGC 2017, número 3 y 22⁴⁰; y la OGC 2017, número 4 y 23⁴¹.

En primer lugar, las Observaciones Generales recuerdan la primacía de los derechos de los niños y niñas dentro del ordenamiento jurídico estatal. Para ello, tal y cómo se establece en la Observación General del CDN n.º 14, de 29 de mayo de 2013, garantizar el interés superior de las personas menores de edad debe de ser la máxima prioridad⁴². El interés superior del niño es un criterio que precede a la propia Convención sobre los Derechos del Niño de 1989; ya se encontraba presente en diversos Estados con el objetivo de garantizar derechos a las personas menores de edad. A pesar de estar lleno de grises, no se trata de un concepto jurídico indeterminado sino de una norma de derecho sustantivo, un principio jurídico interpretativo fundamental y una norma de procedimiento del ordenamiento jurídico⁴³. Para su determinación es necesario escuchar al niño o la niña, y que aun yendo acompañado, tenga un representante legal cualificado para la toma de decisiones y sea escuchado también en los procedimientos que afecten a su familia, como es el caso de la expulsión⁴⁴.

39. ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, aprobada el 18 de diciembre de 1990. Documento A/RES/45/158, de 18 de diciembre de 1990.

40. COMITÉ DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES Y COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, Observaciones general conjunta núm. 3 (2017) y núm. 22 (2017) sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional. Documento CMW/C/GC/3-CRC/C/GC/22, 16 de noviembre de 2017.

41. COMITÉ DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES y COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, Observaciones general conjunta núm. 4 (2017) y núm. 23 (2017) relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno. Documento CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, 16 de noviembre de 2017.

42. COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, Observaciones General N.º 14 (2013) Derecho del niño sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1). Documento CRC/C/GC/14, 29 de mayo de 2013.

43. Cf. AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA y CONSEJO DE EUROPA, *Manual de legislación europea sobre los derechos del niño*, Edición 2022, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2022; y PERAZZO ARAGONESES, C. «El interés superior del niño», en *Infancia, pandemia y derechos: treinta años de la Convención sobre los derechos del niño en España*, obra colectiva, coordinadora MARTINEZ GARCÍA, C., Thomson Reuters Aranzadi, España, 2020, págs.165-198.

44. Cf. CARDONA LLORENS, J. «Derecho a ser escuchado y a participar», en *Infancia, pandemia y derechos: treinta años de la Convención sobre los derechos del niño en España*, obra colectiva, coordinadora MARTINEZ GARCÍA, C., Thomson Reuters Aranzadi, España, 2020, págs. 229-258.

La especial responsabilidad que tienen las autoridades de infancia en la salvaguarda de los derechos, así como la necesidad de que las políticas que afectan a los niños y niñas se apliquen de manera equitativa en relación a las personas menores de edad nacionales, también ocupó una parte importante de las Observaciones Generales de ambos comités.

En España, el acrónimo MENA (menor extranjero no acompañado) se incorporó al lenguaje común fruto de su inclusión en el ya derogado Reglamento de Extranjería de 2011 con connotaciones meramente descriptivas. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua lo incluyó como una voz aceptada. Recientemente, la misma Real Academia, acogiendo la valoración expresada desde distintas instancias —entre ellas, la del Defensor del Pueblo—, ha añadido como cuarta acepción a esa voz de su diccionario la indicación de «usado a veces como despectivo»⁴⁵.

Un niño o niña no acompañado es una persona menor de edad que se encuentra separada de ambos padres y otros parientes y no está al cuidado de ningún otro adulto que, por ley o costumbre, sea responsable de hacerlo⁴⁶. Dentro de este grupo, habría que incluir a los niños y niñas «separados», que son personas menores de edad separada de ambos padres o de su anterior cuidador principal legal o habitual, pero no necesariamente de otros familiares. Los niños y niñas «separados» son considerados legalmente como infancia no acompañada. Algunos de ellos requieren una protección especial, como, por ejemplo, el caso de las niñas casadas con un adulto⁴⁷.

De ser una circunstancia temporal ha pasado a convertirse en un rasgo crónico del fenómeno de la movilidad humana transnacional. La protección de estos niños y niñas implica obligaciones jurídicas concretas para los Estados. A saber, su identificación, el nombramiento de un tutor o responsable, y la búsqueda de una solución duradera⁴⁸.

Por su especial vulnerabilidad es uno de los grupos que ha merecido mayor atención por parte del Comité de los Derechos del niño en sus observaciones generales, especialmente en relación a la necesidad de garantizar su interés superior, su derecho de participación y a no sufrir discriminación⁴⁹. El principio de no discriminación implica que el trato que recibirá un niño o una niña

45. DEFENSOR DEL PUEBLO, *Niñas y niños extranjeros en España solos o acompañados*, Madrid, mayo de 2025, pág.6.

46. ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, *Menores no acompañados y la protección del asilo*, Delegación de ACNUR en España, pág. 3.

47. Cf. EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Current migration situation in the EU: separated children*, FRA, 2016.

48. Cf. EUROPEAN UNION AGENCY FOR ASYLUM and the EU AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Practical Tool for Guardians - Transnational procedures in the framework of international protection*, EUAA and FRA, 2024.

49. Cf. LÁZARO GONZALEZ, I. E. «Los niños y niñas extranjeros...op. cit.

es independiente de la situación en la que se encuentre su familia. En materia de infancia, la desigualdad en el trato no puede tener efectos restrictivos en la práctica⁵⁰, por lo que constituye de por sí una forma de discriminación⁵¹.

Por último, las Observaciones Generales Conjuntas hacen hincapié en la necesidad de llevar siempre a cabo la interpretación más favorable a la infancia en base al principio de buena fe en aplicación de los tratados en materia de derechos humanos. Lo cual implica tener en cuenta la vulnerabilidad de los niños y niñas migrantes en los supuestos de detención administrativa; la protección de los niños y niñas contra la expulsión, incluso en el caso de aquellos cuya solicitud de asilo no haya sido garantizada⁵²; y en último término, la presunción de minoría de edad, pues una de las consecuencias de no hacerlo puede dejar a un niño o una niña desposeído de todos los derechos que le asisten.

5. A modo de conclusión

El término vulnerabilidad ha pasado de ser una noción subyacente a un concepto explícito de los derechos humanos⁵³. Como tal, la vulnerabilidad es un rasgo universal de la condición humana⁵⁴. Todos los seres humanos somos sujetos susceptibles de sufrir daños de todo tipo: físico, moral, psicológicos, económico, en el marco de las estructuras institucionales, etc.⁵⁵. Pero la vulnerabilidad es también un rasgo particular, porque algunos colectivos y personas son más vulnerables que otros⁵⁶.

50. Cf. CAVALERI, V. «La disapplicazione del principio di “non discriminazione” nell’integrazione lavorativa del minore straniero non accompagnato», en *Migrantes menores y juventud migrante en España y en Italia*, obra colectiva, coordinadores DURÁN RUIZ, F.J. y MARTÍNEZ CHICÓN, R. Comares, Granada, 2019, págs. 220-230.

51. Cf. COMITÉ DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES Y COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, Observaciones general conjunta núm. 3 (2017) y núm. 22 (2017) *op. cit.*

52. Cf. CLARO QUINTANS, I. «La vulnerabilidad de los niños migrantes: la respuesta del Tribunal de Estrasburgo en los supuestos de detención administrativa», en *Cuadernos de Deusto de Derechos Humanos: Migraciones y vulnerabilidad*, coordinadora LA SPINA, E., Universidad de Deusto, Bilbao, 2021, págs. 99-116.

53. Cf. TIMMER, A. y otros, «The potential and pitfalls of the vulnerability concept for human rights» en *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 39 (3), 2021, págs. 190-197

54. FINEMAN señala que «la vulnerabilidad debería entenderse en primer lugar como un elemento inherente a nuestra encarnación en un cuerpo, que comporta la posibilidad constante de un daño, una lesión o un infortunio». FINEMAN, M., «The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition» en *Yale Journal of Law&Feminism*, Vol. 20, N. 1, 2008, págs. 8-10.

55. PERONI, L. y TIMMER, A. «Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law» en *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 11 No. 4, Oxford University Press, 2013, pp. 1085.

56. Cf. *Ibid*, pp. 1059-60.

Como parte de la condición humana, la vulnerabilidad está aquí para quedarse y mejorar la asistencia y protección de las personas en situación de movilidad, así como la activación de vías legales y seguras para ciertos perfiles de situaciones, como el de personas con discapacidad, víctimas de trata, personas con enfermedades crónicas, entre otras. El *Manual de la OIM sobre protección y asistencia para personas migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso* es un buen ejemplo de la aplicación técnica del concepto de vulnerabilidad en la intervención de los profesionales y proveedores de servicios.

No obstante, y aunque las personas en situación migratoria comparten ciertas carencias que vienen determinadas por circunstancias concretas que les afectan más a ellos que al resto de las personas y que no les permiten el ejercicio de una ciudadanía plena. Encasillar o clasificar a las personas que se desplazan dentro de categorías predefinidas puede generar el efecto contrario a la protección efectiva de sus derechos.

El actual desarrollo de los derechos humanos internacionales está contribuyendo a elevar el concepto de vulnerabilidad a la categoría de principio rector, comparable a la dignidad o la igualdad. Decisiones como el caso *Beauty Solomon (B.S) vs España* de 14 de julio de 2012, en la que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos reconoce la existencia de una «vulnerabilidad específica» que no se ha querido o podido ver es una buena muestra de la versatilidad de este concepto cuya fortaleza radica en reconocer las conexiones entre los seres humanos y su entorno. Los derechos humanos son un constructo, una institución jurídica que quiere salvar de la vulnerabilidad a todos los seres precisamente para que puedan vivir con dignidad. Protegerlos frente a la vulnerabilidad sea cual sea su origen es la razón última de los derechos como instituciones jurídicas⁵⁷.

La vulnerabilidad está esencialmente relacionada con la discriminación, no tanto formal como sustantiva. ¿Cuáles son los factores que imponen una desventaja a las personas en situación de movilidad? Parece que la jurisprudencia del TEDH, aunque se resista de momento a utilizar el artículo 14 del CEDH, empieza a estudiar estas cuestiones. Es decir, la desventaja que puede imponer una determinada normativa para que las personas migrantes o desplazadas puedan acceder a derechos, o la desventaja de no poder participar en calidad de iguales en la vida social en el mejor de los casos, el estigma y la criminalización en el peor de los supuestos, aislándoles del ámbito comunitario y limitando su participación en unas estructuras sociales, que por el momento solo están preparadas para señalar su diferencia y acrecentar su vulnerabilidad.

57. REY PÉREZ, J. L. «La idea de vulnerabilidad en...*op. cit.*, pág. 377.

6. Apéndice bibliográfico

6.1. Referencias bibliográficas

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, *Menores no acompañados y la protección del asilo*, Delegación de ACNUR en España.

AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA y CONSEJO DE EUROPA, *Manual de legislación europea sobre los derechos del niño*_Edición 2022, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2022

ARENAS HIDALGO, N. y otros, *Análisis de los obstáculos a la movilidad internacional hacia España y la Unión Europea*, Grup d'Estudis sobre els Drets dels Immigrants, GESDI, Observatori de Dret Públic, IDP Barcelona, 2024.

BARRIO, LEMA I. y otros «Vulnerabilidad migratoria: un nuevo concepto para la protección de las personas en movimiento», en *Cuadernos de Deusto de Derechos Humanos: Migraciones y vulnerabilidad*, coordinadora LA SPINA, E., Universidad de Deusto, Bilbao, 2021, págs. 35-55.

BAUMGÄRTEL, M. y **GANT, S.** «On the Basis of Migratory Vulnerability: Augmenting Article 14 of the European Convention on Human Rights in the Context of Migration», en *International Journal of Law in Context*, num. 20, 2024, págs. 92-112

BAUMGÄRTEL, M. «Facing the challenge of migratory vulnerability in the European Court of Human Rights», *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol.38 n.º 1, 2020, pp. 12-29.

BURGENTHAL, T. y otros, *International Human Rights*. St Paul, MN: West Academic Publishing, 2002, pág. 172.

CAVALERI, V. «La disapplicazione del principio di “non discriminazione” nell'integrazione lavorativa del minore straniero non accompagnato», en *Migrantes menores y juventud migrante en España y en Italia*, obra colectiva, coordinadores DURÁN RUIZ, F.J. y MARTÍNEZ CHICÓN, R. Comares, Granada, 2019, págs. 220-230.

CARDONA LLORENS, J. «Derecho a ser escuchado y a participar», en *Infancia, pandemia y derechos: treinta años de la Convención sobre los derechos del niño en España*, obra colectiva, coordinadora MARTÍNEZ GARCÍA, C. Thomson Reuters Aranzadi, España, 2020, págs. 229-258.

- CRENSHAW, K.**, «Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics». *University of Chicago Legal Forum*, 140, 1989, págs. 139-167
- CLARO QUINTANS, I.** «La vulnerabilidad de los niños migrantes: la respuesta del Tribunal de Estrasburgo en los supuestos de detención administrativa», en *Cuadernos de Deusto de Derechos Humanos: Migraciones y vulnerabilidad*, coordinadora LA SPINA, E., Universidad de Deusto, Bilbao, 2021, págs. 99-116.
- COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO**, Observaciones General N.º 14 (2013) Derecho del niño sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1). Documento CRC/C/GC/14, 29 de mayo de 2013.
- COMITÉ DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES y COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO**, Observaciones general conjunta núm. 3 (2017) y núm. 22 (2017) sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional. Documento CMW/C/GC/3-CRC/C/GC/22, 16 de noviembre de 2017.
- COMITÉ DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES y COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO**, Observaciones general conjunta núm. 4 (2017) y núm. 23 (2017) relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno. Documento CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, 16 de noviembre de 2017.
- COUNCIL OF EUROPE**, *Action Plan on Protecting Vulnerable Persons in the Context of Migration and Asylum in Europe (2021-2025)* 2021.
- ĆUĆA, A. y MORGOTT, I.** «Understanding the Vulnerability of Migrants», *blog del CRITERIA Project* (Comprehensive data-driven Risk and Threat Assessment Methods for the Early and Reliable Identification, Validation and Analysis of migration-related risks), 13 January 2023.
- DEFENSOR DEL PUEBLO**, *Niñas y niños extranjeros en España solos o acompañados*, Madrid, mayo de 2025.
- ELIZABETH VIGANO, N.** «La interseccionalidad de la discriminación por razones de género, raza y etnia de las mujeres solicitantes de asilo víctimas de violencia de género en la UE. Especial referencia a la situación italiana», en *Revista Deusto de Derechos Humanos*, núm. 11, 2023, 229-255.
- EUROPEAN UNION AGENCY FOR ASYLUM and the EU AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS**, *Practical Tool for Guardians - Transnational procedures in the framework of international protection*, EUAA and FRA, 2024.

- EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS**, *Current migration situation in the EU: separated children*, FRA, 2016.
- FANJUL, G., GÁLVEZ, I. Y ZUPPIROLI, J.**, *Crecer sin papeles en España*, Save the Children España, 2021.
- FINEMAN, M.**, «The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition» en *Yale Journal of Law & Feminism*, Vol. 20, N. 1, 2008, págs. 8-40.
- FREDMAN, S.** «Substantive equality revisited» en *Oxford University Press and New York University School of Law*, Vol. 14, N. 3, 2016, págs. 712-738.
- GAZI, T.** «Who are we calling vulnerable in EU aid projects?» en *Academia Letters*, Article 1521, 2021.
- GORJÓN BARRANCO, M. C.**, «La discriminación de la mujer migrante prostituta: un enfoque interseccional penal», en *Estudios Penales y Criminológicos*, núm 45, 2024, págs. 1-29.
- LÁZARO GONZALEZ, I. E.** «Los niños y niñas extranjeros no acompañados en los treinta años de vigencia de la Convención», en *Infancia, pandemia y derechos: treinta años de la Convención sobre los derechos del niño en España*, obra colectiva, coordinadora Clara MARTÍNEZ GARCÍA, Thomson Reuters Aranzadi, España, 2020, págs. 850-893.
- NASH, K.** «Between Citizenship and Human Rights» en *Sociology*, Vol. 43, N. 6, 2009, págs. 1067-1083.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES**, *Manual de la OIM sobre protección y asistencia para personas migrantes vulnerables a la violencia, la explotación y el abuso*, OIM, 2019.
- PERAZZO ARAGONESES, C.** «El interés superior del niño», en *Infancia, pandemia y derechos: treinta años de la Convención sobre los derechos del niño en España*, obra colectiva, coordinadora MARTÍNEZ GARCÍA, C., Thomson Reuters Aranzadi, España, 2020, págs. 165-198.
- PERONI, L. y TIMMER, A.** «Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law» en *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 11 No. 4, Oxford University Press, 2013, págs. 1056-1085.
- REALE, D.**, «Protecting and supporting children on the move: Translating principles into practice» in *Children on the Move*, IOM, 2013.
- REY PÉREZ, J. L.** «La idea de vulnerabilidad en la fundamentación de los derechos humanos», en *El Derecho Internacional público en la frontera de los Derechos Humanos. Libro homenaje a la profesora Dra. Cristina J. Gortázar Rotaecche*, coordinadoras ADROHER BIOSCA, S. y CLARO QUINTANS, I., Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 2023, págs. 369-381.

TORRADO MARTÍN-PALOMINO, E. «Menores y su impacto de género en las migraciones globalizadas», en *Migrantes menores y juventud migrante en España y en Italia*, obra colectiva, coordinadores DURÁN RUIZ, F.J. y MARTÍNEZ CHICÓN, R. Comares, Granada, 2019, págs. 121-132.

TIMMER, A. y otros, «The potential and pitfalls of the vulnerability concept for human rights» en *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 39 (3), 2021, págs. 190-197.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND AND INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, *Harrowing Journeys: Children and youth on the move across the Mediterranean Sea, at risk of trafficking and exploitation*, UNICEF and IOM, 2017.

UNITED NATIONS NETWORK ON MIGRATION, *Vías regulares para la admisión y la estancia de migrantes en situación de vulnerabilidad*, ONU, 2021.

VIGANO, N. E. 2023. «La interseccionalidad de la discriminación por razones de género, raza y etnia de las mujeres solicitantes de asilo víctimas de violencia de género en la UE. Especial referencia a la situación italiana» en *Deusto Journal of Human Rights*, No. 12, 2023, págs. 229-255.

6.2. Referencias normativas y jurisprudenciales

ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, aprobada el 19 de diciembre de 2018. Documento A/RES/73/195, 11 de enero de 2019.

ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada el 20 de noviembre de 1989. Documento A/RES/44/25, 20 de noviembre de 1989.

ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, aprobada el 18 de diciembre de 1990. Documento A/RES/45/158, de 18 de diciembre de 1990.

Asunto M.S.S v. Bélgica y Grecia, Demanda no. 30696/09, Consejo de Europa: Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 1 de enero de 2011.

Asunto B.S v. España, Demanda no. 47159/08, Consejo de Europa: Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 24 de julio de 2012.

CAPÍTULO 6

RECONFIGURACIÓN GEOPOLÍTICA Y LAS NUEVAS DINÁMICAS MIGRATORIAS: RETOS Y RESPUESTAS EN LA GESTIÓN MIGRATORIA EUROPEA

Maria Camila Gutiérrez Pérez

*Centro de Estudios Universitarios CEDEU
mc.gutierrezperez@cedeu.es*

SUMARIO. 1. Marco general de las migraciones en la UE 2. Desafíos estructurales 3. Discursos, percepción y polarización 4. Conclusión 5. Apéndice bibliográfico.

1. Marco general de las migraciones en la UE

La Unión Europea (UE) se ha convertido en las últimas décadas en uno de los principales destinos migratorios del mundo que, de acuerdo con un estudio del 2024 del Fondo Monetario Internacional, los flujos migratorios hacia la UE alcanzaron niveles excepcionales en 2022, con 7 millones de inmigrantes, lo que superó en 2,5 millones la cifra récord de 2019 y en 3 millones la de 2015, situando la inmigración neta en alrededor del 1,4 % de la población total de la UE¹. Sin embargo, esta posición central no se traduce automáticamente en políticas comunes eficaces ni en consensos sólidos entre los Estados miembros.

1. JÉGOUREL, David, JAUMOTTE, Florence y MACDONALD, Margaux, *Managing Migration in Europe for a More Dynamic and Inclusive Labor Market, IMF Working Paper, WP/24/211*, International Monetary Fund, Washington D.C., 2024, págs. 5-8.

El número de ciudadanos extracomunitarios que viven en la UE aumentó en 2,3 millones en 2023, siendo los ciudadanos ucranianos, turcos y marroquíes los tres grupos más numerosos. Entre 2014 y 2024, la proporción de personas nacidas en el extranjero aumentó en la mayoría de los países de la UE. Letonia y Grecia fueron los dos únicos Estados miembros que registraron un descenso en la proporción de personas residentes nacidas en el extranjero². Este escenario lejos de constituir una realidad homogénea presenta el fenómeno migratorio contemporáneo con una notable complejidad y multidimensionalidad, derivada de la interacción de factores como los conflictos armados, los desastres naturales, la inestabilidad política, la pobreza estructural y las oportunidades económicas desigualmente distribuidas. En este contexto, las dinámicas migratorias en la Unión Europea pueden ser clasificadas en torno a cuatro grandes ejes estructurales: migración económica, migración forzosa, mixta y movilidad intraeuropea, que se revisarán a continuación.

1.1. Migración económica

En este apartado se hace referencia a las migraciones condicionadas por las exigencias del mercado laboral, los déficits demográficos y los índices de desarrollo económico. Una de las grandes preocupaciones en este sentido, se refleja en la evolución estadística pues según datos oficiales en 2023, los ciudadanos de terceros países representaron aproximadamente el 6 % de la población total de la UE, de los cuales se estima que residen legalmente alrededor de 3,7 millones de migrantes, mientras que la población en situación administrativa irregular asciende a unas 385 000 personas³. Estas cifras evidencian tanto la dimensión estructural de la migración como los retos vinculados a la gestión de flujos regulares e irregulares. Ya en 2024 más de 13 000 migrantes partieron desde las costas marroquíes hacia España, situando al país como el segundo origen tras Mauritania, mientras que las Islas Canarias registraron 46 843 llegadas, un aumento del 17 % respecto a 2023. Pero es necesario comprender la posición que detenta este país pues Marruecos es un importante punto de tránsito para migrantes provenientes de África Occidental (Costa de Marfil, Guinea, Senegal) y Oriental (Sudán, Eritrea), lugares en los que las condiciones de desempleo, pobreza y de inestabilidad política regional impulsan la emigración hacia Europa. En promedio y con los datos

-
2. TRINDADE PEREIRA, Inês. Born abroad, living in the EU: How migration shapes the EU's population, obra colectiva, publicado en Euronews, 19 de febrero 2025, págs. — (dato: «The number of non-EU citizens living in the EU has grown by 2.3 million in 2023, with Ukrainian, Turkish, and Moroccan citizens representing the three largest groups»)
 3. PARLAMENTO EUROPEO, Asilo y migración en la UE: cifras y hechos, actualizado el 21 de noviembre de 2024. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20170629STO78630/asilo-y-migracion-en-la-ue-cifras-y-hechos> [última consulta: 14 de julio de 2025].

disponibles del Banco Mundial, es una región cuyo PIB per cápita es de 1 973 dólares frente a los 43 145 dólares en la UE⁴, este tipo de migración refleja profundas desigualdades económicas haciendo que la migración desde África occidental y oriental responda en gran medida a factores estructurales de expulsión.

Pero a diferencia de estas es también importante mencionar la migración económica proveniente de China, que se vincula principalmente con estrategias económicas, empresariales y profesionales en el marco de acuerdos bilaterales como el Acuerdo Global de Inversión UE-China (2020) y normativas como la Ley de Inmigración Cualificada que favorecen la atracción de talento no comunitario, de las que se conoce hubo a 2022 1 200 permisos de traslados interempresariales y se concedieron 42 000 permisos de investigación y estudios⁵. En solo Cataluña en el año 2024 representa el 4,43 % del total de la población ocupando el quinto renglón de población extranjera⁶.

1.2. Migración forzosa

En este título se analizan aquellos movimientos cuyo carácter de urgencia está estrechamente vinculado a conflictos armados, crisis humanitarias y violaciones sistemáticas de derechos humanos. A diferencia de otras formas de migración voluntaria o económica, esta responde a una necesidad inmediata de huida para garantizar la supervivencia física y la dignidad de la persona. En los últimos años, los principales focos de desplazamiento forzado se han concentrado en regiones como Ucrania —tras la invasión rusa de 2022—, Siria —con más de una década de guerra civil—, Sudán —afectado por enfrentamientos internos y colapso institucional— y, más recientemente, Colombia, donde la reactivación de la violencia armada y las dinámicas del narcotráfico han generado nuevos desplazamientos internos y transfronterizos. Estos flujos suponen desafíos significativos tanto para los países de acogida como para los marcos normativos internacionales, al poner a prueba los sistemas de asilo, protección humanitaria y solidaridad europea.

4. BANCO MUNDIAL, GDP per capita (current US\$). Mali, Côte d'Ivoire, Guinea, Senegal, Sudan, Eritrea (NY.GDP.PCAP.CD), datos más recientes de 2023. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?locations=MA-CI-GN-SN-SD-ER> [última consulta: 14 de julio de 2025].

5. EUROSTAT, Migration and asylum in Europe – 2023 edition, publicación interactiva actualizada el 31 de enero de 2024. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/migration-2023> [última consulta: 14 de julio de 2025].

6. INSTITUT D'ESTADÍSTICA DE CATALUNYA (Idescat), Población extranjera a 1 de enero. Por países. Censo de población y viviendas, Generalitat de Catalunya, actualizado en 2024. Disponible en: <https://www.idescat.cat/poblacioestrangera/?b=12&lang=es> [última consulta: 15 de julio de 2025].

En el caso de Ucrania, el desplazamiento interno y externo en Ucrania alcanzó la cifra de 6,9 millones de personas desplazadas⁷. De esta cifra, alrededor de 4,3 millones han obtenido protección temporal en la UE gracias a la activación por primera vez de la Directiva de Protección Temporal (2001/55/CE), que garantiza derechos como residencia, acceso a vivienda, empleo y educación⁸. En este contexto, Alemania se ha consolidado como el principal país receptor, acogiendo a más de 1,2 millones de beneficiarios, lo que representa casi un tercio del total en la UE⁹.

Por su parte, desde el estallido del conflicto en marzo de 2011, Siria ha vivido una de las crisis humanitarias más graves de las últimas décadas, con un desplazamiento forzado que supera los 14 millones de personas, incluyendo más de 7,4 millones desplazados internamente y alrededor de 6 millones de refugiados en países vecinos y otros continentes¹⁰. Estas cifras denuncian una emergencia que continúa, dado que gran parte de la población siria afronta precariedad extrema y necesita protección y asistencia internacional. Europa ha recibido una proporción significativa de estos refugiados, con Alemania albergando a más de 850 000 según estimaciones de la UNHCR, lo que la convierte en el principal país receptor fuera de las fronteras inmediatas¹¹.

No se puede dejar atrás a Sudán que desde el estallido del conflicto en abril de 2023, viven una de las crisis de desplazamiento más grandes del mundo aproximadamente 6,1 millones de personas fueron desplazadas dentro del país, mientras que 1,5 millones más se vieron obligadas a buscar refugio en países¹², un éxodo que responde a la violencia persistente entre las fuerzas armadas y milicias paramilitares, la inestabilidad política y episodios sistemáticos de persecución, especialmente en regiones como Darfur y Jartum.

-
7. UNRIC (Centro Regional de Información de la ONU para Europa Occidental), Ukraine: Over 6 Million Refugees Spread Across Europe, 11 de septiembre de 2024. Disponible en: <https://unric.org/en/ukraine-over-6-million-refugees-spread-across-europe/> [última consulta: 15 de julio de 2025].
 8. EUROPARL – Unidad de Investigación, Displaced Ukrainians: Challenges and outlook for integration in the EU, Briefing, 19 de febrero de 2025. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI%282025%29769497 [última consulta: 14 de julio de 2025].
 9. AGENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA PARA EL ASILO (EUAA), Box 6: Temporary protection for displaced persons from Ukraine, informe 2025. Disponible en: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2025/box-6-temporary-protection-displaced-persons-ukraine> [última consulta: 15 de julio de 2025].
 10. UN REFUGEES, Syria Refugee Crisis Explained, 13 de marzo de 2025. Disponible en: <https://www.unrefugees.org/news/syria-refugee-crisis-explained/> [última consulta: 15 de julio de 2025].
 11. UNHCR, Syria situation, informe operativo, junio de 2025. Disponible en: <https://reporting.unhcr.org/operational/situations/syria-situation> [última consulta: 15 de julio de 2025].
 12. UNHCR, Sudan situation: Global report 2023, actualizado a 31 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://reporting.unhcr.org/sudan-situation-global-report-2023> [última consulta: 15 de julio de 2025].

Finalmente, un último grupo es el de colombianos que desde 2024 ha experimentado un notable incremento del 18 % en nuevas solicitudes de asilo¹³, alcanzando unas 116 800 en la primera mitad del año, un fenómeno vinculado a la persistencia de la violencia generada por grupos armados como el ELN y las disidencias de las FARC, así como a la inestabilidad política y el deterioro de las condiciones de vida¹⁴. Este flujo, en aumento, ha sido acompañado de factores de atracción derivados de acuerdos migratorios con países como Alemania y España, así como reformas orientadas a atraer trabajadores cualificados, como se refleja en la presión diplomática de Berlín para canalizar la migración colombiana a través de rutas laborales legales¹⁵.

Además de la migración forzosa por conflictos, no se puede dejar de lado los desplazamientos derivados de desastres naturales, como es el caso del terremoto que sacudió el sureste de Turquía en febrero de 2023, que afectó directamente a más de 9,1 millones de personas, de las cuales entre 3 y 3,8 millones se vieron desplazadas, muchas de ellas internamente y otras en busca de seguridad externa¹⁶. Así mismo, aunque los desplazamientos introducidos por el cambio climático no se incluyen aquí, es previsible que, para 2050 valores como el aumento de temperaturas extremas, sequías y elevación del nivel del mar se conviertan en razones adicionales para la migración forzada, sumándose al cuadro complejo y multifactorial de la movilidad humana.

1.3. Migración mixta

Se caracteriza por la coexistencia de perfiles diversos desde estudiantes y trabajadores económicos hasta refugiados y solicitantes de asilo, todos impulsados por una combinación de factores como golpes de Estado, conflictos armados, pobreza extrema e inseguridad en los que la suma de ellos, tienen un efecto de expulsión. En el Sahel —Burkina Faso, Mali, Chad, entre otros—, el desplazamiento interno y transfronterizo ha alcanzado cifras masi-

-
13. NETWORK FOR REFUGEE RESEARCH, *Asylum Applications from Colombians around the World are Skyrocketing*, análisis, noviembre 2024. Disponible en: <https://fluchtforschung.net/the-colombian-german-migration-agreement-an-insufficient-strategy/> [última consulta: 15 de julio de 2025].
 14. ACNUR (UNHCR), *Colombia situation: Mid-Year Trends*, informe de julio-agosto 2024, 2024. Disponible en: <https://reporting.unhcr.org/operational/situations/colombia-situation> [última consulta: 15 de julio de 2025].
 15. REUTERS, «Germany seeks migration deal with Colombia to access skilled workers», 18 de septiembre de 2024. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/europe/germany-seeks-migration-deal-with-colombia-access-skilled-workers-2024-09-18/> [última consulta: 15 de julio de 2025].
 16. ARMITAGE, Richard «Türkiye earthquake and the inverse care law», *Public Health in Practice*, 11 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC10131118/> [última consulta: 15 de julio de 2025].

vas, con más de 5 millones de personas al cierre de 2023 según ACNUR y la OIM¹⁷. Aunque muchos migrantes han optado por la opción de aplicar a través de la figura de Asilo y Refugio, con alrededor de un millón de solicitudes en 2023, el número reconocido fue de un solo 20 %. Así, entre el total de toda la población de ciudadanos de fuera de la UE era para finales de 2023 un 6 %¹⁸. Cifras que reflejan una situación global profundamente desigual pues más del 75 % de los refugiados residían en este mismo año en países de renta media o baja, principalmente en las regiones limítrofes a sus zonas de origen¹⁹. Por ejemplo, Turquía e Irán registraban en torno a 3,3 a 3,8 millones de refugiados, lo que estructuralmente, representa una carga comparativamente menor teniendo en cuenta su capacidad económica. En términos per cápita, países como Líbano acogían 137 refugiados por cada 1 000 habitantes, mientras que Alemania y España apenas superaban los 31 y 10 refugiados por cada 1 000 residentes, respectivamente²⁰.

1.4. Movilidad europea e intraeuropea

Este es en parte un fenómeno único en el marco del mercado único que ha desarrollado acuerdos internacionales facilitando la movilidad internacional, y, por otra parte, impulsado especialmente por la libertad de circulación de trabajadores y de ciudadanos de la Unión. En solo 2021, más de 13,7 millones de ciudadanos de la UE residían en otro Estado miembro, una cifra que destaca la intensidad con que los europeos aprovechan este derecho para estudiar, trabajar o establecerse temporal o permanentemente en otros países comunitarios²¹. Siendo Luxemburgo quien tiene el mayor porcentaje de

17. ACNUR – Agencia de la ONU para los Refugiados, Mixed Migration Quarterly Update Q4 2023, 2024. Disponible en: <https://mixedmigration.org/quarterly-mixed-migration-updates-q4-2023/> [última consulta: 15 de julio de 2025].
18. PARLAMENTO EUROPEO, Asilo y migración en la UE: cifras y hechos, actualizado el 21 de noviembre de 2024. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20170629STO78630/asilo-y-migracion-en-la-ue-cifras-y-hechos> [última consulta: 15 de julio de 2025].
19. UNHCR – Agencia de la ONU para los Refugiados, Refugee Data Finder: key facts for countries hosting the world's refugees, actualizado a finales de 2024. Disponible en: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/insights/explainers/refugee-hosting-metrics.html> [última consulta: 15 de julio de 2025].
20. OUR WORLD IN DATA (Simon van Teutem), Countries differ sharply in how many refugees they host, 15 de enero de 2025. Disponible en: <https://ourworldindata.org/data-insights/countries-differ-sharply-in-how-many-refugees-they-host> [última consulta: 15 de julio de 2025].
21. COMISIÓN EUROPEA, Migration and migrant population statistics, Eurostat Statistics Explained, 2022. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics [última consulta: 16 de julio de 2025].

no nacionales en su población (47,1 %), pero también la mayor proporción de migrantes de otros países europeos (91 % del total en 2021)²².

Así mismo, Europa también actúa como lugar de emigración internacional. Si bien en este mismo año según la Comisión Europea 2,26 millones de personas migraron hacia la UE desde otros continentes —cifra que se enmarca en el contexto histórico de los 2,9 millones de permisos de residencia totales emitidos a 2021—, unos 2,5 millones de ciudadanos europeos dejaron el territorio comunitario²³. Este intercambio migratorio demuestra que Europa funciona tanto como espacio de inmersión —acogiendo llegada de personas extracomunitarias— como de orientación —emigración de europeos—. La emisión de 2,9 millones de permisos de residencia frente a los 2,26 millones de llegadas intercontinentales refleja la consolidación de flujos mixtos, mientras que los 2,5 millones de salidas ponen de relieve que la UE no solo recibe, sino también exporta capital humano. Esta dualidad interconectada subraya el dinamismo del mercado único y la importancia de políticas integradas que atiendan tanto la aculturación de recién llegados como los retos sociales y económicos que genera la emigración europea.

2. Desafíos estructurales

Ante este complejo escenario se pueden destacar tres desafíos a nivel estructural en los que se debe mejorar para afrontar en el nivel comunitario la situación migratoria. El primero se refiere a la gobernanza migratoria y la asimetría entre los países del norte y del sur del continente. Estados como Italia, Grecia o España actúan como principales puntos de entrada a la Unión Europea debido a su posición geográfica en el Mediterráneo, lo que los expone de forma desproporcionada a la presión migratoria inicial. En contraste, países del norte y centro de Europa —como Alemania, Países Bajos o los países nórdicos— tienden a aplicar criterios más selectivos y restrictivos para el acceso, especialmente en lo que se refiere a la solicitud de asilo y la admisión por motivos laborales²⁴. Esta disparidad en la carga y en los criterios de acogida

22. COMISIÓN EUROPEA, EU population diversity by citizenship and country of birth. EU Funding & Tenders Portal. Datos extraídos en febrero de 2025. Actualización prevista: febrero de 2026. Disponible en: <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-details/HORIZON-CL2-2025-01-TRANS-FO-11?isExactMatch=true&status=31094501,31094502,31094503&callIdentifier=HORIZON-CL2-2025-01&order=DESC&pageNumber=1&pageSize=50&sortBy=startDate> [última consulta: 16 de julio de 2025].

23. CENTRO REGIONAL DE INFORMACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EUROPA OCCIDENTAL (UNRIC), Migration to the EU: Facts, not perceptions, 2023. Disponible en: <https://unric.org/en/migration-to-the-eu-facts-not-perceptions/> [última consulta: 16 de julio de 2025].

24. PANEBIANCO, Stefania, «The EU and Migration in the Mediterranean: EU borders' control by proxy», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 48, núm. 6, 2022, pp. 1398-1416. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1851468> [última consulta: 17 de julio de 2025].

ha generado tensiones políticas internas y ha debilitado los intentos de una política común verdaderamente solidaria.

En paralelo, la externalización del control migratorio se ha consolidado como una estrategia prioritaria de la UE para reducir los flujos hacia su territorio. Mediante acuerdos bilaterales con países terceros, como el acuerdo con Turquía de 2016, o las colaboraciones con Libia y Marruecos reforzada desde la crisis migratoria de 2015. Con esto, la Unión busca que los procesos de detención, contención o retorno se gestionen fuera de sus fronteras, incluso antes de que los migrantes lleguen a suelo europeo, así se refleja en el nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo (PMA) de 2024. Sin embargo, esta estrategia, de clara orientación securitaria, ha sido duramente cuestionada por organizaciones humanitarias, expertos en derechos humanos e incluso algunos tribunales internacionales, debido a la vulneración sistemática de garantías mínimas para solicitantes de asilo y personas migrantes, especialmente en contextos donde el Estado de derecho no está garantizado²⁵.

Por último, la fragmentación normativa dentro de la UE sigue siendo un obstáculo central para una gestión eficaz y justa de la migración²⁶. A pesar de múltiples iniciativas de armonización, como el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), el fallido sistema de cuotas de 2015 o el más reciente Pacto Europeo sobre Migración y Asilo, las decisiones en materia de admisión, protección o retorno siguen dependiendo en gran medida de los Estados miembros, que mantienen enfoques nacionales y, en muchos casos, reactivos ante los flujos migratorios. Esta falta de coherencia ha derivado en un sistema fragmentado, que favorece políticas de contención sobre las de integración y solidaridad, y que reduce la capacidad de la UE de dar una respuesta común y humanitaria a los desafíos actuales²⁷.

En la actualidad, aproximadamente el 8,5 % de la población de la UE nació fuera del bloque comunitario, cifra que apunta al significativo incremento en la diversidad demográfica del continente²⁸. En 2022 se emitieron cerca de 3,7

25. WARIN, Catherine. & ILAREVA, Valeria., «Vulnerability in the New Pact: An empty promise to protect, or an operational concept?», EU Immigration and Asylum Law and Policy Blog, 11 de octubre de 2024. Disponible en: <https://eumigrationlawblog.eu/vulnerability-in-the-new-pact-an-empty-promise-to-protect-or-an-operational-concept/> [última consulta: 17 de julio de 2025].

26. GEDDES, Andrew, «The governance of migration in Europe: beyond fragmentation?», en Anna Triandafyllidou (ed.), *Handbook of Migration and Globalisation* (2.ª ed.), Cheltenham (Northampton): Edward Elgar Publishing, 2024, pp. 283-296. Disponible en: <https://hdl.handle.net/1814/77591> [última consulta: 17 de julio de 2025].

27. SILGA, Janine, «Differentiation in the EU Migration Policy: The 'Fractured' Values of the EU», *European Papers*, vol. 7, n.º 2, 2022, pp. 909-928. Disponible en: <https://www.europeanpapers.eu/en/e-journal/differentiation-eu-migration-policy-the-fractured-eu-values> [última consulta: 17 de julio de 2025].

28. SCHENGENNEWS.INFO, *23.8 Million Non-Citizens Recorded Living in EU in 2022, Representing 5.3 % of Its Population*, 2023. Disponible en: <https://schengenvisainfo.com/news/23->

millones de permisos de residencia iniciales a ciudadanos no comunitarios en la UE, según Eurostat²⁹. En 2023, el número total de personas extranjeras en la UE alcanzó los 63,6 millones, con una distribución desigual: Alemania concentraba el 26 %, Francia el 14 % y España el 12 %, tal como reflejan los registros demográficos³⁰.

España por su parte ha entrado en un ciclo de creciente multiculturalidad. En 2019, de una población total de 47 millones, 5,2 millones eran personas extranjeras —el nivel más alto desde 2008—, subrayando el papel de la inmigración como motor demográfico. A cierre de 2024, cerca de 3,2 millones tenían autorización de residencia en vigor, además de 3,75 millones con certificado de registro y 215 450 bajo el Acuerdo de Retirada^{31 32}. En términos geográficos internos, las comunidades con mayor incremento porcentual de población extranjera en 2024 fueron: Illes Balears y Comunitat Valenciana con +0,45 %, seguido de la Comunidad de Madrid con +0,42 %³³.

Esta radiografía de los desafíos estructurales revela con claridad que la gestión de la migración en la Unión Europea no puede limitarse a respuestas reactivas ni a enfoques fragmentados. Por el contrario, muestra la necesidad de concentrar los esfuerzos en una planificación migratoria coherente y coordinada a escala europea, que reconozca tanto la presión desigual entre Estados miembros —particularmente entre el norte y el sur del continente— como las asimetrías internas en los países que concentran los principales procesos de reasentamiento y acogida. Solo mediante una política común, basada en criterios de solidaridad, corresponsabilidad y respeto a los derechos humanos, podrá la UE avanzar hacia un modelo de gobernanza migratoria más eficaz y sostenible.

8-million-non-citizens-recorded-living-in-eu-in-2022-representing-5-3-of-its-population/ [última consulta: 17 de julio de 2025].

29. EUROSTAT, Nearly 3.7 million first residence permits issued in 2022, 4 de agosto de 2023. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230804-3> [última consulta: 17 de julio de 2025].
30. EUROSTAT, More than 3.7 million first residence permits in 2023, 12 de septiembre de 2024. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240912-1> [última consulta: 17 de julio de 2025].
31. SCHENGENNEWS.INFO, Spain Ranks Among Top 10 EU Countries With Highest Foreign Population, 29 de marzo de 2024. Disponible en: <https://schengen.news/spain-ranks-among-top-10-eu-countries-with-highest-foreign-population/> [última consulta: 17 de julio de 2025].
32. MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, Flujo de autorizaciones de residencia concedidas a extranjeros. Informe anual 2024, datos extraídos del Registro Central de Extranjeros. Disponible en: https://www.inclusion.gob.es/web/opi/estadisticas/catalogo/flujo_autorizaciones [última consulta: 17 de julio de 2025].
33. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), Censo anual de población. 1 de enero de 2024. Primeros resultados, 6 de enero de 2025. Disponible en: <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/CENSO2024.htm> [última consulta: 17 de julio de 2025].

3. Discursos, percepción y polarización

El panorama hasta ahora descrito representa solo una cara de la moneda. En el contexto actual, marcado por tensiones geopolíticas y económicas, la Unión Europea enfrenta un entorno particularmente desafiante. La rivalidad comercial y tecnológica con Estados Unidos, junto con los recientes cambios de signo político en varios Estados miembros, ha debilitado las perspectivas de cohesión interna y acentuado los riesgos de fragmentación. Las previsiones de crecimiento económico para 2025 reflejan esta incertidumbre: Alemania apenas crecería un 0,9 % y Francia un 1,4 %, según proyecciones de la Comisión Europea, lo que representa un desempeño discreto para las principales economías del bloque³⁴.

Así, el debate migratorio se ha reconfigurado bajo una lente de creciente desconfianza, alimentando discursos proteccionistas y restrictivos. El foco político y mediático ha desplazado la atención hacia la migración irregular, concebida como un problema de seguridad más que como una cuestión humanitaria o de desarrollo. Así lo reflejan los datos recientes de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que registró 264.000 entradas irregulares en la UE por tierra o mar en 2023, un aumento revelador frente a los 190.000 de 2022 y los 150.000 de 2021³⁵. El Parlamento Europeo ofrece incluso cifras más elevadas, estimando que para ese mismo año había en torno a 385.000 migrantes en situación irregular y que se tramitaron más de un millón de solicitudes de asilo, impulsadas en parte por la crisis ucraniana, que en 2022 elevó un 20 % el total de peticiones recibidas³⁶.

A la luz de estas dinámicas, resulta fundamental atender no solo a los números, sino también al marco discursivo en el que se insertan. El discurso político dominante tiende a presentar la migración como una amenaza, obviando su dimensión estructural y su potencial transformador. En este sentido, el concepto de codesarrollo ofrece una clave interpretativa y operativa relevante. Esta noción propone abordar la relación entre migración y desarrollo de forma bidireccional, reconociendo a los migrantes no solo como mano de obra, sino como actores sociales, culturales y políticos que contribuyen tanto a las sociedades de origen como a las de destino³⁷.

34. COMISIÓN EUROPEA (2025). Winter 2025 Economic Forecast. Disponible en: <https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-winter2025> [consulta: 18 de julio de 2025].

35. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (2024). Migration Data Portal – Irregular migration to Europe. Disponible en: <https://migrationdataportal.org/regional-data-overview/europe> [consulta: 18 de julio de 2025].

36. PARLAMENTO EUROPEO (2024). Asilo y migración en la UE: cifras y hechos. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20170629STO78630/asilo-y-migracion-en-la-ue-cifras-y-hechos> [consulta: 14 de julio de 2025].

37. GARCÉS-MASCAREÑAS, Blanca, & PENNINX, Rinus (2016), *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors*. IMISCOE Research Series. Springer.

Además, comprender este fenómeno requiere también una reflexión crítica sobre los propios conceptos utilizados puesto que el término inmigrante constituye una categoría sociológica más amplia que la categoría jurídica de extranjero, la cual remite únicamente a la nacionalidad y se vincula estrechamente con la legislación de extranjería. Esta distinción es clave para identificar cómo, en muchos contextos, la figura del migrante se ha convertido en un «chivo expiatorio» útil para canalizar ansiedades sociales o movilizar apoyos políticos en tiempos de crisis. Sin embargo, desde el marco del derecho internacional de los derechos humanos, toda persona tiene el derecho a salir de cualquier país, incluido el suyo, y regresar al mismo, según la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (art. 13), principio que fundamenta la libertad de circulación.

Al hablar de migrantes comunitarios como extracomunitarios, o incluso de quienes han adquirido la nacionalidad de un país de la UE, se refiere a personas cuyas trayectorias vitales están profundamente marcadas por procesos de movilidad. Es necesario considerar, asimismo, las denominadas segundas generaciones, esto es, hijos e hijas de personas migrantes nacidos en Europa o llegados a corta edad, que crecen en contextos biculturales y cuyos vínculos con la experiencia migratoria persisten más allá de la nacionalidad formal. Igualmente, no deben ser excluidos aquellos ciudadanos europeos que, por razones económicas o personales, han abandonado el espacio Schengen en busca de oportunidades, reafirmando así que la movilidad no es unidireccional, sino una característica constitutiva y dinámica de las sociedades contemporáneas^{38 39}.

Con esta reflexión, este escrito se adentra en un análisis sobre como la polarización política en torno a la migración se ha intensificado haciendo uso del lenguaje, el discurso y las cifras para contar un relato que ha consolidado dos bloques de posicionamientos cada vez más antagónicos. Por un lado, partidos políticos de extrema derecha y movimientos xenófobos han consolidado un discurso de cierre de fronteras, apelando a supuestas amenazas a la seguridad, la identidad nacional y la cohesión social. Uno de los casos más paradigmáticos es el de Alternativa para Alemania (AfD), partido que ha experimentado un crecimiento sostenido desde la crisis migratoria de 2015, cuando se posicionó firmemente en contra de las políticas de acogida impulsadas por la entonces canciller Angela Merkel. El discurso del AfD se ha centrado en una oposición explícita a la inmigración musulmana, promoviendo una narrativa de «reconquista cultural» y de preservación de la identidad alemana frente a la «invasión extranjera»⁴⁰.

38. FAVELL, Adrian (2008). *Eurostars and Eurocities: Free Movement and Mobility in an Integrating Europe*. Wiley-Blackwell.

39. TRIANDAFYLIDOU, Anna (2020). *Routledge Handbook of Immigration and Refugee Studies*. Routledge.

40. VIRCHOW, F. (2018). AfD, Pegida and New Right-Wing Populism in Germany: Between Adaptation and Radicalisation. In: MAMMONE, Andrea, GODIN, Emmanuel, & JENKINS, Brian (eds.), *The Routledge Handbook of Far Right Politics*. Routledge.

Pero lejos de ser una situación particular, este tipo de relato no es exclusivo de Alemania. En los países nórdicos y otras regiones del norte de Europa, el auge de partidos nacional-populistas ha seguido una trayectoria similar. Fuerzas como Demócratas de Suecia (Sverigedemokraterna), el Partido Popular Danés (Dansk Folkeparti), Verdaderos Finlandeses (Perussuomalaiset) o el Partido por la Libertad (Partij voor de Vrijheid) en los Países Bajos han ganado relevancia electoral articulando discursos que vinculan inmigración con pérdida de identidad nacional, inseguridad y deterioro del bienestar social. Su retórica se fundamenta en una concepción etnocultural de la nación, defendiendo que la diversidad socava los valores y la cohesión social que definen el «ser europeo»^{41 42}.

Frente a estos discursos excluyentes, también han emergido redes ciudadanas, plataformas solidarias y gobiernos locales que apuestan por una visión alternativa de la convivencia en diversidad. Organizaciones como Open Arms, dedicada al rescate humanitario en el Mediterráneo, y movimientos municipalistas que promueven las llamadas «ciudades santuario», constituyen ejemplos de resistencia desde la sociedad civil. Estas iniciativas defienden una acogida digna, el respeto a los derechos humanos y la integración activa de las personas migrantes y refugiadas, desafiando incluso las políticas migratorias restrictivas de sus propios gobiernos nacionales⁴³. Así, se configura un terreno de disputa simbólica en el que se enfrentan narrativas de miedo y exclusión con proyectos de inclusión, justicia global y ciudadanía intercultural.

En este campo de tensiones, líderes como Viktor Orbán, primer ministro de Hungría, han desempeñado un papel clave en la radicalización del discurso político europeo. Orbán ha sido enfático en rechazar cualquier forma de inmigración masiva, llegando a declarar que «la inmigración es como un veneno» o que «no queremos que nuestra propia gente se mezcle con otros», estableciendo un paralelismo inquietante con ideas autoritarias del pasado que defendían la pureza étnica como valor supremo⁴⁴. De forma similar, figuras como Matteo Salvini en Italia y Marine Le Pen en Francia han utilizado un lenguaje que criminaliza a las ONG humanitarias o asocia sistemáticamente la migración con el terrorismo y la inseguridad. Salvini llegó a afirmar que «los barcos de ONG son como taxis para los traficantes», mientras que Le Pen sostiene que «la inmigración masiva no es una oportunidad, sino un drama para Francia».

41. WODAK, Ruth (2015). *The Politics of Fear: What Right-Wing Populist Discourses Mean*. Sage.

42. MUDDE, Cas. (2019). *The Far Right Today*. Polity Press.

43. DELGADO, M., & GARCÍA, M. (2020). Ciudades-refugio y redes de acogida en Europa: municipalismo y solidaridad frente al cierre institucional. *Revista Migraciones*, n.º 48, pp. 99-122.

44. KOVÁCS, M. M. (2017). The War on Migration: Viktor Orbán's Hungary and the Rhetoric of Exclusion. In: *Illiberal Democracy in Hungary: The Social Background and Practical Manifestations of the Orbán Regime*. CEU Press.

Todo esto sugiere que más allá de las políticas migratorias concretas, lo que se está librando es una verdadera batalla cultural y simbólica en torno al significado de la identidad europea. En este sentido, el debate sobre la migración también funciona como un espejo de las tensiones internas sobre pertenencia, memoria histórica y modelos de sociedad. Algunas de las expresiones más radicales que circulan en estos discursos recuerdan peligrosamente a formulaciones excluyentes del siglo XX, en las que se asociaba la diversidad con debilidad y se apelaba a la necesidad de preservar una supuesta «pureza» cultural o racial. Estas narrativas no solo representan una amenaza para los derechos fundamentales, sino que reavivan memorias traumáticas de intolerancia y violencia, como han alertado diversas organizaciones internacionales y académicos especializados en estudios de ultraderecha y populismo⁴⁵.

Aunque las tragedias en el Mediterráneo suelen dominar la cobertura mediática sobre migración, existen dimensiones estructurales menos visibles, pero igualmente determinantes que exigen un análisis exhaustivo. Una de ellas es el progresivo envejecimiento de la población europea, que amenaza la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y de bienestar. En el caso de España, este fenómeno se manifiesta con particular agudeza: el porcentaje de personas mayores de 65 años no ha dejado de crecer, mientras que la proporción de jóvenes menores de 30 años disminuye de forma sostenida. Según datos del Instituto Nacional de Estadística, España necesita más de dos personas activas laboralmente para sostener una pensión, lo que tensiona cada vez más el sistema⁴⁶. Además, el fenómeno conocido como la «España vaciada» añade una dimensión territorial al problema: el 18 % de la población reside en el 85 % del territorio rural, y más del 61 % de los municipios han perdido población en las últimas décadas⁴⁷. Este desequilibrio demográfico se traduce en la necesidad urgente de repoblar zonas rurales y reforzar sectores económicos que ya dependen en gran medida de la fuerza laboral migrante, como la agricultura, la construcción, el transporte, el cuidado de personas mayores o la hostelería⁴⁸.

Entonces la migración no solo representa una respuesta coyuntural, sino una estrategia estructural de sostenibilidad socioeconómica. Un ejemplo de política innovadora lo constituye la Alianza Global de Habilidades (2024), firmada entre España y países como Colombia, Ecuador y República Dominicana. Este programa de migración circular permite formar a personas en

45. Mudde, Cas, & ROVIRA KALTWASSER, Cristóbal. (2017). *Populism: A Very Short Introduction*. Oxford University Press.

46. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). (2024). *Proyecciones de población y envejecimiento demográfico en España*.

47. MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO. (2024). *Informe sobre la despoblación rural y políticas de repoblación*. Gobierno de España.

48. OCDE. (2023). *Labour Market Integration of Migrants and Refugees in Spain*. OECD Publishing.

origen en competencias técnicas adaptadas a las demandas del mercado español, facilitando su migración legal, temporal y segura, con mecanismos previstos de retorno voluntario. Además, según proyecciones del propio Gobierno de España, será necesario incorporar entre 200.000 y 250.000 personas migrantes anualmente hasta 2050 para sostener el sistema del Estado del Bienestar⁴⁹. En este sentido, regularizar a trabajadores migrantes no solo contribuiría a mejorar la recaudación y la sostenibilidad de las pensiones, sino que también impactaría positivamente en la productividad de sectores clave, especialmente en regiones afectadas por la despoblación. Por ende, más allá de una lógica de emergencia, la migración debe entenderse como una herramienta estratégica para revertir el estancamiento demográfico, compensar la baja natalidad y garantizar el relevo generacional en el mercado laboral europeo.

Pese a ello, resulta necesario para cerrar recalcar algunas particularidades a tener en cuenta. En primer lugar, la transformación de los perfiles de las personas migrantes y los factores que impulsan su movilidad. Se ha producido un cambio significativo tanto en los orígenes geográficos como en los motivos que detonan los procesos migratorios. A diferencia de décadas anteriores, los flujos actuales se caracterizan por una creciente diversidad cultural y lingüística, así como por la multiplicación de causas estructurales —crisis climática, inestabilidad política, guerras, pobreza crónica y colapso institucional— que convierten la migración en un fenómeno persistente y estructural⁵⁰. Al mismo tiempo, Europa alberga ya varias cohortes de niños y jóvenes nacidos o criados desde muy temprana edad en el continente: las denominadas «segundas generaciones». Este grupo, aunque formalmente integrado mediante la adquisición de la ciudadanía (naturalización), sigue enfrentando obstáculos en términos de inclusión plena, acceso a derechos y participación social. En el caso de España, por ejemplo, en 2019 se contabilizaban más de un millón de «nuevos españoles» fruto de procesos intensificados de nacionalización⁵¹. Estas transformaciones sociodemográficas mandan políticas que superen el enfoque restrictivo y reactivo, para centrarse en modelos sostenibles de integración y participación efectiva.

Asimismo, la situación de las personas bajo protección internacional —refugiados reconocidos, solicitantes de asilo y personas desplazadas— ha adquirido mayor visibilidad y peso en las agendas nacionales y comunitarias. No obstante, su inclusión efectiva sigue siendo un desafío en múltiples frentes: desde el acceso a servicios básicos hasta la permanencia legal estable. Según

49. MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES. (2024). *Proyecciones de necesidades migratorias para el sostenimiento del Estado del Bienestar*.

50. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). (2023). *World Migration Report 2023*.

51. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). (2020). *Estadística de Adquisiciones de Nacionalidad Española por Residencia*.

la Organización Internacional para las Migraciones, la migración —regular o irregular— «ha llegado para quedarse», y se proyecta un aumento continuo hasta el año 2050 debido al agravamiento de los factores de expulsión en diversas regiones del mundo⁵². Por lo tanto, no es una cuestión de poco peso al ser un factor determinante para el desarrollo económico, político y social de la Unión.

En esto, Muchos han puesto en el ojo de mira a la política «antimigratoria de EE. UU.» pero ¿y qué pasa en la UE? ¿Acaso el Nuevo Pacto y las tendencias descritas, no son una muestra de ir en la misma dirección?

4. Conclusión

El análisis desarrollado a lo largo de este artículo ha puesto en evidencia que las migraciones constituyen una realidad estructural e ineludible del siglo XXI, más que una «crisis» coyuntural. La Unión Europea, atravesada por dinámicas demográficas, sociales, geopolíticas y económicas complejas, se enfrenta a desafíos sustanciales en la gobernanza de los flujos migratorios. Lejos de respuestas simples, el contexto demanda decisiones políticas, éticas y sociales que reconozcan la centralidad del fenómeno migratorio en la configuración del presente y el futuro del proyecto europeo. En este marco, el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, adoptado en 2024, representa un intento de reformular el enfoque europeo hacia la migración. Habrá que revisar este modelo pensando en los desafíos hasta aquí expuestos y en especial, en la responsabilidad compartida entre Estados miembros, la eficiencia en los procedimientos de asilo, y el énfasis en las dimensiones externas de la gestión migratoria.

Entre los avances a formular a futuro se debe pensar en la herramienta de codesarrollo como instrumento estratégico. Esta perspectiva reconoce a los migrantes no sólo como receptores de políticas, sino como actores del desarrollo en sus países de origen y destino. La cooperación con países terceros, orientada a abordar las causas estructurales de la migración —como la pobreza, la inestabilidad política o la falta de oportunidades propuesta—, es además de una externalización, requiere replantear los programas de cooperación también al interior de la política común europea para que de esta manera las propuestas de formación, empleo y reintegración se han las claves para coordinar la migración en un entorno estable no solo de cara a la contención. Se deben reconocer algunos esfuerzos de cara al exterior como, por ejemplo, el programa REMA (Reintegration for Migrants in Morocco), que busca garantizar retornos seguros mediante apoyo financiero, capacitación técnica y respaldo a iniciativas de emprendimiento. No

52. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). (2023). *World Migration Report 2023*.

obstante, persiste una tensión entre el enfoque preventivo de control y contención y los principios de derechos humanos y justicia global que deberían sustentar toda política migratoria. En este sentido, el papel del conocimiento académico se torna fundamental: se requiere una producción crítica que desmonte discursos simplistas y aporte marcos interpretativos sólidos, capaces de orientar políticas públicas más inclusivas y sostenibles. Por lo tanto, la creación de espacios de discusión y análisis, más allá de las fronteras políticas deben crearse para servir como plataformas para nutrir un debate plural, informado y comprometido con la dignidad y la agencia de las personas migrantes.

5. Apéndice bibliográfico

ACNUR – Agencia de la ONU para los Refugiados, Mixed Migration Quarterly Update Q4 2023, 2024. Disponible en: <https://mixedmigration.org/quarterly-mixed-migration-updates-q4-2023/> [última consulta: 15 de julio de 2025].

ACNUR (UNHCR), Colombia situation: Mid-Year Trends, informe de julio-agosto 2024, 2024. Disponible en: <https://reporting.unhcr.org/operational/situations/colombia-situation> [última consulta: 15 de julio de 2025].

AGENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA PARA EL ASILO (EUAA), Box 6: Temporary protection for displaced persons from Ukraine, informe 2025. Disponible en: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2025/box-6-temporary-protection-displaced-persons-ukraine> [última consulta: 15 de julio de 2025].

ARMITAGE, R. «Türkiye earthquake and the inverse care law», *Public Health in Practice*, 11 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC10131118/> [última consulta: 15 de julio de 2025].

CENTRO REGIONAL DE INFORMACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EUROPA OCCIDENTAL (UNRIC), Migration to the EU: Facts, not perceptions, 2023. Disponible en: <https://unric.org/en/migration-to-the-eu-facts-not-perceptions/> [última consulta: 16 de julio de 2025].

COMISIÓN EUROPEA, EU population diversity by citizenship and country of birth. EU Funding & Tenders Portal. Datos extraídos en febrero de 2025. Actualización prevista: febrero de 2026. Disponible en: <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-details/HORIZON-CL2-2025-01-TRANSFO-11?is-ExactMatch=true&status=31094501,31094502,31094503&callIdentifier=HORIZON-CL2-2025-01&order=DESC&pageNumber=1&pageSize=50&sortBy=startDate> [última consulta: 16 de julio de 2025].

- COMISIÓN EUROPEA**, Migration and migrant population statistics, Eurostat Statistics Explained, 2022. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics [última consulta: 16 de julio de 2025].
- COMISIÓN EUROPEA** (2025). Winter 2025 «Economic Forecast». Disponible en: <https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-winter2025> [consulta: 18 de julio de 2025].
- JÉGOUREL, D., JAUMOTTE, F. y MACDONALD, M.**, «Managing Migration in Europe for a More Dynamic and Inclusive Labor Market», *IMF Working Paper*, WP/24/211, International Monetary Fund, Washington D.C., 2024, págs. 5-8.
- DELGADO, M., & GARCÍA, M.** (2020). «Ciudades-refugio y redes de acogida en Europa: municipalismo y solidaridad frente al cierre institucional». *Revista Migraciones*, n.º 48, pp. 99-122.
- EUROPARL** – Unidad de Investigación, *Displaced Ukrainians: Challenges and outlook for integration in the EU*, Briefing, 19 de febrero de 2025. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI%282025%29769497 [última consulta: 15 de julio de 2025].
- EUROSTAT**, Migration and asylum in Europe – 2023 edition, publicación interactiva actualizada el 31 de enero de 2024. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/migration-2023> [última consulta: 14 de julio de 2025].
- EUROSTAT**, More than 3.7 million first residence permits in 2023, 12 de septiembre de 2024. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240912-1> [última consulta: 17 de julio de 2025].
- EUROSTAT**, Nearly 3.7 million first residence permits issued in 2022, 4 de agosto de 2023. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230804-3> [última consulta: 17 de julio de 2025].
- FAVELL, A.** (2008). *Eurostars and Eurocities: Free Movement and Mobility in an Integrating Europe*. Wiley-Blackwell.
- GARCÉS-MASCAREÑAS, B., & PENNINX, R.** (2016). *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors*. IMISCOE Research Series. Springer.
- GEDDES, A.**, «The governance of migration in Europe: beyond fragmentation?», en Anna Triandafyllidou (ed.), *Handbook of Migration and Globalisation* (2.ª ed.), Cheltenham (Northampton): Edward Elgar Publishing, 2024, pp. 283–296. Disponible en: <https://hdl.handle.net/1814/77591> [última consulta: 17 de julio de 2025].

INSTITUT D'ESTADÍSTICA DE CATALUNYA (Idescat), Población extranjera a 1 de enero. Por países. Censo de población y viviendas, Generalitat de Catalunya, actualizado en 2024. Disponible en: <https://www.idescat.cat/poblacioestrangera/?b=12&lang=es> [última consulta: 15 de julio de 2025].

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). (2020). *Estadística de Adquisiciones de Nacionalidad Española por Residencia*.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), Censo anual de población. 1 de enero de 2024. Primeros resultados, 6 de enero de 2025. Disponible en: <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/CENSO2024.htm> [última consulta: 17 de julio de 2025].

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). (2024). *Proyecciones de población y envejecimiento demográfico en España*.

KOVÁCS, M. M. (2017). «The War on Migration: Viktor Orbán's Hungary and the Rhetoric of Exclusion». In: *Illiberal Democracy in Hungary: The Social Background and Practical Manifestations of the Orbán Regime*. CEU Press.

MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, Flujo de autorizaciones de residencia concedidas a extranjeros. *Informe anual 2024, datos extraídos del Registro Central de Extranjeros*. Disponible en: https://www.inclusion.gob.es/web/opi/estadisticas/catalogo/flujo_autorizaciones [última consulta: 17 de julio de 2025].

MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES. (2024). *Proyecciones de necesidades migratorias para el sostenimiento del Estado del Bienestar*.

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO. (2024). *Informe sobre la despoblación rural y políticas de repoblación*. Gobierno de España.

MUDDE, Cas (2019). *The Far Right Today*. Polity Press.

MUDDE, Cas., & **ROVIRA KALTWASSER**, Cristóbal. (2017). *Populism: A Very Short Introduction*. Oxford University Press.

NETWORK FOR REFUGEE RESEARCH, Asylum Applications from Colombians around the World are Skyrocketing, análisis, noviembre 2024. Disponible en: <https://fluchtforschung.net/the-colombian-german-migration-agreement-an-insufficient-strategy/> [última consulta: 15 de julio de 2025].

OCDE. (2023). *Labour Market Integration of Migrants and Refugees in Spain*. OECD Publishing.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). (2023). *World Migration Report 2023*.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (2024). Migration Data Portal – Irregular migration to Europe. Disponible en: <https://migrationdataportal.org/regional-data-overview/europe> [consulta: 18 de julio de 2025].

OUR WORLD IN DATA (Simon van Teutem), Countries differ sharply in how many refugees they host, 15 de enero de 2025. Disponible en: <https://ourworldindata.org/data-insights/countries-differ-sharply-in-how-many-refugees-they-host> [última consulta: 15 de julio de 2025].

PANEBIANCO, Stefania, «The EU and Migration in the Mediterranean: EU borders' control by proxy», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 48, núm. 6, 2022, pp. 1398-1416. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1851468> [última consulta: 17 de julio de 2025].

PARLAMENTO EUROPEO (2024). *Asilo y migración en la UE: cifras y hechos*. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20170629STO78630/asilo-y-migracion-en-la-ue-cifras-y-hechos> [consulta: 14 de julio de 2025].

REUTERS, «Germany seeks migration deal with Colombia to access skilled workers», 18 de septiembre de 2024. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/europe/germany-seeks-migration-deal-with-colombia-access-skilled-workers-2024-09-18/> [última consulta: 15 de julio de 2025].

SCHENGENNEWS.INFO, «Spain Ranks Among Top 10 EU Countries With Highest Foreign Population», 29 de marzo de 2024. Disponible en: <https://schengen.news/spain-ranks-among-top-10-eu-countries-with-highest-foreign-population/> [última consulta: 17 de julio de 2025].

SCHENGENNEWS.INFO, «23.8 Million Non-Citizens Recorded Living in EU in 2022, Representing 5.3 % of Its Population», 2023. Disponible en: <https://schengenvisainfo.com/news/23-8-million-non-citizens-recorded-living-in-eu-in-2022-representing-5-3-of-its-population/> [última consulta: 17 de julio de 2025].

SILGA, Janine, «Differentiation in the EU Migration Policy: The 'Fractured' Values of the EU», *European Papers*, vol. 7, n.º 2, 2022, pp. 909-928. Disponible en: <https://www.europeanpapers.eu/en/e-journal/differentiation-eu-migration-policy-the-fractured-eu-values> [última consulta: 17 de julio de 2025].

TRIANDAFYLLIDOU, Anna. (2020). *Routledge Handbook of Immigration and Refugee Studies*. Routledge.

TRINDADE PEREIRA, I. «Born abroad, living in the EU: How migration shapes the EU's population», obra colectiva, publicado en *Euronews*, 19 de febrero 2025, págs. — (dato: «The number of non-EU citizens living in the EU has grown by 2.3 million in 2023, with Ukrainian, Turkish, and Moroccan citizens representing the three largest groups»)

UN REFUGEES, Syria Refugee «Crisis Explained», 13 de marzo de 2025. Disponible en: <https://www.unrefugees.org/news/syria-refugee-crisis-explained/> [última consulta: 15 de julio de 2025].

UNHCR – Agencia de la ONU para los Refugiados, Refugee Data Finder: key facts for countries hosting the world's refugees, actualizado a finales de 2024. Disponible en: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/insights/explainers/refugee-hosting-metrics.html> [última consulta: 15 de julio de 2025].

UNHCR, Sudan situation: Global report 2023, actualizado a 31 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://reporting.unhcr.org/sudan-situation-global-report-2023> [última consulta: 15 de julio de 2025].

UNHCR, Syria situation, informe operativo, junio de 2025. Disponible en: <https://reporting.unhcr.org/operational/situations/syria-situation> [última consulta: 15 de julio de 2025].

VIRCHOW, F. (2018). «AfD, Pegida and New Right-Wing Populism in Germany: Between Adaptation and Radicalisation». In: Mammone, A., Godin, E., & Jenkins, B. (eds.), *The Routledge Handbook of Far Right Politics*. Routledge.

WARIN, C. & ILARLEVA, V., «Vulnerability in the New Pact: An empty promise to protect, or an operational concept?», *EU Immigration and Asylum Law and Policy Blog*, 11 de octubre de 2024. Disponible en: <https://eu-migrationlawblog.eu/vulnerability-in-the-new-pact-an-empty-promise-to-protect-or-an-operational-concept/> [última consulta: 17 de julio de 2025].

WODAK, R. (2015). *The Politics of Fear: What Right-Wing Populist Discourses Mean*. Sage.

CAPÍTULO 7

SIN ÉTICA EN UN MUNDO DE EXTRAÑOS. APUNTES SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE LAS POLÍTICAS ANTIINMIGRACIÓN EUROPEAS

Adolfo López Novas

*Universidad Isabel I
adolfo.lopez@ui1.es*

SUMARIO: 1. Introducción. 2. La ceguera moral como patología de la modernidad líquida. 3. El migrante como «extraño». 4. La extrema derecha y la instrumentalización política de la ceguera moral. 5. La respuesta ética cosmopolita. 6. El rostro como fundamento de la responsabilidad infinita. 7. La síntesis entre una ética cosmopolita y la responsabilidad al Otro. 8. Conclusiones. 9. Apéndice bibliográfico.

1. Introducción

La crisis migratoria que ha sacudido Europa en las últimas décadas representa uno de los desafíos morales más significativos de nuestro tiempo. Más allá de las consideraciones políticas, económicas o logísticas, este fenómeno pone de manifiesto las tensiones éticas fundamentales que atraviesan las sociedades occidentales contemporáneas. La respuesta europea, caracterizada por políticas de securitización, la construcción de muros fronterizos y el auge de discursos xenófobos, revela una crisis más profunda: una crisis de humanidad que trasciende la mera gestión de flujos migratorios.

El sociólogo polaco Zygmunt Bauman, cuya biografía estuvo marcada por la experiencia del exilio y la condición de «extranjero», ofrece un marco analítico particularmente iluminador para comprender esta crisis. Su concepto de «ceguera moral»¹, desarrollado en colaboración con Leonidas Donskis,

1. Zygmunt BAUMAN y Leonidas DONSKIS, *Ceguera moral. La pérdida de la sensibilidad en la modernidad líquida*, Paidós, Barcelona, 2022.

describe una patología social caracterizada por la insensibilidad hacia el sufrimiento ajeno, no como resultado de una maldad excepcional, sino como consecuencia de la banalización y trivialización de la vida cotidiana en lo que él denominó la «modernidad líquida»².

Esta ceguera moral encuentra su contrapunto en las tradiciones filosóficas del cosmopolitismo y la ética de la alteridad. El cosmopolitismo, desde sus orígenes en el pensamiento estoico hasta sus formulaciones contemporáneas en autores como Kwame Anthony Appiah³ y Martha Nussbaum⁴, propone una visión de la humanidad como comunidad moral universal, donde las fronteras nacionales no constituyen límites absolutos para nuestras obligaciones éticas.

Por su parte, desde unos presupuestos diferentes —pero complementarios— a la de Appiah y Nussbaum, la ética del rostro de Emmanuel Levinas⁵ ofrece una fundamentación radical de la responsabilidad hacia el Otro, anterior a cualquier consideración política o cultural.

El objetivo de este artículo es examinar cómo la ceguera moral diagnosticada por Bauman se manifiesta específicamente en la respuesta europea a la migración, analizar las estrategias discursivas mediante las cuales la extrema derecha capitaliza e instrumentaliza esta indiferencia, y proponer una respuesta ética alternativa basada en los principios cosmopolitas y la ética levinasiana. Se argumenta que la crisis migratoria no constituye primariamente un problema externo que amenaza la estabilidad europea, sino un espejo que refleja las patologías morales internas de una sociedad que ha perdido la capacidad de reconocer la humanidad del otro.

2. La ceguera moral como patología de la modernidad líquida

El diagnóstico de Bauman sobre la sociedad contemporánea se articula en torno a dos conceptos fundamentales: la modernidad líquida y la ceguera moral. La modernidad líquida describe un estado social caracterizado por la disolución de las estructuras sólidas que anteriormente proporcionaban estabilidad y sentido. En contraposición a la modernidad «sólida» del siglo XIX y primera mitad del XX, donde instituciones como el trabajo de por vida,

2. Zygmunt BAUMAN, *Modernidad líquida*, Fondo de Cultura Económica, México, 2016.

3. Kwame Anthony APPIAH, *Cosmopolitismo: Ética en un mundo de extraños*, Katz Editores, Madrid, 2009.

4. Martha NUSSBAUM, *La tradición cosmopolita. Un noble e imperfecto ideal*, Paidós, Barcelona, 2020.

5. Emmanuel LEVINAS, *Entre nosotros. Ensayos para pensar en otro*, Pre-Textos, Valencia, 2001.

el matrimonio duradero o las identidades nacionales fijas ofrecían marcos de referencia estables, la modernidad líquida se caracteriza por la fluidez, la incertidumbre y la fragilidad de todos los vínculos sociales.

Esta condición genera lo que Bauman denomina inseguridad existencial, un estado de ansiedad permanente ante un futuro incierto. Los individuos se ven obligados a navegar en un mundo donde la vida se ha vuelto una interminable serie de episodios inconexos, construyendo y reconstruyendo continuamente sus identidades en función de las demandas del mercado y las circunstancias cambiantes. El miedo, así, se constituye en una emoción originaria y deformante que incluso se transforma en una mercancía de consumo en las sociedades contemporáneas, caracterizadas por la espectacularización de todo ámbito de la vida.

El concepto central que permite comprender cómo opera la ceguera moral en nuestra sociedad es la adiaforización. Este término, tomado de la etimología griega empleada en medicina para indicar algo neutral que no hacía ni bien ni mal, describe un estado de indiferencia moral donde ciertos actos o categorías de seres humanos son colocados fuera del universo de las obligaciones y evaluaciones morales. La adiafora no es meramente una falta de acción, sino un mecanismo activo de desvinculación ética que la modernidad líquida fomenta sistemáticamente. En última instancia, se trata de hacer que el acto y el propósito del acto se desvinculen de toda moralidad, volviéndolos moralmente neutros.

La adiaforización como efecto de la sociedad contemporánea opera mediante varios mecanismos interconectados. En primer lugar, la sobrecarga de información sensacionalista a la que están expuestos los individuos en la sociedad de consumo genera, paradójicamente, una insensibilización progresiva. La exposición constante a la violencia y el sufrimiento a través de los medios de comunicación y las redes sociales hace que el sufrimiento ajeno adquiera un carácter irreal, virtual y lejano, despojándolo de su capacidad para generar una respuesta moral auténtica⁶.

En segundo lugar, la lógica del mercado se ha trasplantado a las relaciones humanas, convirtiendo las interacciones sociales en transacciones comerciales orientadas hacia la gratificación instantánea y la optimización de los beneficios personales. Esta mercantilización de las relaciones genera lo que Bauman denomina caos moral, donde el individuo, para protegerse de ser abrumado por el sufrimiento global, se repliega en su búsqueda de la felicidad individual.

Un elemento crucial del análisis baumaniano es la transición de una sociedad de productores a una sociedad de consumidores. En la sociedad productiva, incluso los más desfavorecidos mantenían un valor funcional como fuerza de trabajo vulnerable o «ejército de reserva». Sin embargo, en la socie-

6. Zygmunt BAUMAN y David LYON, *Vigilancia líquida*, Paidós, Barcelona, 2013.

dad de consumo, donde la identidad se define por la capacidad adquisitiva, los pobres, desempleados y, por extensión, los migrantes, se convierten en totalmente innecesarios y prescindibles. Son redefinidos como malos consumidores, desprovistos de valor para el sistema, y por tanto clasificados como vidas desperdiciadas o población excedente o superflua.

Esta redefinición no es meramente descriptiva, sino performativa: legitima la exclusión social y moral de estos grupos, sentando las bases para su adiaforización. Pero, además, supone una lógica perversa y violenta del sistema, y que genera individuos violentos precisamente en aquellos que se sitúan en los márgenes de toda normalización. Cuando el migrante es conceptualizado como «población excedente», su sufrimiento se vuelve moralmente irrelevante, permitiendo que las sociedades de acogida se desvinculen de cualquier responsabilidad ética hacia ellos. Se generan así políticas punitivas y represivas, en vez de políticas de acogida.

3. El migrante como «extraño»

En la obra tardía de Bauman, particularmente en *Extraños llamando a la puerta*⁷, el análisis se centra específicamente en la figura del migrante como encarnación paradigmática del «extraño». El extraño, en el marco conceptual baumaniano, no es simplemente alguien desconocido, sino una figura que desestabiliza las categorías establecidas de inclusión y exclusión, pertenencia y marginalidad.

En el contexto de la modernidad líquida, el extraño-migrante se reconfigura como una amenaza múltiple: amenaza a la seguridad, a la identidad cultural, a la estabilidad económica y al orden social. Esta percepción amenazante no surge de características objetivas de los migrantes, sino de su posición estructural como individuos en los márgenes en sociedades que han perdido la confianza en su propia capacidad para integrar la diferencia.

La respuesta política europea a la migración ha seguido lo que los teóricos de las relaciones internacionales denominan un proceso de securitización: la transformación discursiva de un problema humanitario en una cuestión de seguridad nacional. Esta securitización opera mediante la vinculación sistemática de la migración con amenazas a la seguridad física, económica y cultural de las sociedades de acogida.

Bauman critica esta estrategia como fundamentalmente miope y contraproducente. La construcción de muros en lugar de «puentes» puede ofrecer una tranquilidad ilusoria a corto plazo, pero sólo acumula cargas explosivas para una futura detonación. Más importante aún, esta respuesta ignora la naturaleza real del problema: no se trata de una crisis de refugiados, o cli-

7. Zygmunt BAUMAN, *Extraños llamando a la puerta*, Paidós, Barcelona, 2016.

mática, o de hambrunas y enfermedades —pobreza, en última instancia—, sino de una crisis de humanidad que refleja la incapacidad de las sociedades europeas para reconocer su interdependencia con el resto del mundo.

El proceso de adiaforización del migrante se ve facilitado por lo que Bauman denomina la instrumentalización del miedo. En la modernidad líquida, el miedo funciona como un mecanismo de control social que canaliza las ansiedades existenciales hacia objetivos específicos⁸. El migrante se convierte en un receptáculo conveniente para proyectar todos los temores asociados con la fluidez e incertidumbre de la era contemporánea: miedo al desempleo, a la pérdida de identidad, al declive de los valores tradicionales, al futuro incierto.

Esta instrumentalización no es meramente espontánea, sino que es activamente promovida por la industria del pánico moral, que amplifica y explota estos temores con fines políticos. El resultado, a nuestro parecer, es la creación de un populismo punitivo que ofrece soluciones aparentemente simples a problemas complejos mediante la exclusión y criminalización del otro.

4. La extrema derecha y la instrumentalización política de la ceguera moral

El auge de la extrema derecha en Europa no puede entenderse como un fenómeno político aislado, sino como una respuesta oportunista que capitaliza sistemáticamente las patologías de la modernidad líquida y de una sociedad contemporánea que ha sufrido diferentes crisis a lo largo del siglo XXI. El discurso de la extrema derecha opera mediante una serie de estrategias discursivas interconectadas que profundizan y legitiman la ceguera moral hacia los migrantes.

La primera de estas estrategias es la deshumanización lingüística. El lenguaje empleado por los partidos de extrema derecha para referirse a los migrantes recurre sistemáticamente a metáforas deshumanizadoras: «avalanchas», «invasiones», «enjambres», «plagas». Este vocabulario no es accidental, sino estratégico, ya que facilita la adiaforización al despojar a los migrantes de su condición humana, convirtiéndolos en fuerzas naturales o biológicas que amenazan el orden social.

La segunda estrategia es la victimización selectiva. La extrema derecha construye una narrativa donde las verdaderas víctimas son las poblaciones nativas, que supuestamente sufren las consecuencias de una inmigración descontrolada. Esta inversión de roles permite presentar políticas de exclusión y xenofobia como medidas de autodefensa legítima, desviando la atención de las condiciones reales que enfrentan los migrantes.

8. Zygmunt BAUMAN y David LYON, *Vigilancia líquida*, Paidós, Barcelona, 2013.

Una estrategia particularmente sofisticada empleada por la extrema derecha es lo que puede denominarse de victimización selectiva, generando la autopercepción de alienación e inferioridad, a través de la construcción simultánea de múltiples categorías de «enemigos» que supuestamente conspiran contra los intereses del «pueblo auténtico», en palabras propias de estos actores políticos. Este esquema identifica amenazas tanto desde arriba (élites cosmopolitas, burócratas europeos, medios de comunicación) como desde abajo (inmigrantes, refugiados, minorías).

Esta estrategia es particularmente efectiva porque permite canalizar diferentes tipos de resentimiento social hacia un marco narrativo coherente. El precariado nativo puede identificarse simultáneamente como víctima de las élites globalizadoras y de la competencia de los inmigrantes, mientras que las clases medias pueden encontrar en este discurso una explicación para su inseguridad existencial.

El discurso de la extrema derecha opera también mediante la construcción de una identidad nacional definida negativamente, es decir, por oposición a lo que no es. Esta identidad se presenta como amenazada por la diversidad cultural y requiere, por tanto, políticas de «preservación» que inevitablemente implican exclusión.

Esta construcción identitaria es particularmente problemática porque ignora el carácter históricamente híbrido y cambiante de todas las identidades culturales. Como señala Appiah, las identidades son siempre fluidas y se enriquecen mediante el contacto con lo diferente. La pretensión de preservar una identidad «pura» no sólo es históricamente falsa, sino éticamente empobrecedora.

Correlativo a este análisis, el historiador Steven Forti afirma que la extrema derecha habría pasado de ser una «patología normal» de las sociedades contemporáneas, a una «normalidad patológica», «una radicalización de las posturas del sistema político establecido»⁹.

En última instancia, se constata de este modo que los argumentos de la extrema derecha frente a la inmigración adolecen de fundamentos éticos sólidos. El lenguaje deshumanizador viola la dignidad fundamental de las personas y puede incitar al odio y a la violencia en nuestras sociedades. Priorizar los intereses nacionales por encima de las necesidades y los derechos de individuos que buscan refugio o una vida mejor plantea serias cuestiones morales.

5. La respuesta ética cosmopolita

Frente a la ceguera moral diagnosticada por Bauman y capitalizada por la extrema derecha, el cosmopolitismo contemporáneo ofrece una alternativa

9. Steven FORTI, *Extrema derecha 2.0. Qué es y cómo combatirla*, Siglo XXI, Madrid, 2022.

ética fundamentada en el reconocimiento de la humanidad como comunidad moral universal. Esta perspectiva, que encuentra sus raíces en el pensamiento estoico clásico, ha sido reformulada por pensadores como Kwame Anthony Appiah y Martha Nussbaum para responder a los desafíos éticos de la globalización.

El cosmopolitismo de Appiah¹⁰ se articula en torno a dos principios complementarios: universalidad y diferencia. El principio de universalidad establece que todos los seres humanos poseen obligaciones morales hacia todos los demás, independientemente de su nacionalidad, etnia o condición social. El principio de diferencia reconoce que existen múltiples formas válidas de llevar una vida humana digna, y que esta diversidad constituye un valor en sí misma.

Esta formulación del cosmopolitismo es particularmente relevante para el problema de la migración porque ofrece un marco que puede acomodar tanto el reconocimiento de obligaciones universales hacia todos los seres humanos como el respeto por la diversidad cultural. Contra las acusaciones de homogeneización cultural, el cosmopolitismo de Appiah defiende que la interacción entre culturas diferentes no las destruye, sino que las enriquece.

5.1. La ciudadanía global según Nussbaum

Martha Nussbaum¹¹ desarrolla una versión del cosmopolitismo centrada en el concepto de «ciudadanía global» y fundamentada en el enfoque de las capacidades¹². Para Nussbaum, el cosmopolitismo implica el reconocimiento de que todos los seres humanos poseen una dignidad igual y requieren las mismas oportunidades básicas para el florecimiento humano.

El enfoque de las capacidades ofrece un marco concreto para dar lugar a estos principios abstractos. Según este enfoque, toda persona debe tener acceso a las capacidades básicas necesarias para una vida humana digna: vida, salud corporal, integridad corporal, sentidos, imaginación y pensamiento, emociones, razón práctica, afiliación, preocupación por otras especies, juego, y control sobre el propio entorno político y material.

Este marco es directamente aplicable a la situación de los migrantes, que a menudo se ven privados de varias de estas capacidades básicas tanto en sus países de origen como en sus procesos migratorios. El cosmopolitismo nussbaumiano exige, por tanto, políticas que no sólo garanticen la supervivencia física de los migrantes, sino que les proporcionen las oportunidades necesarias para el desarrollo pleno de sus capacidades humanas.

10. Kwame Anthony APPIAH, 2009, *op. cit.*

11. Martha NUSSBAUM, 2020, *op. cit.*

12. Martha NUSSBAUM, *El cultivo de la humanidad: Una defensa clásica de la reforma en la educación liberal*, Paidós, Barcelona, 2005

5.2. La tolerancia y sus límites

Un aspecto crucial del cosmopolitismo contemporáneo es su reflexión sobre los límites de la tolerancia. La tolerancia cosmopolita, observa Appiah, tiene límites y requiere una definición sobre qué es lo intolerable: «A veces queremos intervenir en otros lugares porque lo que ocurre allí viola nuestros principios fundamentales de manera rotunda. Y cuando se trata de algo que alcanza la suficiente gravedad —el genocidio es el caso menos controvertido— no nos quedamos en la conversación. La tolerancia requiere un concepto de lo intolerable»¹³. Esto significa que el cosmopolitismo, aunque comprometido con el pluralismo cultural y la diversidad de formas de vida, no puede adoptar una posición relativista absoluta.

En el contexto de la migración, esto implica que, aunque debemos respetar la diversidad cultural de las poblaciones migrantes, también tenemos el derecho y la obligación de establecer límites éticos claros. Sin embargo, estos límites deben aplicarse de manera universal y no pueden utilizarse como pretexto para la exclusión discriminatoria de grupos específicos.

Michel Foucault ofrece una reflexión útil sobre lo intolerable como aquello que rebasa lo irrebasable, lo inaceptable, ante lo cual uno se subleva y se hace valer: «[ser] intransigente desde que el poder transgrede lo universal»¹⁴. En el contexto migratorio, esto sugiere que lo verdaderamente intolerable no es la diversidad cultural o la presencia del extraño, del Otro, sino precisamente la deshumanización sistemática y la negación de derechos fundamentales a seres humanos por su condición migratoria impuesta por parte de las políticas antinmigración.

6. El rostro como fundamento de la responsabilidad infinita

La ética del rostro desarrollada por Emmanuel Levinas¹⁵ ofrece la fundamentación filosófica más radical para una respuesta ética alternativa a la crisis migratoria. Para Levinas, la ética no es una rama particular de la filosofía, sino la «filosofía primera», anterior a la ontología y a cualquier consideración teórica sobre la naturaleza del ser.

El encuentro «cara a cara» con el otro constituye la experiencia ética fundamental. En este encuentro, el rostro del Otro se presenta no como un objeto de conocimiento, sino como una demanda ética inmediata e ineludi-

13. Kwame Anthony APPIAH, 2009, *op. cit.* pág. 191.

14. Michel FOUCAULT, «¿Es inútil sublevarse?», en *Dichos y escritos III: Estética, ética y hermenéutica*, obra colectiva, Paidós, Barcelona, 1999, pág. 207.

15. Emmanuel LEVINAS, 2001, *op. cit.*

ble. El rostro trasciende cualquier categoría conceptual y se presenta como pura alteridad, generando una responsabilidad infinita que es anterior a cualquier decisión o deliberación del sujeto.

Aplicando el marco ético levinasiano al problema de la migración, el rostro del migrante encarna paradigmáticamente lo que Levinas denomina las figuras del pobre, el extranjero, la viuda y el huérfano. Estas figuras representan la vulnerabilidad humana en su forma más radical y, por tanto, generan la demanda ética más intensa.

El rostro del migrante, desde su precariedad y vulnerabilidad, constituye un mandato ético fundamental que trasciende cualquier consideración política, económica o cultural. Nos presenta un mandato ético fundamental: «No matarás». Este mandato no admite cálculos utilitarios ni puede ser subordinado a consideraciones de conveniencia nacional. Como señala Levinas, la responsabilidad moral hacia el Otro es «asimétrica» y no requiere reciprocidad. No debemos esperar nada a cambio del Otro.

Un aspecto particularmente relevante de la ética levinasiana para nuestro contexto contemporáneo es la lectura que nos ofrece para una crítica de la mediación tecnológica de las relaciones éticas. Desde el marco baumaniano de la modernidad líquida¹⁶, el sufrimiento del Otro se presenta frecuentemente a través de pantallas, despojado de su carácter personal y directo. Esta mediación facilita la adiaforización al permitir que los individuos se expongan al sufrimiento sin experimentar la demanda moral directa del rostro del Otro.

Levinas insiste en que la responsabilidad moral auténtica requiere el encuentro inmediato con la alteridad del Otro. Aunque esto no significa que debemos rechazar la mediación tecnológica por completo, sí implica que debemos ser conscientes de sus limitaciones éticas y buscar formas de preservar la demanda moral del rostro del Otro incluso en contextos mediados.

7. La síntesis entre una ética cosmopolita y la responsabilidad al otro

Los marcos éticos analizados —el diagnóstico baumaniano de la ceguera moral, el cosmopolitismo de Appiah y Nussbaum y la ética del rostro de Levinas— no son meramente compatibles, sino mutuamente complementarios. Cada uno aporta una dimensión específica necesaria para una respuesta ética integral al problema de la migración.

El análisis de Bauman proporciona un diagnóstico crítico de las patologías morales contemporáneas, permitiendo identificar los mecanismos específicos mediante los cuales opera la indiferencia hacia el sufrimiento del otro.

16. Zygmunt BAUMAN y David LYON, 2013, *op. cit.*

El cosmopolitismo ofrece un marco normativo que puede orientar políticas y actitudes sociales éticas alternativas.

La ética levinasiana proporciona la fundamentación filosófica última de estas obligaciones en la experiencia inmediata del encuentro con el Otro.

La síntesis de estos marcos sugiere varios principios fundamentales que deberían orientar una política migratoria ética:

- Principio de reconocimiento de la humanidad común: las políticas migratorias deben partir del reconocimiento de que todos los seres humanos poseen una dignidad igual independientemente de su origen nacional, étnico o cultural.
- Principio de responsabilidad activa: las sociedades de acogida tienen una obligación moral activa de responder a las necesidades de los migrantes, que no se limita a la no-interferencia, sino que requiere acciones positivas para garantizar su bienestar.
- Principio de pluralismo inclusivo: el reconocimiento de la diversidad cultural como un valor no debe utilizarse para justificar la exclusión, sino para enriquecer las sociedades de acogida mediante la integración respetuosa de la diferencia.

La implementación de estos principios enfrenta obstáculos significativos en el contexto político actual. La tensión entre soberanía nacional y obligaciones éticas globales permanece como un desafío conceptual y práctico fundamental. Además, el clima político actual, caracterizado por el auge del sentimiento antiinmigrante y la polarización social, crea resistencias considerables a políticas más generosas.

Sin embargo, estos obstáculos no invalidan la necesidad ética de una respuesta alternativa. Como señala el cosmopolitismo, las identidades y las solidaridades pueden transformarse mediante la educación moral de la ciudadanía y el contacto intercultural de las sociedades, generando una nueva globalización no económica, sino ciudadana. La tarea es precisamente construir las condiciones que hagan posible esta transformación.

8. Conclusiones

El análisis desarrollado en este artículo permite extraer varias conclusiones fundamentales sobre la naturaleza ética de la crisis migratoria europea y las respuestas alternativas disponibles.

En primer lugar, la indiferencia hacia el sufrimiento de los migrantes no puede entenderse como un fenómeno accidental o marginal, sino como una manifestación sistemática de lo que Bauman denomina ceguera moral. Esta ceguera no es resultado de una maldad excepcional, sino de mecanismos estructurales de adiaforización que la modernidad líquida promueve siste-

máticamente. La sobrecarga informacional, la mercantilización de las relaciones humanas y la redefinición de los migrantes como población superflua crean las condiciones que facilitan la desconexión moral para con el Otro.

En segundo lugar, el discurso de la extrema derecha no representa meramente una posición política particular, sino una instrumentalización sistemática de estas patologías morales. Mediante estrategias de deshumanización, victimización selectiva y construcción de identidades excluyentes, la extrema derecha capitaliza las ansiedades de la sociedad contemporánea bajo el marco de la modernidad líquida, canalizándolas hacia el migrante como chivo expiatorio. Esta instrumentalización no sólo es éticamente problemática, sino que profundiza las patologías sociales que pretende resolver¹⁷.

En tercer lugar, las tradiciones del cosmopolitismo y la ética de la alteridad ofrecen recursos conceptuales valiosos para una respuesta ética alternativa. El cosmopolitismo proporciona un marco normativo que puede acomodar tanto el reconocimiento de obligaciones universales como el respeto por la diversidad cultural. La ética levinasiana ofrece una fundamentación radical de la responsabilidad hacia el otro que trasciende consideraciones utilitarias o contractuales.

La síntesis de estos enfoques sugiere que la crisis migratoria europea es, fundamentalmente, una crisis de reconocimiento: la incapacidad para reconocer la humanidad común que subyace a las diferencias de nacionalidad, etnia o cultura. Esta incapacidad no es meramente cognitiva, sino moral, y requiere por tanto respuestas que operen primariamente en el nivel ético.

La construcción de una respuesta ética alternativa no puede limitarse a la formulación de principios abstractos, sino que debe traducirse en prácticas concretas de reconocimiento y responsabilidad. Esto incluye tanto transformaciones en las políticas públicas como cambios en las actitudes y prácticas cotidianas de las sociedades de acogida.

El desafío final es precisamente este: cómo construir las condiciones sociales, culturales y políticas que hagan posible el reconocimiento efectivo del rostro del Otro en contextos marcados por la fragmentación, la fluidez y la incertidumbre de la sociedad contemporánea. Esta construcción no puede ser meramente individual, sino que requiere esfuerzos colectivos orientados hacia la reconstrucción de los vínculos de solidaridad que la modernidad líquida ha erosionado.

En última instancia, la crisis migratoria europea constituye una oportunidad para que las sociedades europeas confronten sus propias patologías morales y redescubran los recursos éticos necesarios para construir formas más inclusivas y solidarias de convivencia. El fracaso en aprovechar esta oportunidad no sólo perpetuará el sufrimiento de los migrantes, sino que profundizará la crisis de humanidad que Bauman identificó como el verdadero problema de fondo.

17. Judith BUTLER, *Vida precaria: El poder del duelo y la violencia*, Paidós, Barcelona, 2007.

La filosofía moral, en este contexto, no puede limitarse a la descripción analítica de los problemas existentes, sino que debe asumir también su dimensión prescriptiva, orientando hacia formas de vida más justas y humanas. La síntesis entre el diagnóstico crítico de las patologías contemporáneas y la recuperación de tradiciones éticas como el cosmopolitismo y la ética de la alteridad ofrece un camino prometedor para esta tarea reconstituyente.

9. Apéndice bibliográfico

APPIAH, K. A., *Cosmopolitismo: Ética en un mundo de extraños*, Katz Editores, Madrid, 2009.

BAUMAN, Z y LYON, D., *Vigilancia líquida*, Paidós, Barcelona, 2013.

BAUMAN, Z. y DONSKIS, L., *Ceguera moral. La pérdida de la sensibilidad en la modernidad líquida*, Paidós, Barcelona, 2022.

BAUMAN, Z., *Extraños llamando a la puerta*, Paidós, Barcelona, 2016.

BAUMAN, Z., *Modernidad líquida*, Fondo de Cultura Económica, México, 2016.

BAUMAN, Z., *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*, Paidós, Barcelona, 2013.

BUTLER, J., *Vida precaria: El poder del duelo y la violencia*, Paidós, Barcelona, 2007.

FORTI, S., *Extrema derecha 2.0. Qué es y cómo combatirla*, Siglo XXI, Madrid, 2022.

FOUCAULT, M., «¿Es inútil sublevarse?», en *Dichos y escritos III: Estética, ética y hermenéutica*, obra colectiva, Paidós, Barcelona, 1999, págs. 203-208.

LEVINAS, E., *Entre nosotros. Ensayos para pensar en otro*, Pre-Textos, Valencia, 2001.

LEVINAS, E., *Totalidad e infinito: Ensayo sobre la exterioridad*, Sígueme, Salamanca, 2012.

NAVARRO, O., «El rostro del otro: una lectura de la ética de la alteridad de Emmanuel Levinas», *Contrastes. Revista Internacional de Filosofía*, vol. XIII, 2008, págs. 177-194.

NUSSBAUM, M., *El cultivo de la humanidad: Una defensa clásica de la reforma en la educación liberal*, Paidós, Barcelona, 2005.

NUSSBAUM, M., *La tradición cosmopolita. Un noble e imperfecto ideal*, Paidós, Barcelona, 2020.

NUSSBAUM, M., *Los límites del patriotismo: Identidad, pertenencia y «ciudadanía mundial»*, Paidós, Barcelona, 2013.

CAPÍTULO 8

CÓMO AFECTAN LAS POLÍTICAS EUROPEAS AL PROCESO MIGRATORIO

José Luis Lastra Palacios

*Máster en inmigración por la Universidad de Comillas
Vicario pastoral de la archidiócesis de Burgos
jose Luis.lastra@archiburgos.es*

SUMARIO: 1. Mirada en algunos momentos históricos. 2. Entre el control fronterizo y la protección de derechos humanos. 3. Esto nos afecta a España. 4. La Unión Europea en un marco más global. 5. Una mirada de los derechos. 6. Las cinco encrucijadas ante las que nos encontramos. 7. Apéndice Bibliográfico.

1. Mirada en algunos momentos históricos

Este Congreso Internacional sobre la Unión Europea y la política migratoria organizado por la Universidad Isabel I tiene lugar en un año concreto, 2025, tras la aprobación en 2024 del Pacto de la Unión Europea sobre Migración y Asilo, que entrará en vigor en 2026¹. ¿De dónde ha nacido este pacto? Tiene sus orígenes o más bien sus causas 10 años atrás, especialmente en lo que sucedió en nuestro continente europeo a partir de 2015².

En 2011 había estallado la guerra civil en Siria, a raíz de unas protestas antigubernamentales enmarcadas en la «primavera árabe». A medida que el

1. El 10 de abril de 2024, el Parlamento Europeo votó a favor de las nuevas normas sobre migración, que fueron formalmente adoptadas por el Consejo de la Unión Europea el 14 de mayo de 2024. Los Estados miembros de la UE deben establecer las herramientas jurídicas y operativas necesarias para implementar el Pacto antes de junio de 2026.
2. Se estima que 1,3 millones de personas llegaron en 2015 al continente europeo para solicitar asilo, la mayor cantidad en un solo año desde la Segunda Guerra Mundial; por comparar, en 2014 habían sido unas 280.000.

conflicto se intensificaba, miles de personas empezaron a huir del país, y por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial hay una llegada muy numerosa de refugiados al continente europeo: más de un millón de personas en un solo año, 2015, cuando hasta entonces era muy inapreciable el número de solicitudes de asilo, especialmente en España.

Y junto con esas turbulencias de 2015 empiezan a aparecer las fracturas en Europa entre el sur y el este. La inmensa mayoría de refugiados sirios llegan a Grecia, y en menor medida a Italia y España. Otros estados parece que no quieren saber nada de esto. Los países del este, más recientemente incorporados a la Unión Europea, dicen que con ellos no va esta cuestión y refuerzan sus fronteras. Países del norte de Europa con tradición acogedora, Suecia, por ejemplo, cambian de política; o más recientemente, Alemania se replantea la cuestión del asilo.

A partir de 2015, por tanto, hay una serie de turbulencias y de fracturas que, de algún modo, pienso que se intentan responder con este Pacto de la Unión Europea sobre Migración y Asilo; otra cosa es que se consiga. Pero si hablamos de una fecha que es el 2015, invitaría que miremos justo dos siglos atrás, a 1815. Dicen los estudiosos de la historia del siglo XIX y XX en Europa que desde 1815 a 1940, cuando comienza la Segunda Guerra Mundial, unos 70 millones de europeos emigraron a América y Australia. Ciertamente son muchísimos años, va más de un siglo desde 1815 a 1940, pero evidentemente los medios de comunicación y la población europea eran mucho menores que lo que son ahora mismo. Entonces, según dónde pongamos la mirada, podremos después valorar las situaciones. Porque una mirada miope, que solamente observa el estricto presente, lo que está pasando hoy, posiblemente nos lleve a respuestas miopes.

2. Entre el control fronterizo y la protección de derechos humanos

Evidentemente, se dice que en la Unión Europea respetamos y protegemos los derechos humanos; pero esto deja mucho que desear. Y preocupa más la creciente impunidad: aquí no pasa nada. Alguien hace lo que le viene en gana, objetivamente es una vulneración de derechos humanos, y aquí no pasa nada.

En el fondo hay también una cierta contradicción, hasta esquizofrenia, en algunos comportamientos de esta Unión Europea de la que formamos parte. No es algo ajeno a nosotros. Pongo algunos ejemplos.

No hace mucho se publicaba un informe³ en el que se decía que Europa necesitará 200 millones de personas en 30 años para que su economía y su

3. Lant Pritchett, profesor de Práctica del Desarrollo Internacional en la *Kennedy School of Government* de la Universidad de Harvard y economista del Banco Mundial, calculó en 2018

estado de bienestar sean sostenibles, y esos 200 millones, por propia generación de los que estamos aquí, no van a salir. Solamente nuestro país, decía el Banco de España hace poco⁴, necesitaría en torno a un millón de migrantes al año para poder sostener el actual modelo de pensiones, y están llegando entre 300.000 y 400.000 cada año.

Comparemos también esta cifra de 300.000 a 400.000 con las llegadas irregulares, que pueden oscilar entre 20.000 y 40.000 al año⁵. La mayor parte de los migrantes no llegan por tanto de modo irregular a España. Se habla mucho por parte de los representantes políticos de entrada legal, segura y ordenada. Estoy cansado de conversaciones informales y más formales donde se dice: «migración sí, pero legal, segura y ordenada». Y yo pregunto: ¿cómo, si no se puede, si no hay instrumentos legales prácticamente para poder entrar de un modo legal, seguro y ordenado en la Unión Europea?

Un ejemplo claro de contradicción y hasta de cierta esquizofrenia legal y social (bendita contradicción por otra parte) es lo que nos ocurre en España con el tema de los arraigos. La mayor parte de las personas que están en situación irregular acceden a la regularidad mediante alguno de los tipos de arraigo que ahora acaban de ser reformados y ampliados⁶. Lo que la ley o lo que el Reglamento de Extranjería coloca como una medida extraordinaria, es prácticamente la única forma ordinaria de regularizar la situación en España.

Todo esto hace también que clasifiquemos a los que llegan en migrantes de primera, segunda y tercera división o categoría. Evidentemente los de primera son los de nuestra propia Unión Europea, con posibilidad de libre circulación en el espacio *Schengen*. Los de segunda son los que entran aparentemente de modo regular por el aeropuerto de Barajas o por otros aeropuertos. De sobra sabemos que gran parte de los migrantes que vienen de Latinoamérica y acceden como turistas se quedan después a los 90 días en situación irregular; pero los dejamos entrar como turistas, de modo regular. Y luego los inmigrantes de tercera categoría son los que vienen de otras formas: saltando vallas o en patera, de modo más desesperado. Por ejemplo, hace poco

que el continente europeo va a necesitar al menos 200 millones de nuevos trabajadores en los próximos 30 años. Sin ir tan lejos, hace años ya la ONU calculaba que en 2050 la Unión Europea necesitaría 60 millones de inmigrantes para sobrevivir a su crisis demográfica.

4. Al presentar el Informe del Banco de España referido a 2023, Ángel Gavilán, director general de Economía y Estadística del Banco de España, aseguró que en los próximos 30 años harán falta 24 millones de trabajadores migrantes para mantener la relación entre trabajadores y pensionistas y sostener así el sistema de pensiones.
5. Las cifras son muy cambiantes cada año, y estos últimos al alza. En 2024 las entradas irregulares en España alcanzaron casi las 63.970, y aun así el presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, afirmaba en octubre de 2024 que, en los últimos diez años, el 94 % de los migrantes que han llegado a España lo han hecho de forma regular.
6. El nuevo Reglamento de Extranjería en España, aprobado el 20 de noviembre de 2024, ha entrado en vigor el 20 de mayo de 2025. Contempla hasta cinco tipos de arraigo: social, sociolaboral, familiar, socioformativo y de segunda oportunidad.

tiempo empezaron a publicar los medios de comunicación un intento de la Unión Europea de atraer a determinados grupos de investigadores y científicos que no están muy contentos en Estados Unidos con el actual presidente⁷. Atraerles a trabajar y vivir en Europa. A estos sí, a los otros no.

También percibo una cierta contradicción cuando en la Unión Europea hablamos del principio de solidaridad entre estados, porque en política migratoria se utiliza mucho esta expresión. Y resulta que es lo que menos se da. Cada vez que hay un pequeño o gran problema de llegada extraordinaria (sea a Grecia, Italia, Alemania, España...), el país al que lleguen, que se arregle como sea: la solidaridad brilla por su ausencia. Este nuevo pacto europeo de migración obliga a cuotas de solidaridad, pero contempla también que, si no los quieres acoger, pagas 20.000 € y ya está⁸: una solidaridad convertida en dinero.

A este respecto, es elocuente la miniserie o película *La ley del mar*⁹, emitida hace poco en Televisión Española. Es un caso real, de 2006, cuando un pesquero de Santa Pola recoge a unos migrantes náufragos a la deriva y tiene gravísimos problemas (estamos hablando del año 2006) para que puedan desembarcar en Malta siendo unos poquitos, y después aparecen las cuotas de reparto y el intento de llevarlos a Libia de donde venían huyendo. Todo esto me lleva a pensar que la solidaridad es lo que menos existe en este momento en materia migratoria en la Unión Europea.

3. Esto nos afecta a España

Todo lo que sucede en la Unión Europea sabemos que, de un modo más directo o indirecto, nos afecta a quienes vivimos y trabajamos en España por transposición de algunas directivas y por otras de obligado cumplimiento. Aun así, participando recientemente en unas jornadas nacionales donde intervenía el responsable del Servicio Jesuita a Refugiados en Europa¹⁰, con

7. El 5 de mayo de 2025, en una conferencia pronunciada en la Universidad de la Sorbona, París, Ursula von der Leyen, presidenta de la Comisión Europea, invitó a los científicos estadounidenses amenazados por las políticas de Donald Trump a trasladarse a la Unión Europea, prometiéndoles mayores incentivos económicos, contratos más largos, menos burocracia y el compromiso legal de respetar su libertad de investigación. Y desveló a continuación una nueva iniciativa, denominada «Choose Europe» (Elige Europa), dotada con 500 millones de euros para el periodo 2025-2027.

8. Así lo aprobó la Eurocámara el 10 de abril de 2024, como multa para los estados que rechacen sus cuotas de refugiados: 20.000 € por refugiado no acogido en su territorio.

9. Miniserie española de 2023 en tres capítulos, dirigida por Alberto Ruiz Rojo.

10. Intervención de Alberto Ares Mateos en las XLIV Jornadas de Delegados y Agentes de Pastoral con Personas Migrantes organizadas por la Subcomisión para las Migraciones y Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal Española en Madrid los días 28 a 30 de marzo de 2025.

sede en Bruselas, este decía: «viendo las cosas desde allí, de los 27 países europeos, España es el que tiene una respuesta un poco razonable». O sea que, si nos quejamos mucho y con razón de cómo funciona la política migratoria en España, parece ser que en los demás países está bastante peor. Es decir, Europa afecta a España, la normativa europea influye en la normativa española, pero, aun así, hay un margen de interpretación y de aplicación, y España tiene una respuesta un poco razonable.

Pongo algunos ejemplos de cómo la legislación y la práctica migratoria en la Unión Europea afecta a España. En la medida en que se cierra o dificulta una vía migratoria, los migrantes y las redes de tráfico de personas buscan otra. Cuando Grecia empezó a cerrar sus puertas y a devolver gente a Turquía, los refugiados sirios llegaron a Italia. Cuando Italia empezó a cerrar sus puertas a los refugiados que cruzaban desde el norte de África, vinieron hacia España por el Mediterráneo. Cuando España controla más las fronteras mediterráneas, intentan acceder por Canarias. Y cuando comencemos a controlar más Canarias... pues yo no sé si llegarán a Galicia, pero la experiencia nos dice que cada vez que una ruta migratoria se decide cerrar o dificultar en Europa, al final nos afecta.

Otro ejemplo es la Iniciativa Legislativa Popular¹¹ (ILP) que está ahora mismo en el Congreso, con pocos visos de salir adelante. Fue admitida a trámite hace unos meses a duras penas, porque no estaba muy claro que fuera a ser siquiera tomada en consideración después de casi 700.000 firmas pidiendo una regularización extraordinaria de migrantes. Creo que en este momento es imposible que se apruebe, aunque todos los partidos políticos excepto VOX la admitieran a trámite. Porque tal y como está el marco migratorio de la Unión Europea, si ahora mismo España aprueba esta regularización extraordinaria de 300.000 o 400.000 migrantes que llevan aquí dos o tres años, que tienen una oferta de trabajo o incluso están trabajando sin contrato, ¿qué nos dirían desde Europa? «Estamos cerrando las puertas y vosotros nos abris la puerta de atrás: no se puede».

Y pongo un último ejemplo de que lo que pasa en Europa nos afecta incluso en Burgos. Aludo a ese acontecimiento extraordinario que tuvimos en el mes de noviembre de 2024¹², cuando el Ayuntamiento en su propuesta de presupuesto municipal para 2025 decide recortar, mejor dicho, anular las subvenciones a tres ONGs, Burgos Acoge, ACCEM y Atalaya Intercultural, que trabajan en la acogida e integración de migrantes recién llegados. Realmente

11. Esta Proposición de Ley para una regularización extraordinaria para personas extranjeras en España (120/000026) fue presentada el 17 de noviembre de 2021. Tras ser respaldada en diciembre de 2022 por unas 700.000 firmas, el 9 de abril de 2024 el Congreso aprobó por mayoría absoluta su toma en consideración, y ahí continúa en trámite...

12. Una crónica de lo acontecido, fecha a fecha, puede encontrarse en <https://www.burgosconecta.es/burgos/ayuntamiento/cronologia-conflicto-ayudas-ong-pp-vox-burgos-20241114192923-nt.html>

suprimir 119.000 € es una baratija en un presupuesto municipal para todo un año, pero la decisión venía amparada por cómo andan los vientos en Europa en este momento. Creo que afortunadamente la ciudadanía, las instituciones, empresas, sindicatos, medios de comunicación, Iglesia, ONGs, nos unimos y lo paramos, y el Ayuntamiento cambió su propuesta y volvió a incluir las subvenciones en sus cuentas anuales. Aun así, es una pequeña muestra de que, lo que pasa en Europa, nos afecta en concreto incluso en nuestros presupuestos municipales en Burgos.

4. La Unión Europea en un marco más global

Si mantenemos que lo que pasa en Europa nos afecta a España, igualmente hay que afirmar que lo que pasa en el mundo afecta también e implica cambios en Europa. La Unión Europea ahora mismo, en este tema y en otros, está muy pendiente o muy mediatizada por lo que pasa en Estados Unidos y en otros lugares del mundo. Lo vemos claramente en la economía con los aranceles o en el tema de defensa con ese rearme al que se nos urge desde Norteamérica y desde la OTAN. Pero pasa lo mismo en el tema de migraciones: si en otros sitios está la cosa peor, no pasa nada porque en la Unión Europea degrademos un poco nuestro estándar de derechos, porque estamos en sintonía con lo que se está haciendo en el resto del mundo.

Habría que hacer aquí memoria de los no muy lejanos, pero ya olvidados Pactos Globales sobre migración y refugio¹³. En el año 2018, los días 17 y 19 de diciembre se aprobaron por parte de la ONU el Pacto Mundial para las Migraciones y el Pacto Mundial de Refugiados, dos acuerdos distintos y complementarios que pretendían armonizar en todos los países miembros de la ONU cómo afrontar la cuestión de las migraciones y en concreto del refugio. En la tramitación entre 2016 y 2018, Estados Unidos se salió ya de los diálogos. Y entre los pocos países (una veintena) que no los han aprobado¹⁴ o se han salido después de aprobarlos, están buena parte de la Europa central y del este... Media Unión Europea no quiere estos pactos globales de 2018 porque dice que afectan a su soberanía legislativa y a sus intereses particulares: este es el marco en el que nos encontramos.

13. Técnicamente se llaman Pacto Mundial sobre los Refugiados, aprobado el 17 de diciembre de 2018, y Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, aprobado el 19 de diciembre de 2018 tras una Conferencia Intergubernamental en Marrakech (Marruecos).

14. El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular fue votado a favor por 152 países, en contra por 5 (Estados Unidos, Hungría, Israel, Polonia y República Checa) y se abstuvieron 12 (Argelia, Australia, Austria, Bulgaria, Chile, Italia, Letonia, Libia, Liechtenstein, Rumanía, Singapur y Suiza). Otros no acudieron, se ausentaron de la votación o no firmaron (Brasil, Chile, República Dominicana, Eslovaquia...). El Pacto Mundial sobre Refugiados tuvo mejor suerte: recibió 181 votos a favor, 2 en contra (de nuevo Estados Unidos y Hungría) y 3 abstenciones (República Dominicana, Eritrea y Libia).

5. Una mirada desde los derechos

Hablar de migración es hablar de política: no es cuestión de compasión, no es cuestión de voluntariedad, no es cuestión de ser buenas personas que nos da por ahí... No, es cuestión de derechos. A este respecto, conviene releer el artículo 3 del Tratado de Lisboa¹⁵, esa especie de Constitución de la Unión Europea del año 2007. Al principio ciertamente se dice que la Unión Europea ofrece a sus ciudadanos (a los que estamos dentro) un espacio de libertad, seguridad, derechos. Pero luego añade:

«En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas».

Pues si decimos que vamos a hablar desde los derechos, hablemos. ¿Qué derechos entran en juego cuando estamos en materia de migraciones? El primer derecho desde la Doctrina Social de la Iglesia¹⁶ claramente es el derecho a no emigrar, no tener que emigrar: que cada persona, donde ha nacido, disponga de los medios necesarios para poder vivir dignamente. Cuando ese derecho fundamental no funciona, no puede ser satisfecho, entra en juego el segundo, el derecho a emigrar, a buscar una vida digna en otro lugar.

Si nos remontamos al artículo 13 de la Declaración de los Derechos Humanos, ¿se contempla ahí el derecho a emigrar? A medias, porque lo que reconoce esa carta de Derechos Humanos es que tú puedes salir de tu país, pero no dice que otro país tenga la obligación de acogerte. Tú puedes salir por una puerta, pero una vez que la traspasas el que está al otro lado te puede dejar entrar o no, con lo cual es un derecho un tanto a medias, sin el deber correspondiente de acogida. Queda mucho más claro el artículo 14 cuando se habla del derecho de asilo, donde ahí sí que hay obligación de los estados a acoger.

Y junto al derecho a no emigrar y el derecho a emigrar, el tercer derecho que entra en juego es el que tienen los estados a regular la migración. Cuando pensamos en «regular» nos viene a la mente un semáforo: a veces

15. El Tratado de Lisboa es un acuerdo internacional que modifica los dos tratados que forman la base constitucional de la Unión Europea. Fue firmado por los estados miembros el 13 de diciembre de 2007.

16. Sigo aquí lo propuesto claramente en el Mensaje del papa Benedicto XVI para la 99.ª Jornada Mundial del Emigrante y el Refugiado, 2013.

está en rojo, otras veces está en verde y entre medias se pone en ámbar. Y depende cómo fluya la circulación puede estar más tiempo en rojo o en verde, pero no en rojo siempre. Regular no es impedir. Regular es regular: cómo se entra, cuándo se entra, de qué modo se entra.

¿Cuál es el orden de estos derechos? El expuesto. El fundamental es el derecho a no tener que emigrar, el segundo es el derecho a emigrar, y al servicio de los dos está el derecho a regular los flujos, que ya no es un derecho de personas, no es un derecho humano, sino un derecho de los estados.

Cuando contemplamos la actual política migratoria europea, nos encontramos más que serias dudas en cuanto al respeto de los derechos humanos. Por ejemplo, en el tema de los rechazos en fronteras: por un lado, están las leyes y las sentencias, que hay unas cuantas, y por otro lado va la práctica en numerosas ocasiones contraria a la ley, incluso con personas muertas, todo ello con un alto grado de impunidad. Algo parecido podemos decir de algunas cuestiones que aparecen en el nuevo pacto europeo sobre migración y asilo; por ejemplo, que en 72 horas pueden ser rechazados solicitantes de protección internacional de aquellos países «seguros» de los que a menos del 20 % se les concede asilo. O volviendo a España, nos consta por organismos oficiales que las resoluciones de solicitudes de asilo se están decidiendo actualmente por inteligencia artificial. ¿Cuáles son los parámetros que tienen esas máquinas que resuelven en primera instancia las solicitudes de asilo? Estamos perdiendo un poco el norte. ¿Vamos a ser como todos los demás en el respeto de los derechos humanos porque todos los demás son de otra forma?

6. Las cinco encrucijadas ante las que nos encontramos

El momento migratorio actual es delicado, trágico y decisivo a la vez. La Unión Europea se juega mucho en su historia y su prestigio; a mi modo de ver, se halla ante algunas encrucijadas que tienen que ver con su origen y su propio sentido. Las resumo en cinco palabras: identidad, dignidad, justicia, hospitalidad, integralidad¹⁷.

- La encrucijada de la identidad. Creo que las migraciones son como esa prueba del algodón, es decir, lo que nos está preguntando: ¿quiénes somos en la Unión Europea y para qué estamos? ¿Para qué sirve la Unión Europea? Porque si aquí estamos respondiendo mal, está en juego nuestra identidad. ¿Dónde queda la Unión Europea de los derechos humanos?

17. Tomo prestada esta reflexión de Alberto ARES MATEOS, *Hijos e hijas de un peregrino*, Cristianisme i Justícia, Barcelona, 2017, págs. 15-24, con la diferencia de que él aplica estas encrucijadas a los cristianos y yo las extiendo a toda la sociedad europea.

- La encrucijada de la dignidad. Releyendo la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea¹⁸, del año 2010, vemos que el título primero es dedicado íntegro a la dignidad. ¿Dignidad de quién? ¿Unos tenemos más dignidad que otros? Evidentemente eso nadie lo afirmaría, nadie lo escribiría, pero en la práctica lo estamos haciendo. Unos tenemos más dignidad que otros.
- Tercera encrucijada, la justicia. Justicia por el pasado, porque Europa tuvo mucho que hacer y bastante que decir especialmente en África, en América. Y justicia en el presente. Podemos explorar y traernos las tierras raras, podemos importar o más bien coger y traernos el coltán del Congo. Pero claro, a los que viven en el Congo no los dejamos entrar aquí. Nos traemos su riqueza y a ellos los dejamos allá. Justicia, por tanto.
- La encrucijada de la hospitalidad. Ciertamente que este término no aparece en ningún tratado de la Unión Europea. Pero, aunque solo sea por recuerdo del pasado, de nuestro pasado europeo, creo que es una encrucijada importante. Fuimos emigrantes, nos acogieron mejor o peor en otros continentes, en otros países. Hoy nos toca a nosotros acoger.
- Y quinta y última encrucijada: la integralidad. Hablamos mucho de acogida o rechazo; gran parte de este pacto europeo que acaba de ser aprobado habla de acogida o rechazo. Pero ¿dónde quedan las políticas de integración? ¿Qué hacemos con todas esas personas, nuevos ciudadanos que están aquí, que quieren seguir aquí? ¿Cómo hacer que sean realmente «de los nuestros»? A eso se dedica mucho menos esfuerzo, muchos menos presupuestos, muchas menos leyes. La integralidad supone un esfuerzo coordinado por poner en práctica los cuatro verbos que el recordado papa Francisco propuso desde 2018¹⁹ (precisamente como aportación de la Iglesia Católica a los Pactos Globales que ese año aprobó la ONU): acoger, proteger, promover, integrar.

Concluyo con una frase ya antigua (muchos de nosotros no habíamos nacido en mayo de 1950) que viene muy a cuento. Uno de los fundadores de la Unión Europea, Robert Schuman, en su declaración cuando estaban haciendo esa primera Comunidad Europea del carbón y del acero, cuando lo que les preocupaba era que tuviéramos un mercado común del carbón y

18. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea es un documento en el que se recogen todos los derechos civiles, políticos, jurídicos, sociales y económicos de los habitantes y ciudadanos de la Unión Europea. Fue proclamada por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 7 de diciembre de 2000 en Niza. Es uno de los cuatro Tratados constitutivos de la Unión Europea.

19. FRANCISCO, Mensaje para la 104.ª Jornada Mundial del Emigrante y el Refugiado, *Acoger, promover, proteger e integrar a los emigrantes y refugiados*, 2018.

del acero para que no hubiera una tercera guerra mundial, que superáramos esas disputas entre Francia y Alemania y algunos más, escribía:

«La paz mundial no puede salvaguardarse sin unos esfuerzos creadores equiparables a los peligros que la amenazan. [...] Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas que creen en primer lugar una solidaridad de hecho»²⁰.

Comenzaba el embrión de la Unión Europea y decía Schuman: vamos a empezar por hechos concretos, solidaridad de hecho, luego vendrán los tratados. Ahora estamos en un momento, 75 años después, con muchos tratados y poca solidaridad de hecho.

7. Apéndice bibliográfico

ARES MATEOS, A., *Intervención en las XLIV Jornadas de Delegados y Agentes de Pastoral con Personas Migrantes*, Conferencia Episcopal Española, Madrid, 2025, 28-30 de marzo.

BENEDICTO XVI, *Mensaje para la 99.ª Jornada Mundial del Emigrante y el Refugiado*, Vaticano, 2013.

COMISIÓN EUROPEA, *Discurso de la presidenta en la Sorbona*, París, 2025.

COMISIÓN EUROPEA, *Pacto Mundial sobre los Refugiados y Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*, Bruselas, 2018.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Proposición de Ley para una regularización extraordinaria para personas extranjeras en España (120/000026)*, Madrid, 2024.

GAVILÁN, Á., *Informe Anual 2023*, Banco de España, Madrid, 2024.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, *Entrada en vigor de nuevo Reglamento de Extranjería*, Madrid, 2025.

PARLAMENTO EUROPEO, *Aprobación del Pacto Migratorio*, Bruselas, 2024.

PRITCHETT, L., *Building State Capability*, Harvard Kennedy School, s.l., s.f.

RUÍZ ROJO, A., *La ley del mar*, Studio60 y MCFLY Producciones, Madrid, 2023.

SÁNCHEZ, P., *Discurso en la Cámara Baja*, La Moncloa, Madrid, 2024.

UNIÓN EUROPEA, *Tratado de Lisboa*, Bruselas, 2007.

20. Robert Schuman, ministro francés de Asuntos Exteriores, pronunció la Declaración que lleva su nombre el 9 de mayo de 1950. En ella proponía la creación de una Comunidad Europea del Carbón y del Acero. La CECA (formada en su origen por Francia, Alemania Occidental, Italia, los Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo) fue la primera de una serie de instituciones supranacionales que se convertirían en lo que es hoy la Unión Europea.

CAPÍTULO 9

ENTRE LA MOVILIDAD GLOBAL Y LA POLÍTICA LOCAL: NARRATIVAS SOBRE MIGRANTES

Cristian Brayner

Superior Tribunal de Justicia (Brasil) cbrayner@stj.jus.br

Aquiles Alencar Brayner

*Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal
(Brasil) aquiles.brayner@sedes.df.gov.br*

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Marco teórico. 3. Análisis. 4. Discusión. 5. Conclusiones. 6. Apéndice bibliográfico.

1. Introducción

En la última década, el éxodo venezolano se ha convertido en uno de los mayores movimientos migratorios del continente americano. La combinación de crisis económica, deterioro institucional y conflictividad política en Venezuela ha empujado a millones de personas a buscar refugio o mejores condiciones de vida en países vecinos. Brasil, tradicionalmente visto como una nación abierta y multicultural, ha recibido un número creciente de migrantes, especialmente en los estados de Roraima, Amazonas y, más recientemente, en el Distrito Federal.

Según datos del Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra)¹, entre 2017 y 2025 ingresaron al país aproximadamente 1,24 millones de venezolanos, con un saldo migratorio positivo superior a 663 mil personas. El 74 % de estas entradas se produjo por Pacaraima (Roraima), seguido por Guarulhos (São Paulo) con un 9 % y la ciudad de Río de Janeiro con un 6 %. La pobla-

1. OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS (OBMigra), *Painel Estatístico de Migração*. Disponible en: <https://obmigra.org.br>. Acceso en: 12 de noviembre de 2025.

ción migrante presenta una distribución de género equilibrada (51 % hombres y 49 % mujeres) y una mayoría en la franja etaria de 18 a 29 años (35 %). Solo en el año 2025, hasta septiembre, ingresaron al Distrito Federal 2.623 venezolanos, de los cuales 1.420 son mujeres y 1.203 son hombres.

Sin embargo, el modo en que los brasileños perciben y narran la llegada de esos migrantes está profundamente atravesado por la polarización política. Desde 2016, el país vive una reconfiguración de su esfera pública: el debate político se ha reducido a un enfrentamiento simbólico entre dos proyectos antagónicos representados por Luiz Inácio Lula da Silva y Jair Bolsonaro. En ese contexto, incluso temas humanitarios o sociales —como la migración, la pobreza o la salud— son reinterpretados en clave partidista.

La prensa digital brasileña, en particular los medios de comunicación locales de alcance nacional como *Metrópoles*, desempeña un papel fundamental en esa mediación. Los discursos periodísticos no solo informan, sino que también definen los marcos de sentido en los que se comprende la realidad social. Así, la cobertura mediática sobre los migrantes venezolanos en Brasilia se convierte en un espacio donde confluyen narrativas de vulnerabilidad, compasión y amenaza, reforzadas o disputadas en los comentarios de las redes sociales.

Este estudio busca analizar cómo los discursos producidos por el portal *Metrópoles* y reproducidos en Instagram construyen la figura del migrante venezolano en el Distrito Federal, y de qué modo esa representación se vincula con la lógica binaria de la polarización política brasileña. Se parte de la hipótesis de que la migración es utilizada discursivamente como un espejo moral de la nación: los migrantes aparecen como instrumentos de validación ideológica —ya sea para afirmar la solidaridad de la izquierda o para denunciar el desorden y la inseguridad desde la derecha.

El trabajo adopta una perspectiva crítica inspirada en la tradición del análisis del discurso² y en los estudios latinoamericanos sobre comunicación y poder³. A partir de un corpus compuesto por dos reportajes y un post digital, se examinan los marcos lingüísticos, visuales y simbólicos que configuran la «realidad migrante» en el imaginario de la capital brasileña.

La relevancia de este tema reside en su doble dimensión: por un lado, la urgencia social de comprender cómo los medios moldean la percepción pública de la migración; por otro, la necesidad académica de estudiar cómo la polarización política afecta la construcción del otro en sociedades democráticas. La representación mediática de los migrantes venezolanos no solo revela tensiones de identidad nacional, sino también las fronteras ideológicas que dividen la opinión pública brasileña.

2. Norman FAIRCLOUGH, *Analysing Discourse: Textual Analysis for Social Research*, Routledge, Londres, 2003 y Teun A. VAN DIJK, *Discurso y poder*, Gedisa, Barcelona, 2008.

3. Jesús MARTÍN-BARBERO, *De los medios a las mediaciones: comunicación, cultura y hegemonía*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

2. Marco teórico

2.1. Migración y representación en América Latina

La movilidad humana es un fenómeno constitutivo de la historia latinoamericana. Sin embargo, las migraciones recientes —especialmente las derivadas de crisis políticas, económicas o climáticas— han adquirido una visibilidad sin precedentes. En el caso de Venezuela, la salida masiva de millones de personas ha sido catalogada por organismos internacionales como uno de los mayores desplazamientos contemporáneos en la región⁴ (ACNUR, 2023).

Diversos estudios recientes han abordado la representación de las mujeres migrantes venezolanas en la prensa brasileña. Paiero y Moraes (2025), por ejemplo, analizan cómo los estereotipos de género se reproducen en medios como *Folha de S. Paulo*, asociando a las venezolanas con narrativas de desorden y vulnerabilidad, mientras que otras investigaciones, como la de Gabriel y Nunes (2023), evidencian la violencia simbólica y la invisibilización de estas mujeres en portales digitales como G1. Asimismo, Angelini (2020) explora la interseccionalidad entre género, etnia y nacionalidad en la experiencia migratoria. Sin embargo, la propuesta de nuestra investigación se diferencia de dichas aproximaciones al incorporar un aporte teórico desde la perspectiva del análisis crítico del discurso, examinando no solo los contenidos, sino también los marcos lingüísticos y simbólicos que configuran la representación mediática en un contexto de polarización política.

En Brasil, los primeros flujos se concentraron en el norte del país, en el estado fronterizo de Roraima, donde se implementó la *Operação Acolhida*, un programa de emergencia coordinado por el gobierno federal y agencias internacionales. Aunque esa iniciativa ha sido reconocida por su estructura logística, también ha sido objeto de críticas por su carácter militarizado y por reproducir relaciones de dependencia asistencial.

La llegada de venezolanos a Brasilia, distante del territorio fronterizo, representa una segunda fase del proceso migratorio, caracterizada por la búsqueda de inserción laboral y estabilidad urbana. No obstante, los medios de comunicación locales han tendido a enmarcar este fenómeno dentro de un registro de precariedad, visibilizando sobre todo la figura del «venezolano en situación de calle» o «pedinte», y omitiendo las múltiples trayectorias de integración social y cultural.

En esa perspectiva, la migración se convierte en una *narrativa de crisis*: más que describir un fenómeno social, la prensa lo transforma en un signo

4. ACNUR, *Informe regional sobre la situación de los refugiados venezolanos*, ACNUR, Ginebra, 2023.

de desorden o de desafío moral. Como señala Sayad⁵, todo discurso sobre el inmigrante es, en realidad, un discurso sobre la sociedad de acogida: el modo en que una nación representa al extranjero revela su propia concepción de ciudadanía y alteridad.

2.2. Discurso, poder y medios de comunicación

El análisis del discurso parte de la premisa de que el lenguaje no es un simple instrumento de comunicación, sino una forma de acción social que reproduce —y, a veces, desafía— las relaciones de poder. Para Fairclough⁶, la comunicación mediática desempeña una función ideológica esencial al naturalizar jerarquías sociales y construir «realidades» que parecen objetivas, pero que son el resultado de selecciones y omisiones deliberadas.

En los medios contemporáneos, la representación del migrante suele articularse en torno a dos polos semánticos: el de la *víctima* y el del *enemigo*. Ambos funcionan como dispositivos de control simbólico. En el primer caso, el migrante es despojado de agencia y reducido a la imagen de la vulnerabilidad; en el segundo, se le atribuye una amenaza a la seguridad o a la identidad nacional. Estos marcos, aunque opuestos, comparten un mismo efecto: negar la complejidad y la heterogeneidad de la experiencia migratoria.

Van Dijk⁷ advierte que los discursos mediáticos sobre inmigración tienden a reforzar el «nosotros» frente al «ellos», consolidando una identidad nacional excluyente. Los medios definen quién pertenece y quién queda fuera del marco de legitimidad ciudadana. Así, las narrativas periodísticas sobre los venezolanos en Brasilia operan como mecanismos de frontera simbólica: construyen una diferencia y la hacen visible en el espacio público.

En América Latina, autores como Jesús Martín-Barbero⁸ han destacado que la comunicación no puede comprenderse solo como transmisión de información, sino como un campo de luchas culturales. Desde esa óptica, la representación del migrante no responde únicamente a la ideología política de un medio, sino también a la estructura de emociones y valores que atraviesa la sociedad. En contextos de polarización, los medios reproducen los afectos colectivos —el miedo, la compasión, la indignación—, convirtiéndolos en mercancías emocionales que captan la atención y fidelizan al público.

-
5. Abdelmalek SAYAD, *La doble ausencia: de las ilusiones del emigrado a los padecimientos del inmigrado*, Paidós, Buenos Aires, 2010.
 6. Norman FAIRCLOUGH, *Discurso y poder*, Alianza Editorial, Madrid, 2008.
 7. Teun A. VAN DIJK, *Discurso y racismo en América Latina*, Barcelona, Gedisa, 2007.
 8. MARTÍN-BARBERO, *op. cit.*

2.3. Polarización política y discursos binarios en Brasil

La polarización política brasileña ha reconfigurado el espacio público. Desde las protestas de 2013 y la crisis institucional que llevó al *impeachment* de Dilma Rousseff en 2016, el país ha vivido un proceso de segmentación ideológica radical. Los debates sobre economía, educación, seguridad, salud, mercado laboral o derechos humanos se reinterpretan bajo una lógica binaria: *lulismo* versus *bolsonarismo*.

Esa lógica opera no solo en el nivel político-institucional, sino también en la vida cotidiana, en las redes sociales y en el periodismo. La ciudadanía se divide entre dos sistemas de valores contrapuestos: de un lado, el discurso progresista del Estado solidario; del otro, la narrativa conservadora del orden, la familia y la estabilidad social. Ambos polos, aunque opuestos, comparten la tendencia a moralizar los conflictos sociales.

La migración venezolana encaja perfectamente en ese esquema. Para sectores conservadores, simboliza la amenaza del «socialismo fracasado» que habría expulsado a millones de venezolanos —una advertencia implícita contra la izquierda brasileña—. Para sectores progresistas, representa la oportunidad de reafirmar la imagen humanitaria del Brasil solidario y multicultural. En ambos casos, los migrantes se convierten en una metáfora política: su presencia sirve para confirmar o negar visiones ideológicas preexistentes.

Como observa Rosanvallon⁹, la polarización contemporánea no se limita a la divergencia de opiniones, sino que configura «dos universos morales inconmensurables». La prensa, al reflejar esas divisiones, actúa como amplificador de la grieta. Los titulares, las fotografías y los comentarios en redes sociales no solo informan, sino que participan activamente en la creación y fortalecimiento de antagonismos.

2.4. Migración, género y vulnerabilidad discursiva

Un aspecto relevante, a menudo ignorado en la cobertura mediática, es el papel del género en la experiencia migratoria. Las mujeres venezolanas, especialmente madres solas, enfrentan mayores obstáculos para acceder al empleo formal, a la vivienda y a la seguridad alimentaria. Sin embargo, en las narrativas periodísticas, su representación se concentra en la imagen de la «madre desesperada» o la «mujer en la calle», reforzando estereotipos de pasividad y dependencia.

La feminización de la migración —entendida como visibilidad del cuerpo femenino en el espacio público del exilio— se convierte en un recurso simbólico. El sufrimiento materno se usa como emblema moral, pero pocas veces

9. Pierre ROSANVALLON, *El siglo del populismo*, Buenos Aires, Manantial, 2020.

se profundiza en las estrategias de supervivencia, redes de apoyo o resiliencia de esas mujeres. Como plantea Butler¹⁰, la vulnerabilidad puede ser una forma de agencia cuando se reconoce públicamente; sin embargo, en el discurso mediático polarizado, esa vulnerabilidad se instrumentaliza para sostener argumentos políticos o morales.

En la cobertura del *Metrópoles*, la figura de la mujer venezolana adquiere un papel doble: es testimonio humanitario y, al mismo tiempo, espejo de las contradicciones nacionales. Su imagen de precariedad activa la empatía, pero también el miedo; convoca a la caridad, pero no a la reflexión estructural.

3. Análisis

3.1. El primer reportaje: «La inmigración crece y los habitantes de calle extranjeros se expanden por el DF»

El primer texto del portal *Metrópoles* establece desde su titular un marco discursivo de expansión y alarma. La elección del verbo «se *espalham*» (se esparcen) sugiere un movimiento incontrolable, un flujo que amenaza con desbordar los límites urbanos. En lugar de «vivir» o «residir», los migrantes «se diseminan», metáfora que remite a la idea de contagio o invasión. Este encuadre, aunque aparentemente descriptivo, activa un imaginario securitario que asocia la presencia extranjera con desorden y degradación del espacio público.

El cuerpo del reportaje combina datos estadísticos con testimonios de funcionarios y transeúntes. No obstante, los migrantes casi no tienen voz propia: aparecen como objetos de observación, no como sujetos discursivos. La narración se estructura en torno a un «nosotros» implícito —la comunidad local— que percibe la llegada de «ellos» como un fenómeno externo. Como indica van Dijk¹¹ (2008), este mecanismo de polarización discursiva es uno de los rasgos más persistentes del racismo simbólico contemporáneo.

Las imágenes que acompañan el texto refuerzan esa distancia. Se muestran grupos de hombres jóvenes acostados en las aceras o con mochilas en las rotondas, lo que acentúa la idea de ocupación del espacio urbano. La fotografía actúa como prueba visual del argumento textual: hay «demasiados» extranjeros. No se ofrece, sin embargo, contexto sobre sus trayectorias, ni se mencionan los programas de regularización o acogida que existen en el Distrito Federal.

10. Judith BUTLER, *Marcos de guerra: las vidas lloradas*, Buenos Aires, Paidós, 2010.

11. VAN DIJK, 2008, *op. cit.*

El efecto global es el de una narrativa de saturación. El reportaje no explicita una posición ideológica, pero su estructura retórica reproduce los códigos del discurso conservador: el migrante como problema de gestión urbana. En el plano simbólico, esta representación se alinea con el marco político bolsonarista, que interpreta la cuestión migratoria como amenaza al orden y a la seguridad, retomando la lógica de la «seguridad nacional» y del «peligro extranjero» descrita por Mendes y Menezes¹². Según estos autores, el gobierno de Jair Bolsonaro reconfiguró la política migratoria brasileña bajo un enfoque securitizador, en el que la migración deja de ser vista como fenómeno humanitario y pasa a ser tratada como riesgo para la soberanía y la estabilidad social, reforzando narrativas de control y exclusión.

No obstante, *Metrópoles* mantiene un tono de aparente neutralidad que le permite circular entre audiencias opuestas. Su discurso no se posiciona de forma explícita, pero ofrece los elementos necesarios para que los lectores —desde su propio horizonte ideológico— reactualicen la polarización: para unos, la nota confirma el «fracaso del socialismo venezolano»; para otros, revela la falta de políticas sociales del gobierno brasileño.

3.2. El post de Instagram: resignificación y emocionalización del discurso

La publicación del reportaje en la cuenta oficial de *Metrópoles* en Instagram (<https://www.instagram.com/p/C-8qhBtS40h/>) constituye una extensión del texto periodístico al espacio digital, donde la lógica de la interacción redefine el sentido de la noticia. El pie de foto mantiene el tono informativo, pero la imagen —una mujer con un niño pequeño sentada en la calle— introduce un componente emocional ausente en el reportaje original.

El post acumula centenares de comentarios que reproducen la fractura ideológica del país. De un lado, usuarios que expresan compasión («Pobres, no tienen culpa, merecen ayuda»); de otro, quienes utilizan la situación para reafirmar el discurso de rechazo («Primero cuida de los brasileños», «Esto es culpa del comunismo»). La sección de comentarios se convierte así en un microcosmos de la esfera pública polarizada.

Lo interesante es que la politización no siempre se presenta de forma explícita. Muchos comentarios utilizan recursos retóricos como la ironía o la comparación moral: «Ellos votaron por Maduro, ahora que lo aguanten»; «Que Lula se los lleve a su casa». Este tipo de enunciados desplaza la responsabilidad social hacia la dimensión ideológica. La ayuda humanitaria se

12. João MENDES y Felipe MENEZES, «Política migratória no Brasil de Jair Bolsonaro: 'perigo estrangeiro' e retorno à ideologia de segurança nacional», en *Cadernos do CEAS: Revista Crítica de Humanidades*, Salvador, núm. 247, mayo/agosto de 2019, págs. 302-321.

traduce en alineamiento partidario: quien defiende a los migrantes es *lulista*; quien los rechaza, *bolsonarista*.

En el plano de la comunicación visual, la elección de una fotografía con una madre y un niño amplifica el pathos de la escena. Según Barthes (1982), la imagen periodística posee un *punctum* que apela al sentimiento del espectador y lo empuja a una lectura moral. En este caso, la visualidad maternal genera empatía, pero en el entorno digital esa empatía se reinterpreta políticamente. El dolor se convierte en signo ideológico.

El algoritmo de Instagram, al priorizar las reacciones emotivas (likes, emojis, comentarios), refuerza el ciclo de emocionalización. El resultado es un discurso híbrido donde el periodismo y el activismo se entremezclan: la información sirve de base para el performance político de los usuarios. De esta manera, la noticia deja de ser un relato sobre los migrantes y se transforma en un espejo de la identidad nacional fragmentada.

3.3. El segundo reportaje: «venezolanas enfrentan dificultades en el DF: sin saber lo que van a comer mañana»

El segundo texto analizado profundiza en la situación de las mujeres venezolanas en Brasilia, con énfasis en la falta de vivienda y la inseguridad alimentaria. A primera vista, el reportaje adopta una perspectiva humanitaria: la voz narrativa se aproxima a los personajes y ofrece sus testimonios directos. Sin embargo, el tono compasivo también produce una forma de exotización del sufrimiento.

La construcción de la noticia se basa en una lógica del drama: madres que lloran, niños hambrientos, incertidumbre sobre el futuro. Este encuadre, aunque empático, reduce la experiencia migrante a la esfera de la caridad. Las causas estructurales —políticas públicas insuficientes, precarización laboral, racismo institucional— quedan fuera del foco.

Un aspecto llamativo es la reiteración de la idea de «no saber qué comer mañana». La frase se repite tanto en el titular como en las declaraciones, funcionando como estribillo emocional. En términos de análisis del discurso, se trata de una *formulación performativa*: no solo informa, sino que convoca una respuesta afectiva del lector. La reiteración del hambre como metáfora universal del sufrimiento busca legitimar la compasión, pero también delimita el tipo de solidaridad posible: asistencial, no política.

En los comentarios del artículo y en redes, la figura de la mujer venezolana es instrumentalizada por ambos polos ideológicos. En el campo progresista, se convierte en símbolo de resistencia y de fracaso del neoliberalismo; en el conservador, en prueba del desastre del «chavismo» y del riesgo de su contagio en Brasil. En ambos casos, el sujeto migrante se transforma en metáfora de una disputa nacional que lo excede.

La narrativa del reportaje, aunque más empática que la del primero, no logra romper la lógica binaria. El texto oscila entre la denuncia moral y la evocación sentimental, pero no aborda la dimensión política de la exclusión. En palabras de Butler¹³, «no toda vida precaria es reconocida como llorable»: los medios deciden quién merece compasión y quién, indiferencia. Las venezolanas de Brasilia son reconocidas como sufrientes, pero no como agentes.

3.4. Comparación de los tres discursos

La comparación de las tres piezas revela un patrón consistente: el desplazamiento del foco informativo desde la migración hacia la identidad política del receptor. Tanto los reportajes como el post funcionan como superficies de proyección de valores morales y partidarios. La prensa ya no solo describe una realidad social, sino que produce un escenario para el enfrentamiento ideológico.

Este fenómeno puede interpretarse a la luz del concepto de «sociedad de la controversia permanente» propuesto por Rosanvallon¹⁴. En ella, los ciudadanos no buscan información para comprender el mundo, sino argumentos para confirmar su posición previa. Los medios, conscientes de esa dinámica, elaboran contenidos ambivalentes que permitan múltiples lecturas. Así, *Metrópoles* mantiene un equilibrio estratégico entre el discurso de la compasión y el del control, asegurando su circulación entre públicos opuestos.

El post de Instagram funciona como catalizador de esa ambigüedad: convierte la noticia en evento emocional y en terreno de disputa simbólica. La polarización política se alimenta de la interacción afectiva, y los migrantes se vuelven una especie de «significante vacío» —en el sentido laclausiano—, capaz de condensar miedos, culpas y deseos nacionales. Como señala Laclau¹⁵, estos significantes vacíos operan como nodos simbólicos que unifican miedos, culpas y deseos bajo una lógica antagonista, convirtiéndose en puntos de referencia para la construcción de identidades políticas. En este caso, la figura del migrante venezolano en el aporte del portal *Metrópoles* funciona como superficie de inscripción donde se proyectan tensiones sobre soberanía, seguridad y solidaridad nacional.

Por último, la representación de las mujeres venezolanas introduce un componente de género que refuerza la ambigüedad moral del discurso: su imagen moviliza la empatía, pero simultáneamente refuerza estereotipos de pasividad. Esta paradoja es central en la cobertura mediática contemporánea, donde la visibilidad no siempre implica reconocimiento.

13. BUTLER, 2010, *op. cit.* pág. 34

14. ROSANVALLON, *op. cit.*

15. Ernesto LACLAU, *La razón populista*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2005.

4. Discusión

4.1. La migración como espejo moral de la nación

El examen conjunto de los reportajes y de la publicación digital evidencia que la migración venezolana no es narrada como un fenómeno social complejo, sino como un *dispositivo de reflejo moral*. En los textos analizados, los migrantes no son tanto protagonistas de sus historias como espejos en los cuales la sociedad brasileña contempla su propia imagen dividida.

La noticia sobre los «personas extranjeras en situación de calle» activa una lectura moralizante: ¿quién tiene derecho a ocupar el espacio urbano?, ¿a quién pertenece la ciudad? Las respuestas implícitas varían según el posicionamiento ideológico del lector, pero en ambos extremos la figura del migrante cumple una función similar: legitimar una identidad nacional moralmente superior.

Desde la perspectiva progresista, Brasil se presenta como país solidario, heredero del mito de la *democracia racial* y del multiculturalismo. Desde el polo conservador, en cambio, la migración es el signo de un Estado débil, incapaz de proteger sus fronteras o priorizar a los «propios». En los dos casos, la atención se desplaza del migrante a la nación, del sufrimiento ajeno a la autoafirmación nacional. Como advierte Sayad¹⁶, «hablar del inmigrante es siempre hablar de nosotros mismos».

4.2. Polarización y moralización del discurso

La politización de la migración en Brasil no se limita al uso instrumental del tema por parte de líderes o partidos. Es un fenómeno discursivo más profundo: una *gramática moral* que organiza la percepción de la realidad. En esa gramática, cada acontecimiento debe situarse en un eje binario —bien/mal, izquierda/derecha, Lula/Bolsonaro— para volverse inteligible en la esfera pública.

Los medios de comunicación, al construir sus relatos, se ven atrapados en esa lógica. Incluso cuando intentan mantener la neutralidad, sus elecciones léxicas, visuales y temáticas terminan reproduciendo los valores dominantes del campo político. El verbo «*espalhar*» del primer reportaje, por ejemplo, no es inocente: inscribe la presencia de los migrantes en el marco semántico del exceso, del descontrol, de la amenaza, como si se tratara de una *enfermedad social* que no solo debe ser combatida, sino, sobre todo, prevenida.

En el segundo reportaje, el énfasis en la maternidad y el hambre refuerza el imaginario de la víctima. La empatía se convierte en el nuevo modo de la

16. SAYAD, *op. cit.* pág. 44

moralización: sentir compasión se vuelve equivalente a posicionarse del lado «correcto» del espectro ideológico. De este modo, la compasión se politiza, y el sufrimiento ajeno se transforma en moneda moral en el mercado simbólico de la polarización.

La publicación de Instagram intensifica este proceso, ya que el entorno digital premia las respuestas afectivas. Como muestran Papacharissi¹⁷ y otros teóricos de la comunicación digital, la esfera pública en red se organiza en torno a «affective publics»: comunidades efímeras formadas por emociones compartidas más que por argumentos racionales. En los comentarios al post del *Metrópolis*, el debate se sustituye por el intercambio de emociones morales —culpa, indignación, ironía, miedo— que funcionan como marcadores identitarios.

4.3. El sufrimiento como recurso político

La instrumentalización del sufrimiento constituye una constante en la cobertura mediática contemporánea. Butler¹⁸ sostiene que la visibilidad del dolor no garantiza la justicia; al contrario, puede convertirse en un espectáculo que reafirma jerarquías. En el caso brasileño, el dolor de los migrantes venezolanos se convierte en un *recurso político bifronte*: sirve tanto para legitimar políticas de asistencia estatal como para reforzar narrativas de exclusión.

Este proceso se inscribe en una economía afectiva más amplia, donde la compasión y la hostilidad se alternan según la coyuntura. En tiempos de crisis económica, el discurso de la solidaridad pierde fuerza y cede lugar al de la competencia por recursos escasos. En ese marco, el migrante se transforma en chivo expiatorio o en prueba moral. La oscilación entre la víctima y el invasor no es un error de coherencia, sino una estrategia de regulación simbólica: permite al público desplazarse emocionalmente entre la culpa y la absolución.

El tratamiento mediático de las mujeres venezolanas ilustra esta dinámica. Su imagen de precariedad activa la empatía, pero también refuerza la idea de dependencia y pasividad. Su cuerpo se convierte en territorio simbólico donde se inscribe la moral nacional: ellas son las «madres sufrientes» que confirman la necesidad de caridad, pero no de transformación estructural. En síntesis, la representación mediática del sufrimiento migrante no es un fenómeno aislado, sino parte de lo que Fassin¹⁹ deno-

17. Zizi PAPACHARISSI, *Affective publics: Sentiment, technology, and politics*, Oxford, Oxford University Press, 2015, pág. 15.

18. Judith BUTLER, *Cuerpos aliados y lucha política*, Buenos Aires, Paidós, 2017.

19. Didier FASSIN, *La razón humanitaria: una historia moral del tiempo presente*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2016.

mina *economía moral de la vida*, donde la gestión de la compasión opera como tecnología de poder. Esta lógica, lejos de ser neutral, reproduce desigualdades y delimita quién merece protección y quién queda expuesto a la precariedad. Como advierte Sontag²⁰, la exposición reiterada del dolor corre el riesgo de banalizarlo, transformándolo en un recurso estético antes que en un llamado ético. Por ello, comprender estas dinámicas exige no solo analizar las imágenes, sino interrogar las estructuras que las producen y sostienen.

4.4. La prensa y la responsabilidad del relato

La responsabilidad de los medios no reside únicamente en informar, sino en definir los marcos éticos del debate público. La cobertura de la migración en Brasilia muestra cómo la búsqueda de neutralidad puede derivar en la reproducción de estereotipos. La *neutralidad* mediática, en contextos polarizados, no es ausencia de ideología, sino alineamiento con la ideología dominante del consenso emotivo.

Metrópoles, al equilibrar entre la compasión y la alarma, logra mantener su prestigio de medio moderado. Sin embargo, ese equilibrio produce una invisibilización estructural: los migrantes son narrados, pero rara vez escuchados. Su voz aparece filtrada por la gramática del periodismo humanitario, que privilegia la emoción sobre la agencia. Entre permitir que el sujeto hable desde su propia voz o describirlo desde la mirada de un narrador omnisciente y observador, se refuerza una dicotomía persistente: la caridad frente a la culpabilidad. En este marco, el migrante venezolano emerge simultáneamente como víctima y como responsable de su propia vulnerabilidad social, atrapado en un relato que oscila entre la compasión paternalista y la sospecha moral.

Una comunicación responsable debería ir más allá del registro caritativo o securitario y abrir espacio para la deliberación. Ello implica reconocer a los migrantes como sujetos políticos y no solo como objetos de asistencia o amenaza. En palabras de Martín-Barbero²¹, la mediación comunicativa no puede reducirse a la transmisión de información: es un campo de negociación cultural donde se redefine la ciudadanía. Esta estrategia no es neutra; al enfatizar la vulnerabilidad como rasgo esencial, se insinúa que la precariedad es consecuencia de sus propias decisiones, reforzando la dicotomía entre solidaridad y responsabilización. Así, la imagen del migrante venezolano oscila entre la víctima que merece compasión y el intruso que debe ser vigilado, consolidando un imaginario que legitima políticas restrictivas bajo el velo de la ayuda.

20. Susan SONTAG, *Ante el dolor de los demás*, Bogotá, Random House Mondadori, 2011.

21. MARTÍN-BARBERO, *op. cit.* pág. 242.

4.5. Implicaciones éticas y sociales

Los resultados de este análisis invitan a reflexionar sobre la función pública del periodismo en sociedades polarizadas. Si los medios contribuyen a consolidar una percepción binaria del mundo, también poseen la capacidad de desestabilizarla. La representación del otro —en este caso, del migrante venezolano— constituye una prueba ética para el sistema mediático brasileño.

En última instancia, la cobertura de la *Metrópoles* revela una paradoja central de la comunicación contemporánea: cuanto más visible es el sufrimiento, más fácilmente se convierte en mercancía moral. La tarea crítica consiste en recuperar la densidad humana de esa visibilidad, en devolverle voz a quienes son reducidos a figuras retóricas.

Este aparente equilibrio entre sufrimiento y mercancía moral no es inocente: el paradojo de *Metrópoles* parece responder a un objetivo específico, que no se limita a informar, sino a moldear percepciones. Al asociar el sufrimiento del migrante con una narrativa de desajuste del orden social del Distrito Federal, lo coloca en la perspectiva de «morador de calle», lo que implícitamente lo vincula con criminalidad y amenaza social. Al mismo tiempo, resalta sus vulnerabilidades para sugerir que estos migrantes asumen automáticamente una posición de subalternidad, al «exigir» la intervención estatal para garantizarles un estándar mínimo de dignidad humanitaria. Esta doble operación discursiva refuerza la dicotomía entre solidaridad y responsabilización, alimentando actitudes xenófobas bajo la apariencia de neutralidad informativa.

Por fin, el análisis demuestra que la migración venezolana en Brasilia no solo interpela a la política migratoria, sino también al modo en que los brasileños —a través de sus medios— se piensan a sí mismos como comunidad. En esa autorrepresentación, la alteridad migrante sigue siendo el espejo necesario de una nación en busca de reconciliación simbólica. Esta reconciliación se articula en la tensión entre dos proyectos políticos opuestos: el bolsonarismo, que inscribe al migrante en la narrativa de amenaza, vinculándolo con inseguridad, desorden urbano y presión sobre los recursos públicos; y el lulismo, que lo presenta como símbolo de integración social y justicia redistributiva. Sin embargo, ambos discursos comparten una lógica instrumental: el migrante no es sujeto, sino objeto de disputa. Su presencia se convierte en un marcador ideológico que oscila entre la alarma y la solidaridad, reforzando la idea de que su sufrimiento es, simultáneamente, prueba de vulnerabilidad y detonante de desajuste social. Las materias publicadas por *Metrópoles* reflejan esta dicotomía, asumiendo una posición claramente alineada con la perspectiva conservadora de derecha, al presentar al migrante bajo el prisma bolsonarista como amenaza latente para el orden social, mientras reproduce la narrativa asistencial que lo coloca en un lugar de dependencia y subalternidad.

5. Conclusiones

La migración venezolana en Brasilia constituye mucho más que un fenómeno demográfico o económico: es un espejo simbólico donde la sociedad brasileña proyecta sus tensiones internas. A través del análisis de los reportajes del portal *Metrópoles* y de su extensión en redes sociales, este estudio ha mostrado cómo la prensa y los públicos digitales participan activamente en la construcción de una *otredad politizada*.

Los tres textos analizados reproducen, con diferentes matices, una lógica de representación ambivalente: el migrante es simultáneamente objeto de compasión y fuente de amenaza. En el primer reportaje, predomina la narrativa del exceso y la ocupación del espacio público; en el segundo, la del drama humanitario. El post de Instagram, por su parte, funciona como catalizador emocional, donde el sufrimiento se traduce en signo moral dentro de la polarización política.

En conjunto, estos discursos revelan la persistencia de una *gramática binaria* que atraviesa la vida pública brasileña. En lugar de fomentar la deliberación, los medios tienden a reforzar la división ideológica, ofreciendo contenidos ambiguos que puedan ser interpretados tanto por progresistas como por conservadores. Esa ambigüedad —aparentemente neutral— contribuye a mantener el ciclo de moralización del debate público.

El análisis crítico del discurso permitió identificar los mecanismos lingüísticos, visuales y afectivos que sostienen esta lógica: la elección de verbos de movimiento incontrolado (*espalhar*), el uso de fotografías de madres con niños, la reiteración de frases de desesperanza («no saber qué comer mañana»). Estas estrategias no son neutrales: producen efectos de sentido que orientan la empatía o el rechazo del lector, al tiempo que delimitan el tipo de solidaridad posible.

Desde una perspectiva ética, los resultados invitan a repensar el papel del periodismo en sociedades polarizadas. Si la prensa reproduce los marcos ideológicos dominantes, corre el riesgo de desactivar su función crítica. En cambio, un periodismo verdaderamente democrático debería asumir la tarea de complejizar el debate público, dando espacio a las voces migrantes y reconociendo su capacidad de agencia.

Asimismo, este estudio sugiere que la politización del sufrimiento no es exclusiva del contexto brasileño: forma parte de una tendencia global en la que las emociones se convierten en materia prima de la comunicación. Sin embargo, en el caso de Brasil, esa tendencia se ve amplificada por la polarización estructural que divide el imaginario nacional.

En el plano teórico, la investigación confirma la utilidad del enfoque del Análisis Crítico del Discurso para desentrañar las relaciones entre medios, ideología y emoción. El ACD permite ir más allá de la denuncia moral y situar el problema en el nivel de la producción simbólica: cómo los lenguajes mediá-

ticos configuran la realidad y determinan quién es visible, quién merece compasión y quién queda relegado a la invisibilidad.

Por último, en el plano social, la reflexión sobre los discursos mediáticos acerca de los venezolanos en Brasilia puede contribuir a la construcción de políticas públicas más inclusivas y de una comunicación más ética. Comprender cómo se produce el sentido en los medios es el primer paso para democratizarlo.

El desafío, entonces, consiste en desplazar el foco del miedo y la compasión hacia el reconocimiento: reconocer al migrante no como víctima o amenaza, sino como ciudadano en tránsito, portador de derechos y de voz propia. Solo así será posible romper la lógica binaria que divide no solo la política, sino también la sensibilidad colectiva del Brasil contemporáneo.

6. Apéndice bibliográfico

A. VAN DIJK, T., *Discurso y poder*, Barcelona, Gedisa, 2008.

A. VAN DIJK, T., *Discurso y racismo en América Latina*, Barcelona, Gedisa, 2007.

A. VAN DIJK, T., *Sociedad y discurso*, Barcelona, Gedisa, 2010.

ACNUR, *Informe regional sobre la situación de los refugiados venezolanos*, Ginebra, 2023.

ANGELINI, L., *Venezuelanas no Brasil: um estudo sobre gênero e etnia nas experiências migratórias*, Universidade Federal de Uberlândia, 2020. Disponible en: https://www.academia.edu/87724262/Venezuelanas_No_Brasil_Um_Estudo_Sobre_Genero_e_Etnia_Nas_Experiencias_Migratorias. Acceso en: 15 de noviembre de 2025.

BARTHES, R., *La cámara lúcida*, Buenos Aires, Paidós, 1982.

BUTLER, J., *Cuerpos aliados y lucha política*, Buenos Aires, Paidós, 2017.

BUTLER, J., *Marcos de guerra: las vidas lloradas*, Buenos Aires, Paidós, 2010.

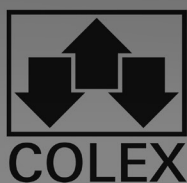
FAIRCLOUGH, N., *Analysing discourse: Textual analysis for social research*, Londres, Routledge, 2003.

FAIRCLOUGH, N., *Discurso y poder*, Madrid, Alianza, 2008.

FASSIN, D., *La razón humanitaria: una historia moral del tiempo presente*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2016.

GABRIEL, G., y **NUNES, T.**, «Representação social e violência de gênero: a imigração de mulheres venezuelanas no Portal de Notícias G1.com», en *Revista Linguística*, vol. 19, núm. 2, mayo-agosto de 2023, págs. 237-

258. Disponible en: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rl/article/download/61602/40489>. Acceso en: 15 de noviembre de 2025.
- LACLAU, E.**, *La razón populista*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2005.
- MARTÍN-BARBERO, J.**, *De los medios a las mediaciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- MENDES, J. y MENEZES, F.**, «Política migratória no Brasil de Jair Bolsonaro: 'perigo estrangeiro' e retorno à ideologia de segurança nacional», en *Cadernos do CEAS: Revista Crítica de Humanidades*, Salvador, núm. 247, mayo/agosto de 2019, págs. 302-321.
- OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS (OBMigra)**, *Painel Estatístico de Migração*. Disponible en: <https://obmigra.org.br>. Acceso en: 12 de noviembre de 2025.
- PAIERO, D. y MORAES, M.**, «Estereótipos de gênero nas representações de refugiadas e migrantes venezuelanas e ucranianas na mídia brasileira», en *REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, vol. 33, 2025. Disponible en: <https://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/2111>. Acceso en: 15 de noviembre de 2025.
- PAPACHARISSI, Z.**, *Affective publics: Sentiment, technology, and politics*, Oxford, Oxford University Press, 2015.
- ROSANVALLON, P.**, *El siglo del populismo*, Buenos Aires, Manantial, 2020.
- SAYAD, A.**, *La doble ausencia: de las ilusiones del emigrado a los padecimientos del inmigrado*, Buenos Aires, Paidós, 2010.
- SONTAG, S.**, *Ante el dolor de los demás*, Bogotá, Random House Mondadori, 2011.



LA EDITORIAL JURÍDICA DE REFERENCIA PARA
LOS PROFESIONALES DEL DERECHO DESDE 1981



Paso a paso

Códigos
comentados

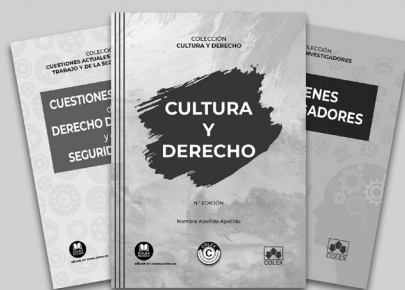
Vademecum



Formularios



Flashes
formativos



Colecciones
científicas

DESCUBRA NUESTRAS OBRAS EN:

www.colex.es

Editorial Colex SL Tel.: 910 600 164 info@colex.es

EUROPA Y EL ESCENARIO INTERNACIONAL ANTE EL FENÓMENO MIGRATORIO: RETOS, OPORTUNIDADES Y RESPUESTAS

Ante la cuestión migratoria que, en las últimas décadas, ha venido tornándose cada vez más compleja tanto en Europa como en el resto del mundo, es preciso presentar reflexiones, ideas y análisis desde un plano multidisciplinar y que se centren en atajar la transversalidad que atraviesa a este fenómeno.

Los diferentes capítulos presentados en esta obra colectiva se construyen alrededor de las consecuencias y los efectos que tienen diferentes acciones que, en materia de política europea, se han puesto en marcha desde las instituciones de cada uno de los países miembros de la Unión Europea.

Así, se exponen cuestiones que ahondan en la problemática atendiendo a consideraciones políticas, securitarias, sociales o económicas, tratando las actuales dificultades desde múltiples áreas y presentando los posibles retos a los que hacer frente en los próximos años.

Como es sabido, la región europea es una de las más influidas por el fenómeno migratorio, el cual ha aumentado progresivamente en los últimos años como fruto del proceso de globalización.

En este sentido, el objetivo de este libro es el de mostrar diversas visiones y planteamientos respecto de la cuestión migratoria y nutrir con ello el debate académico y científico.

DIRECTORES

Reinaldo Batista Cordova, Ricardo Gómez Laorga

COORDINADORA

María Hernández Moreno

AUTORES

Prof. Dr. Ronan Ciréfica, Tania Vidal López, Nuria Puentes Ruiz, Myriam Rodríguez Lorenzo, María José Castaño Rejero, María Camila Gutiérrez Pérez, Adolfo López Novas, José Luis Lastra Palacios, Cristian Brayner, Aquiles Alencar Brayner



Universidad
Isabel I

ISBN: 979-13-7011-489-3



9 791370 114893