

---

# La crisis migratoria de 2020 en las Islas Canarias: algunas opciones de solidaridad europea\*

*The Migration Crisis in 2020 in the Canary islands: Some Options for European Solidarity*

**Miguel Ángel ACOSTA SÁNCHEZ**

Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

Universidad de Cádiz

[miguelangel.acosta@uca.es](mailto:miguelangel.acosta@uca.es)

<https://orcid.org/0000-0003-3976-3171>

RECIBIDO: 11 DE ENERO DE 2022 / ACEPTADO: 9 DE FEBRERO DE 2022

---

**Resumen:** La crisis migratoria en las islas Canarias, como consecuencia de la pandemia de COVID-19 y su impacto socioeconómico, así como una crisis diplomática entre España y Marruecos sin precedentes, han demostrado la incapacidad de nuestro país para hacer frente por sí sola a la llegada masiva de inmigrantes a sus fronteras exteriores. Considerando que la respuesta ante este fenómeno no puede ser únicamente nacional sino supranacional, conviene determinar algunos mecanismos de solidaridad en el contexto de la UE que pudieran haber sido aplicados al caso canario, especialmente en el ámbito de la protección temporal de los inmigrantes y el mecanismo de protección civil.

**Palabras clave:** Islas Canarias, Inmigración, afluencia masiva, protección temporal, Unión Europea, Solidaridad, Mecanismo de Protección Civil de la UE.

**Abstract:** The migratory crisis in the Canary Islands, as a consequence of the COVID-19 pandemic and its socio-economic impact, as well as an unprecedented diplomatic crisis between Spain and Morocco, have demonstrated our country's inability to cope on its own with the massive arrival of immigrants at its external borders. Considering that the response to this phenomenon cannot be solely national but supranational, it is worth identifying some solidarity mechanisms in the EU context that could have been applied to the case of the Canary Islands, especially in the area of temporary protection of migrants and the civil protection mechanism.

**Keywords:** Canary Islands, Immigration, Mass Influx, Temporary Protection, European Union, Solidarity, EU Civil Protection mechanism.

**Sumario:** I. INTRODUCCIÓN. II. LA LLEGADA DE INMIGRANTES POR VÍA MARÍTIMA A LAS ISLAS CANARIAS: UNA SEGUNDA CRISIS ANUNCIADA. III. OPCIONES DE SOLUCIÓN A LA CRISIS CANARIA. IV. NORMATIVA EUROPEA SOBRE AFLUENCIA MASIVA. IV.1. La Directiva 2001/55/CE, alcance e (in)aplicación: cuestiones políticas y de oportunidad. IV.2. La propuesta de modificación de 2020 en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. V. EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD COMO MARCO DE ACTUACIÓN: EL MECANISMO DE PROTECCIÓN CIVIL EUROPEO. VI. CONCLUSIONES FINALES. VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

---

\* Trabajo realizado en el marco del Centre of Excellence Jean Monnet 'Migration and Human Rights in Europe's External Borders' – With the support of the Erasmus+ Programme of the European Union (587177-EPP-1-2017-1-ES-EPPJMO-CoE), así como en el marco del Proyecto de I+D financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad «Inmigración marítima, Estrategias de Seguridad y protección de valores europeos en la región del Estrecho de Gibraltar», PID2020-114923RB-100, Investigador Principal, M. A. Acosta.

## I. INTRODUCCIÓN

Desde el otoño de 2020 hemos sido testigos de nuevas crisis que han vuelto a afectar las estructuras del Estado. En primer lugar, una nueva ola de la pandemia de la COVID-19 implicó la adopción de nuevos confinamientos perimetrales en prácticamente todo el mundo, y con especial impacto en Europa y España. En segundo lugar, y como efecto parcial de dicha pandemia como veremos posteriormente, se ha reactivado nuevamente la ruta de inmigración irregular desde las costas africanas hacia las islas Canarias.

Centrándonos en la crisis migratoria en Canarias y la actuación de los poderes públicos tanto españoles como europeos, se ha detectado, nuevamente, una falta de solidaridad por parte de nuestros socios europeos, pero igualmente una improvisación en la actuación de la administración española, que no ha hecho sino agravar aún más la situación en las islas Canarias, donde ya se han detectado signos de racismo y xenofobia entre la población. A ello, además, se añaden las trabas impuestas a efectos de reducir e incluso evitar el traslado de los inmigrantes llegados a las costas canarias hacia la península.

Con todo, en el presente estudio pretendemos en primer lugar destacar los elementos esenciales de la crisis migratoria en Canarias, su posible origen y las dificultades que se están planteando, para, posteriormente, en segundo lugar, analizar la aplicación de dos instrumentos vinculados a la solidaridad con que cuenta la Unión Europea. El primero de ellos se refiere a la normativa sobre protección temporal en caso de afluencia masiva, deteniéndonos en su ausencia de aplicación después de veinte años de adopción y en la propuesta de reforma surgida tras la publicación del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, en septiembre de 2020; el segundo es un instrumento más particular, y que sería el Mecanismo de Protección Civil de la UE, escasamente utilizado en caso de crisis de inmigrantes, pero perfectamente válido en esta situación, siempre y cuando el Estado miembro afectado lo solicite. Finalmente, unas conclusiones finales deberán destacar las particularidades de la crisis canaria, su agravamiento y la ausencia de una política migratoria integrada y solidaria en el contexto europeo, la cual debería inevitablemente ser reformada si deseamos mantener el respeto de los valores europeos, base de nuestro proceso de integración.

## II. LA LLEGADA DE INMIGRANTES POR VÍA MARÍTIMA A LAS ISLAS CANARIAS: UNA SEGUNDA CRISIS ANUNCIADA

Durante el segundo semestre del año 2020 se ha producido un incremento exponencial de la migración marítima africana hacia las islas Canarias, especialmente en el muelle de Arguineguín de la isla de Gran Canaria. Se trata de uno de los periplos más peligrosos del mundo y que ya se ha cobrado una gran cantidad de vidas<sup>1</sup>. Las rutas seguidas son diversas, no solamente desde territorio marroquí sino más al sur. Se han vuelto a ver cayucos, barcazas más grandes, que hacen la ruta desde las costas de Senegal y guiándose por el Teide; y pateras, más pequeñas, que saldrían desde la zona sur del Sáhara Occidental<sup>2</sup>.

Las llegadas por vía marítima han aumentado en casi un 1.000% respecto a las correspondientes al año anterior, 2019<sup>3</sup>. Ello ha provocado una gravísima crisis en las islas, ante la incapacidad de recibir, atender y acoger a la afluencia de inmigrantes. Por desgracia, no es la primera ola masiva a las costas españolas<sup>4</sup>. Más concretamente, la situación se asemeja a la crisis de los cayucos de 2005-2006 en Canarias, donde en los meses de verano hubo una afluencia masiva de casi 20.000 inmigrantes a sus costas. En 2006, España llegó a pedir ayuda a la Unión Europea, fundamentalmente medios policiales de control de las costas y fronteras marítimas, creándose una de las primeras operaciones Frontex de su entonces corta historia, la operación *Hera*<sup>5</sup>. En 2020, según datos oficiales la afluencia ha sido «solamente» de 18.000 inmigrantes llegados a las costas canarias. En nuestra opinión, varias han sido las causas tanto externas como internas que han provocado esta situación. En el ámbito internacional,

<sup>1</sup> 609 muertes hasta el 1 de diciembre de 2020. Ver, Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), «Migración en Canarias, la emergencia previsible», Informe de 1 de marzo de 2021.

<sup>2</sup> Los inmigrantes que llegan a las costas canarias son en su mayoría procedentes de Marruecos, Malí y Senegal. Ver, CEAR, «Siete claves sobre la ruta migratoria a Canarias», de 30 de octubre de 2020.

<sup>3</sup> Fuente: MINISTERIO DEL INTERIOR, «Informe Quincenal sobre Inmigración Irregular – Datos acumulados desde el 1 de enero al 31 de diciembre de 2020».

<sup>4</sup> La inmigración irregular hacia las costas españolas, incluida las Islas Canarias, comenzó en 1988. Ver, «Se cumplen 30 años de la primera muerte de un migrante en patera», *El País*, de 1 de noviembre de 2018; «30 años de inmigración y hundimientos en el Estrecho», *El Mundo*, de 30 de diciembre de 2018.

<sup>5</sup> Sobre aquella crisis, puede verse, ACOSTA SÁNCHEZ, M., VALLE GÁLVEZ, A., «La crisis de los cayucos – la Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX) y el control marítimo de la inmigración clandestina», *Tiempo de Paz*, invierno 2006, n.º 86, pp. 19-30; CARRERA, S., «The EU Border Management Strategy: Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands», *CEPS Working Documents*, n.º 261, March 22, 2007.

cabe destacar la pandemia mundial ocasionada por la COVID-19 durante todo el año 2020, que ha tenido un impacto enorme en el ámbito socio económico en todo el mundo, incluido el norte de África. Así, en Marruecos los sectores más afectados han sido los vinculados al turismo y al transporte público, lo que prueba que la mayor parte de los marroquíes que han alcanzado las costas canarias proceden de estos sectores. Entonces, ya no estamos ante una afluencia masiva provocada, en su mayoría, por un conflicto armado, como el caso de Siria, o por las condiciones climáticas o amenazas terroristas, como el caso de buena parte de los inmigrantes procedentes de la región del Sahel. Efectivamente, a todos ellos debemos añadir ahora un componente económico, social y sanitario procedente, especialmente, del Magreb.

Una segunda causa la encontramos en las propias carencias de Marruecos para controlar sus costas que ha requerido un mayor apoyo económico por parte de la UE dentro de la denominada externalización del control de fronteras exteriores<sup>6</sup>. En tercer lugar, y con un importante efecto geopolítico, el conflicto del Sáhara, de tal modo que, en nuestra opinión, Marruecos ha relajado los controles fronterizos a efectos de presionar políticamente a España y dejar claro los intereses marroquíes sobre el futuro de nuestra antigua colonia. En cuarto lugar, la búsqueda de nuevas rutas de la inmigración por parte de la criminalidad organizada, auténtico artífice de la inmigración irregular<sup>7</sup>, y alejadas de los controles fronterizos europeos en el Mediterráneo Central –Libia– y Oriental –Siria–.

Por otra parte, en el contexto interno español, hemos sido testigos de un enfrentamiento a nivel interministerial para hacer frente a la afluencia masiva de inmigrantes<sup>8</sup>. Además, la situación se ha agravado por varios motivos: las

---

<sup>6</sup> MINISTERIO DEL INTERIOR, «Grande-Marlaska aborda en Canarias junto a la comisaria europea de Interior las llegadas de migrantes y destaca que se siguen reforzando los dispositivos», Nota de Prensa de 6 de noviembre de 2020; «Grande-Marlaska incide en la necesidad de articular desde la UE una estrategia de cooperación real con los países de origen y tránsito de la migración», Nota de prensa, de 13 de noviembre de 2020; «Grande-Marlaska refuerza en Marruecos la cooperación en materia migratoria, especialmente en la ruta hacia las Islas Canarias», Nota de prensa, de 20 de noviembre de 2020. Sobre el concepto de externalización del control de fronteras exteriores y su alcance, ver, DEL VALLE GALVEZ, A., «Inmigración, derechos humanos y modelo europeo de fronteras: propuestas conceptuales sobre «extraterritorialidad», «desterritorialidad» y «externalización» de controles y flujos migratorios», *Revista de Estudios Jurídicos y Criminológicos*, 2020, n.º 2, pp. 145-210.

<sup>7</sup> Ver, CARRERA, S., GUILD, E. (ed.), «Irregular Migration, Trafficking and Smuggling of Human Beings. Policy Dilemmas in the EU», *CEPS*, Brussels, 2016.

<sup>8</sup> Así, se han visto afectado hasta cinco Ministerios: Migraciones, Interior, Exteriores, Defensa y Política Territorial. Ello ha provocado que la Vicepresidencia primera haya tenido que asumir la coordinación frente a una ruta que llevaba más de una década casi sin incidencias. Ver, «Des-

propias deficiencias estructurales en las islas<sup>9</sup>, que no fueron corregidas con ocasión de la crisis de los años 2005-2006; la falta de coherencia a la hora de permitir o denegar la posibilidad de trasladar a la península a gran parte de los inmigrantes llegados; o la escasa posibilidad de realizar expulsiones legales debido al cierre de las fronteras por la pandemia de la COVID-19<sup>10</sup>. La imagen transmitida de las islas Canarias comienza a ser peligrosamente similar a la isla italiana de Lampedusa o la griega de Lesbos<sup>11</sup>. Y es que, además, nuestro propio Tribunal Constitucional en su Sentencia 172/2020, de 19 de noviembre, sobre la constitucionalidad de la Ley Orgánica 4/2015 de protección de la seguridad ciudadana –la denominada Ley Mordaza–, ha llegado a manifestar que la cuestión de la migración requiere medidas supranacionales, particularmente a nivel de la UE<sup>12</sup>.

En nuestra opinión, vemos la misma estrategia nacional –con la aquiescencia implícita de Bruselas–, en aplicación de un claro alejamiento del control fronterizo, de tal forma que se creen limbos jurídicos en territorios

---

control en la crisis migratoria de Canarias», *El País*, de 15 de noviembre de 2020. Igualmente, «Respuesta de los agentes de policía frente a la descoordinación ministerial», *ABC*, de 20 de noviembre de 2020.

- <sup>9</sup> Al encontrarse los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) completos, el Gobierno Central tuvo que pedir auxilio a los hoteleros y usar los establecimientos turísticos como albergues, aprovechando su cierre temporal por la pandemia de la COVID-19. Por otra parte, se ha abierto un Centro de Atención Temporal de Inmigrantes (CATE) y el Ministerio de Defensa ha cedido una serie de infraestructuras al Ministerio de Inclusión. Ver, MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA, «El Gobierno de España refuerza las medidas asistenciales y de alojamiento de la política migratoria para devolver la normalidad al muelle de Arguineguín», Nota de Prensa, de 13 de noviembre de 2020. Igualmente, entrevista con el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados «En Europa, 1.000 llegadas son una crisis; en algunos países es el día a día», *El País*, de 17 de febrero de 2021.
- <sup>10</sup> Incluso la entonces Ministra de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación viajó a Ginebra para recabar el apoyo de la OIM y ACNUR a fin de repatriar inmigrantes desde Canarias. De hecho, a partir de noviembre de 2021, se ha desplegado un equipo de ACNUR en las islas Canarias. Ver, MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN «González Laya aborda la cuestión migratoria con Naciones Unidas en Ginebra», Nota de prensa 192, de 20 de noviembre de 2020.
- <sup>11</sup> «Canarias desbordada por la llegada de inmigrantes», *La Razón*, de 19 de octubre de 2020. Ver, igualmente, Parlamento Europeo, Pregunta con solicitud de respuesta escrita E-001163/2021 a la Comisión, Sira Rego (The Left), Implantación del modelo Lesbos en las Islas Canarias, de 26 de febrero de 2021.
- <sup>12</sup> FJ 8: «...en muchas ocasiones, el Estado español se vea desbordado en sus esfuerzos por contener los intentos de grupos de personas de cruzar ilegalmente la valla o arribar en embarcaciones a las costas de soberanía española; lo que prueba que estamos ante un problema humanitario de tal dimensión que su trascendencia es, cuando menos, europea, y exigiría la adopción de medidas de carácter supraestatal».

insulares y alejados<sup>13</sup> donde, en primer lugar, no parece que se respeten los derechos fundamentales de los inmigrantes o al menos no se aportan las condiciones mínimas de dignidad por parte de las autoridades locales<sup>14</sup>. En segundo lugar, se hace un uso constante de las «devoluciones en caliente»<sup>15</sup>. De esta forma se busca que los inmigrantes no lleguen al continente<sup>16</sup>. A todo ello se añade la gran polémica surgida tras las declaraciones de nuestro ministro del Interior que aseguraba que no se permitiría el traslado de los inmigrantes a la península, entre otros motivos por el «efecto llamada» que ello pudiera provocar, tras confirmarse que eran cientos los inmigrantes, en su mayoría de origen magrebí que se habían ya trasladado a la Península – concretamente al aeropuerto de Málaga–, costeándose ellos mismos el pasaje del vuelo comercial, y sin apenas control en el aeropuerto. Ante esta situación, el Defensor del Pueblo ha recordado al Ministerio del Interior que los solicitantes de asilo tienen el derecho a moverse libremente por España<sup>17</sup>, lo

<sup>13</sup> Véase el caso, por ejemplo, de la Isla de Tierra en Alhucemas en 2014. Ver, GONZÁLEZ GARCÍA, I., «La llegada de inmigrantes a Isla de Tierra en Alhucemas. Crisis migratoria entre España y Marruecos y violaciones de derechos humanos», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2014, n.º 27.

<sup>14</sup> Así, se han observado cientos de inmigrantes alojándose en tiendas de campaña en condiciones cada vez más degradantes. Ver, «Amnistía Internacional exige mayor transparencia al Gobierno central en la gestión migratoria», *El Diario*, de 27 de noviembre de 2020. Igualmente, se han detectado acuerdos de devolución por grupos y sin asistencia letrada adecuada. Ver, CEAR, «CEAR lamenta la «clara indefensión jurídica» de las personas migrantes que llegan a Canarias», de 11 de noviembre de 2020; AMNISTÍA INTERNACIONAL, «Canarias/Migración: Tramitar órdenes de devolución sin asistencia letrada adecuada, grave vulneración del derecho internacional» de 11 de noviembre de 2020. El asunto ha sido incluso objeto de interpelaciones en el seno del Parlamento Europeo. Ver, Pregunta con solicitud de respuesta escrita E-005984/2020 a la Comisión, de P.B. Arza (GUE/NGL), Inmigración en Canarias y situación de los campamentos de acogida, de 3 de noviembre de 2020; Pregunta con solicitud de respuesta escrita E-006193/2020 a la Comisión, de D. R. i Giner (Verts/ALE) y otros, Violaciones de los derechos humanos en las islas Canarias, de 13 de noviembre de 2020.

<sup>15</sup> En esta cuestión, sobre la validación de las «devoluciones en caliente» por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el asunto N.D. y N.T. c. España, núm. 8675/15 y 8697/15 (Gran Sala), de 13 de febrero de 2020, ver, DI FILIPPO, M., «Walking the (barbed) wire of the prohibition of collective expulsion: An assessment of the Strasbourg case law», *Diritti umani e diritto internazionale*, 2020, n.º 2, pp. 479-509. Ver, igualmente, Parlamento Europeo, Pregunta con solicitud de respuesta escrita E-001427/2021 a la Comisión, Sira Rego (The Left), Vuelos de deportación desde las islas Canarias a Marruecos y Mauritania, de 16 de marzo de 2021.

<sup>16</sup> «La estrategia española y europea de bloquear a personas en regiones aisladas del continente lleva al límite las condiciones de acogida», *El País*, de 18 de octubre de 2020.

<sup>17</sup> Así lo dictaminó en julio de 2020 el Tribunal Supremo en una Sentencia que refería el traslado de un inmigrante desde Ceuta a Almería. No obstante, la Sentencia aludía únicamente a Ceuta

que implicaría eliminar las trabas para poder desplazarse a la península<sup>18</sup>. Y todo esto se ha producido casi paralelamente a la adopción por parte de la Comisión Europea en septiembre de 2020, del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo<sup>19</sup>, que busca, de una forma excesivamente flexible, favorecer la solidaridad entre los Estados, de tal modo que no sean siempre los mismos países los que asuman el coste-esfuerzo de la gestión de los flujos migratorios. No obstante, no se ha establecido un carácter obligatorio de las cuotas de inmigrantes (especialmente en materia de reubicación y reasentamiento), lo que ha provocado las reticencias de los Estados miembros situados en la primera línea (*Firstline States*) de la inmigración vía marítima, los cuales, según el Sistema de Dublín, son responsables únicos de la gestión migratoria, en concreto España, Italia, Malta y Grecia. Y para agravar aún más la situación, ante la petición de España de solicitar ayuda europea a través del Fondo de Asilo, Migración e Integración, la Comisión Europea aprovechó para insistir en la necesidad de aprobar el Nuevo Pacto, como marco de actuación en la política migratoria<sup>20</sup>.

Conviene entonces analizar algunos mecanismos de solidaridad que hubieran podido ser aplicados al caso presente, siempre y cuando hubiera existido una voluntad política para ello.

---

y Melilla. Ver, STS 2662/2020, Sala de lo Contencioso, de 29 de julio de 2020. En el mismo sentido, STS 1552/2021, Sala de lo Contencioso, de 14 de abril de 2021.

- <sup>18</sup> «El Defensor del Pueblo reclama a Interior que garantice el derecho de los solicitantes de asilo a viajar a la península», *El País*, de 2 de febrero de 2021. Ver, igualmente, Parlamento Europeo, Pregunta con solicitud de respuesta escrita E-006890/2020 a la Comisión, M. U. Crespo (GUE/NGL), Marco normativo UE sobre traslados de migrantes en territorio nacional, de 16 de diciembre de 2020.
- <sup>19</sup> Doc. COM (2020) 609 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Consejo Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, de 23 de septiembre de 2020. Un análisis en, ABRISKETA, J., «El Pacto Europeo sobre Migración y Asilo: hacia un marco jurídico aún más complejo», en, ABRISKETA, J. (dir.), *Políticas de asilo de la Unión Europea: convergencias entre las dimensiones interna y externa*, Aranzadi, Cizur Menor, 2021, pp. 307-335; DEL VALLE GALVEZ, A., «Inmigración, derechos humanos y modelo europeo de fronteras:...», *loc. cit.*, pp. 152-154; PARDO, J.L., «El nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo: la posición española», Real Instituto Elcano, *ARI* 125/2020 de 5 de noviembre de 2020; THYM, D., «Special Collection on the «New» Migration and Asylum Pact», 2021, accessible en, <https://eumigrationlawblog.eu/series-on-the-migration-pact-published-under-the-supervision-of-daniel-thym/>
- <sup>20</sup> «Bruselas estudia ayudas a España ante la «difícil situación» migratoria en Canarias», *El Confidencial*, de 24 de noviembre de 2020. Ver, igualmente, «Pacto europeo como solución al problema migratorio», *El País*, de 24 de noviembre de 2020.

## III. OPCIONES DE SOLUCIÓN A LA CRISIS CANARIA

La Comisaria europea de Interior, Ylva Johansson ha llegado a calificar de «insostenible» la situación de la inmigración en las islas Canarias, apostando por un mecanismo de protección únicamente para las personas que realmente las necesiten y favorecer el retorno a terceros Estados<sup>21</sup>. Para esta última medida, se ha potenciado, junto con España, los contactos con los países de origen y tránsito<sup>22</sup>, si bien la pandemia de la COVID-19 y el consiguiente cierre de fronteras, ha ralentizado el proceso. Por otra parte, a fin de prevenir una emergencia humanitaria, la Comisión, a petición de España, ha movilizado apoyo operativo y financiero, e incluso la Agencia Europea de Guardias de Fronteras y Costas (Frontex) desplegó un primer equipo de expertos a principios de noviembre de 2020 para ayudar en el registro, la entrevista y la identificación de las personas que llegaban<sup>23</sup>.

En el ámbito económico, la UE ha aportado ayuda económica a España, previa petición de ésta. La ayuda, de 43,2 millones de euros, va destinada a ampliar la capacidad de alojamiento temporal y mejorar las condiciones de acogida, como atención sanitaria, alimentación y saneamiento<sup>24</sup>. En este contexto, podemos destacar tres posibles opciones de actuación frente a la crisis canaria. En primer lugar, en el marco de Frontex, se podría haber actuado de oficio por

---

<sup>21</sup> «La Comisión Europea ve «insostenible» el alza de la inmigración a Canarias», *Diario Expansión*, de 4 de octubre de 2020. «Bruselas admite la grave situación de los migrantes en Canarias», *Canarias7*, de 19 de enero de 2021.

<sup>22</sup> Ver, Doc. JOIN (2021) 2 final, Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Asociación renovada con los países vecinos meridionales. Una nueva Agenda para el Mediterráneo, de 9 de febrero de 2021.

<sup>23</sup> Actualmente, Frontex tiene desplegados 26 agentes que apoyan en el registro de migrantes irregulares, determinando su nacionalidad y recopilando información sobre tráfico ilícito de inmigrantes, Fuente: Frontex «Frontex continues its support for Spain», de 29 de enero de 2021. Ver, igualmente, Parlamento Europeo, Pregunta con solicitud de respuesta escrita E-000349/2021 a la Comisión, J. Buxadé (ECR), Presencia de Frontex y la EASO en las islas Canarias, de 20 de enero de 2021.

<sup>24</sup> COMISIÓN EUROPEA «Migración: nueva ayuda financiera de la UE para hacer frente a la situación de las Canarias», Nota de prensa, de 10 de diciembre de 2020. Se construirán instalaciones temporales en Las Palmas de Gran Canaria (Gran Canaria), San Cristóbal de la Laguna (Tenerife) y Puerto del Rosario (Fuerteventura). Igualmente, las mejoras abarcarán primeros auxilios, atención médica urgente, refugio, alimentos, ropa y paquetes de artículos de higiene; detección de posibles víctimas potenciales de la trata de seres humanos e identificación de las personas que puedan necesitar protección internacional. En total, habrá financiación de la UE para 65.000 personas en 2021.



parte de la Unión Europea, y frente a una situación en las fronteras exteriores que requiriese de medidas urgentes. Ello iría en aplicación de los arts. 32 y 42 del actual Reglamento Frontex<sup>25</sup>. En efecto, según el art. 32, Frontex podrá evaluar la situación de vulnerabilidad de las fronteras exteriores de un Estado miembro a partir de las capacidades e infraestructuras nacionales disponibles. Ello se ha producido con la visita de representantes de la Comisión Europea a las islas Canarias y en donde han confirmado la grave situación respecto a la llegada masiva de inmigrantes a sus costas. En tal caso, el director ejecutivo de Frontex podría haber realizado recomendaciones que, si no fueran atendidas por parte del Estado miembro, hubiera permitido al Consejo de administración de Frontex tomar una decisión con las medidas a adoptar y que sería vinculante para dicho Estado miembro. Si persistiera el incumplimiento, se informaría al Consejo y la Comisión, pudiendo adoptarse medidas adicionales previstas en el art. 42 del Reglamento Frontex. En este artículo, y ante una situación de déficit en el control de las fronteras exteriores que, además, pueda afectar al espacio Schengen, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podría adoptar una Decisión de ejecución con las medidas a tomar por parte de Frontex. Esta Decisión de ejecución sería obligatoria para el Estado miembro afectado, el cual debería cooperar sin demora en la aplicación de las medidas<sup>26</sup>. Este mecanismo, novedoso de Frontex, no ha sido aún aplicado en la práctica, ni siquiera en el caso canario. De cualquier modo, representa un sistema de presión hacia aquellos Estados a efectos de adoptar medidas adecuadas en sus fronteras exteriores.

En segundo lugar, y siguiendo la práctica con los casos de Italia y Grecia con la crisis de 2015, se podría haber adoptado una Decisión por parte de la Comisión en base al art. 78.3 TFUE, y a fin de prestar ayuda a España. No obstante, no parece que hubiera sido la mejor opción dada la dificultad para la aplicación de los procedimientos de reubicación y reasentamiento y el proceso judicial contra Hungría, Chequia y Polonia por no aceptar las cuotas

<sup>25</sup> Reglamento 2019/1896/UE 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 2013/1052/UE y 2017/1624/UE, *DO*, L 295, de 14 de noviembre de 2019. Ver, ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., «Reglamento 2019/1896/UE sobre la guardia europea de fronteras y costas: ¿Frontex 3.0?», *IEEE, Documento de Opinión* 111/2019, de 2 de diciembre de 2019.

<sup>26</sup> Las medidas a adoptar incluyen todo el elenco de posibles operaciones Frontex recogidas en su Reglamento de funcionamiento. No obstante, no parece que en la práctica la cooperación con Frontex en la crisis canaria haya sido la ideal. Ver, «Frontex y España se enfrentan por las operaciones contra la inmigración irregular», *El País*, de 1 de febrero de 2021.

establecidas por la Comisión, motivando estos países su negativa en cuestiones de seguridad nacional, entre otros<sup>27</sup>. Y es que la patente falta de una política migratoria común ha quedado en evidencia con la inexistencia de cualquier atisbo de solidaridad ante una nueva crisis migratoria, y que golpea de forma desigual a los Estados miembros. A ello se añade que, en el propio Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, el sistema de cuotas no se presenta como un mecanismo obligatorio para los miembros de la UE.

Finalmente, en tercer lugar, debemos analizar las medidas previstas a nivel europeo, en el contexto del concepto de solidaridad europea, y que pudieran ser aplicables a las políticas migratorias. Todo ello, además, teniendo en cuenta el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo y su respeto sobre los valores europeos. De este modo, frente a la llegada masiva de inmigrantes, la UE dispone de una herramienta jurídica que permitiría conceder a todos ellos una protección temporal. Se trata en concreto de la Directiva 2001/55/CE del Consejo<sup>28</sup>. Por otra parte, y en el marco del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, se ha lanzado una propuesta de Reglamento en sustitución de dicha Directiva 2001/55/UE<sup>29</sup>. Conviene entonces determinar si estas normativas podrían ser aplicables en el caso de Canarias, teniendo en cuenta la desestabilización del sistema de protección internacional en España, y los posibles motivos de su no alegación.

---

<sup>27</sup> Ver, Decisión 2015/1523/UE del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia, *DO*, L 239, 15 de septiembre de 2015; Decisión 2015/1601/UE 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, *DO*, L 248, de 24 de septiembre de 2015. Sobre el procedimiento contra Hungría, Polonia y República Checa, ver, Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 2 de abril de 2020, *Comisión c. República de Polonia y otros*, C-715/17, 718/17 y 719/17, ECLI:EU:C:2020:257. En la doctrina, GORTAZAR ROTAECHE, C. y DOS SANTOS SOARES, A., «Rompiendo una lanza por los valores y principios de la UE. Sentencia del Tribunal de Justicia (sala tercera) de 2 de abril de 2020, Comisión Europea contra República Checa y otros», *Revista General de Derecho Europeo*, 2020, n.º 52.

<sup>28</sup> Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida, *DO*, L 212, de 7 de agosto de 2001. Ver, en general, ARENAS HIDALGO, N., *El Sistema de protección temporal de desplazados en la Europa Comunitaria*, Universidad de Huelva, Huelva, 2005.

<sup>29</sup> Doc. COM (2020) 613 final, propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo, de 23 de septiembre de 2020.

## IV. NORMATIVA EUROPEA SOBRE AFLUENCIA MASIVA

4.1. *La Directiva 2001/55/CE, alcance e (in)aplicación: cuestiones políticas y de oportunidad*

Originariamente, la «protección temporal», que tendría como precedente el concepto de «refugiado temporal»<sup>30</sup>, fue propuesta por ACNUR con ocasión de la Guerra de Yugoslavia en la última década del siglo pasado, siendo asumida en las legislaciones nacionales de los Estados miembros, sin un criterio común y sin referencia a un posible reparto de cuotas<sup>31</sup>. Incluso en 2012, ACNUR seguía manteniendo que la definición y alcance de «protección temporal» estaba sin establecer, al no existir un instrumento internacional que la definiera<sup>32</sup>.

En el contexto de la UE, la Directiva 2001/55/CE relativa a las *normas mínimas* para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, fue adoptada en base al entonces art. 63.2 TCE. Con el Tratado de Lisboa, estos preceptos se han redimensionado, buscando una incipiente integración en la materia y de política común. Así, actualmente el art. 78.2 c) TFUE, habla de un «sistema común» de protección temporal en caso de afluencia masiva, y el art. 80 TFUE, refiere al principio de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad de los Estados miembros<sup>33</sup>. El objetivo de esta Directiva es apoyar y completar el sistema de asilo europeo común y la integridad del Convenio de Ginebra de 1951 en caso de llegada masiva de desplazados y, en particular, evitar graves disfunciones de los sistemas nacionales de asilo

<sup>30</sup> Coles, define «Refugiado temporal» como «protection characterized by the principle of non-refoulement which is accorded a person and which is pending the obtaining durable solution». Ver, COLES, G.J.L., «Temporary Refuge and the Large Scale Influx of Refugees», *Australian Yearbook of International Law*, 1978, n.º 8, pp. 189-212, en p. 199.

<sup>31</sup> GENÇ, H.D. y SIRIN ÖNER N.A., «Why not Activated? The Temporary Protection Directive and the Mystery of Temporary Protection in the European Union», *International Journal of Political & Urban Studies*, 2019, pp. 1-18, en p. 4.

<sup>32</sup> UNHCR, Roundtable on Temporary Protection: 19-20 July 2012. International Institute of Humanitarian Law, San Remo, Italy: Summary Conclusions on Temporary protection, 20 July 2012. Ver, INELI CIGER, M., «Revisiting Temporary Protection as a Protection Option to Manage Mass Influx Situations», en GUACI, J.-P.; GIUFFRÉ, M.G. y TSOURDI, L. (eds.), *Exploring of Refugee Law: Current Protection Challenges*, Brill, 2015, pp. 197-217, en pp. 201-202.

<sup>33</sup> En general, ver DEL VALLE GÁLVEZ, A., «Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y Tratado de Lisboa», en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis institucional*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 417-435.

ante esta situación; además de establecer un sistema de responsabilidad compartida y solidaria entre todos los Estados, como precedente de los mecanismos de reubicación y reasentamiento de 2015. Según el articulado de la Directiva, nos encontramos con un procedimiento centralizado en poder del Consejo y de la Comisión. En concreto, será el Consejo, a través de una Decisión por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, quien examinará cualquier solicitud del Estado miembro afectado, considerando de forma subjetiva<sup>34</sup> la existencia de una «afluencia masiva»<sup>35</sup>, siempre y cuando pudiera afectar o poner en peligro el sistema de asilo a nivel nacional<sup>36</sup>. Además, en dicha Decisión se constatará el grupo concreto de personas beneficiarias de protección temporal<sup>37</sup> y su duración<sup>38</sup>. La protección temporal conllevará un estándar mínimo de derechos reconocidos: permiso de residencia, acceso a una actividad retribuida por cuenta propia o ajena, acceso a un alojamiento adecuado, asistencia necesaria, acceso a la educación a los menores de 18 años y la representación a través de un tutor legal de los menores no acompañados<sup>39</sup>.

Por último, cabe destacar que la Directiva establece un procedimiento de solidaridad y de reparto de cuotas entre todos los Estados miembros (art. 25)<sup>40</sup>. Algo que se ha visto totalmente superado con la crisis migratoria de

<sup>34</sup> La propia Comisión reconoce que «political discretion is too high». Ver, European Commission, *Study on the Temporary Protection Directive: Final Report*. Brussels, 2016, p. 22.

<sup>35</sup> Y ello se basará, entre otros, en el examen de la situación y la magnitud de los movimientos de personas desplazadas, las posibilidades de ayuda de urgencia, así como la información comunicada por los Estados miembros, la Comisión, el ACNUR y otras organizaciones internacionales pertinentes.

<sup>36</sup> Sobre la cuestión y su indeterminación, ver, ARENAS HIDALGO, N., «La institución de la protección temporal en Europa: ejes conceptuales de la acogida territorial debida a las poblaciones desplazadas de forma masiva», *Anuario de Derecho Europeo*, 2003, n.º 3, pp. 99-121, en concreto, p. 113. Igualmente, European Commission, *Study on the Temporary Protection Directive...cit.*, pp. 15-17.

<sup>37</sup> Esta protección temporal no sería considerada como una excepción a la protección internacional y subsidiaria, por lo que no impediría presentar una solicitud de asilo en cualquier momento.

<sup>38</sup> La protección temporal sería extensible por un año, prorrogable automáticamente por períodos de seis meses durante un plazo máximo de un año.

<sup>39</sup> Ya hemos identificado estos derechos mínimos anteriormente, en, DEL VALLE GALVEZ, A., ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., «Asilo y refugio en la Unión Europea: evolución y tendencias», en AA.VV., *Derecho Internacional y Comunitario ante los retos de nuestro tiempo, Homenaje a la profesora Victoria Abellán Honrubia*, vol. II, Marcial Pons, Madrid, 2009, pp. 1311-1334.

<sup>40</sup> ARENAS HIDALGO, N., «La institución de la protección temporal en Europa:...», *loc. cit.*, p. 119. Con el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de septiembre de 2020, se ha adoptado la Recomendación 2020/1364/UE de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 sobre las vías legales para obtener protección en la UE: promoción del reasentamiento, la admisión humanitaria y otras vías complementarias, *DO*, L 3417, de 1 de octubre de 2020.

2015, como ya hemos comentado<sup>41</sup>. A efectos de determinar su posible aplicación a la crisis canaria, conviene centrarnos en el núcleo esencial de la Directiva que no es otra sino la definición de «personas desplazadas» así como «afluencia masiva»<sup>42</sup>. Así, la Directiva, en su art. 2 indica lo siguiente:

«c) Personas desplazadas: los nacionales de un tercer país o apátridas que hayan debido abandonar su país o región de origen, o que hayan sido evacuados, en particular respondiendo al llamamiento de organizaciones internacionales, y cuyo regreso en condiciones seguras y duraderas sea imposible debido a la situación existente en ese país, que puedan eventualmente caer dentro del ámbito de aplicación del artículo 1A de la Convención de Ginebra u otros instrumentos internacionales o nacionales de protección internacional, y en particular:

- i) las personas que hayan huido de zonas de conflicto armado o de violencia permanente;
- ii) las personas que hayan estado o estén en peligro grave de verse expuestas a una violación sistemática o generalizada de los derechos humanos».

En cuanto a la posibilidad de aplicar la Directiva al caso canario, la noción de «personas desplazadas», no se encuentra limitada, si bien se refiere, *en particular*, a desplazados por conflicto o por estar en peligro sus derechos humanos. En este contexto, y atendiendo a esto último en conexión con el perfil genérico de los inmigrantes llegados a las costas canarias (en su mayoría por motivos económicos), podríamos vislumbrar la opción de incluir los casos de desplazados debido a un grave riesgo para su dignidad humana, motivada por la pobreza, las condiciones mínimas de subsistencia y derivada de la pandemia de la COVID-19. En este sentido se ha pronunciado en varias ocasiones el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, dando un amplio margen de aplicación del derecho a la dignidad humana, si bien atendiendo a cada caso concreto<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> Sobre la opción de aplicación de la Directiva a la crisis migratoria de 2015, ver, INELI-CIGER, M., «Time to Activate the Temporary Protection Directive Why the Directive can Play a Key Role in Solving the Migration Crisis in Europe», *European Journal of Migration and Law*, 2016, n.º 18, pp. 1-33; VILLAR, S., «Refugiados e (in)solidaridad en la UE: la no aplicación de la Directiva 2001/55/CE», *Documentos CIDOB*, de 8 de abril de 2017, pp. 3-4.

<sup>42</sup> Para Genç y Sirin Öner, el concepto de «afluencia masiva» es realmente «the heart of the system» Ver, GENÇ, H.D. Y SIRIN ÖNER N.A., «Why not Activated?...», *loc. cit.*, p. 11.

<sup>43</sup> Puede verse, SSTEDH, as. 73316/01, *Siliadin c. Francia*, de 26 de julio de 2005; as. 41138/98 y 64320/01, *Moldovan y otros c. Rumania* (n.º 2), de 12 de julio de 2005; as. 8319/07 y 11449/07, *Sufi y Elmi c. Reino Unido*, de 28 de junio de 2011; as. 23380/09, *Bouyid c. Bélgica*, de 29 de septiembre de 2015.

Consideramos de mayor relevancia la referencia al concepto «afluencia masiva», el cual, según el art. 2 de la Directiva se refiere a:

«d) Afluencia masiva: la llegada a la Comunidad de un número importante de personas desplazadas, procedentes de un país o de una zona geográfica determinada, independientemente de que su llegada a la Comunidad se haya producido de forma espontánea o con ayuda, por ejemplo, de un programa de evacuación»<sup>44</sup>.

Como vemos, en este concepto no se hace referencia a un número determinado de personas, ni siquiera un porcentaje respecto a la población del territorio donde llega, particularmente si se refiere a territorios insulares. En el ámbito institucional, el Comité de las Regiones ha solicitado su concreción; e incluso el Parlamento Europeo ha reclamado que la «afluencia masiva» sea considerada cuando afecte, al menos, a un Estado miembro y no necesariamente al conjunto de Estados<sup>45</sup>.

Por su parte, ACNUR considera que la «afluencia masiva» es un concepto indeterminado sobre el cual debería tenerse en cuenta algunos o uno de los siguientes elementos: i) el considerable número de personas llegadas a la frontera internacional; ii) la llegada muy rápida, en poco tiempo; iii) la inadecuada absorción o capacidad de respuesta por parte del Estado afectado, especialmente durante la emergencia; iv) el procedimiento de protección internacional se vea incapaz de asumir la situación<sup>46</sup>.

En nuestra opinión, todos estos elementos se cumplen en el caso canario. En efecto, ya hemos constatado la crisis existente en las islas por la llegada masiva de inmigrantes a sus costas, especialmente a Gran Canaria, y que han provocado no solo el colapso en los servicios de protección civil y asistencia

<sup>44</sup> Para ACNUR, «afluencia masiva» no podría ser entendida en términos absolutos, sino en función de los recursos del Estado receptor. Ver, UNHCR Annotated Comments on Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001, on minimum standards for giving protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, de 19 de mayo de 2003.

<sup>45</sup> Comité de las Regiones, «Gestionar el impacto y las consecuencias de los levantamientos populares en el Mediterráneo», *DO*, C 192, de 1 de julio de 2011, punto 11; Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de septiembre de 2012, Una mayor solidaridad en la UE en el ámbito del asilo, *DO*, C E 353, de 3 de diciembre de 2013, punto 52.

<sup>46</sup> UNHCR EXCOM Conclusion No 100 (LV) «Conclusion on International Cooperation and Burden and Responsibility Sharing in Mass Influx Situations», de 8 de octubre de 2004, citado en INELI CIGER, M., «Revisiting Temporary Protection...», *op. et loc. cit.*, p. 202.

sanitaria<sup>47</sup>, sino igualmente déficit en cuanto a infraestructuras e incluso incipientes problemas de rechazo hacia el inmigrante<sup>48</sup>. En cómputo porcentual, la llegada de inmigrantes desde el 1 de septiembre al 31 de diciembre de 2020 fue de 19.090 inmigrantes, lo cual representa un 0,85% sobre la población total de las islas Canarias, y un 2,23% sobre la población de la isla más afectada, Gran Canaria<sup>49</sup>. Aun cuando podemos considerar que estos porcentajes no son elevados, debemos ponerlo en el contexto de un territorio alejado de la Europa continental y con recursos limitados para hacer frente a este fenómeno. Es más, se ha podido verificar, incluso por representantes de la Comisión Europea, la gravísima situación en la que se encontraban los inmigrantes, ante la incapacidad de las administraciones públicas de atender en la forma más digna posible a la gran avalancha de inmigrantes llegados en tan poco espacio de tiempo. A todo ello, además se añade el hecho fehaciente de cierre de las fronteras de los países de origen y tránsito a efectos de proceder a un posible retorno.

Con objeto de buscar antecedentes en la aplicación de la Directiva, que nos sirva para determinar su posible recurso a la crisis en Canarias, lo primero que sorprende es que la misma jamás se ha aplicado<sup>50</sup>. No obstante, han sido varias las ocasiones en las cuales se ha alegado por parte de algunos Estados miembros, pero sin éxito. En general, podemos enumerar varios motivos de su no aplicación a partir de la práctica: el temor a un efecto llamada («pull factor») y la negativa de los Estados miembros a prestar su apoyo solidario en el reparto de cuotas entre todos<sup>51</sup>. A ello se añade las políticas migratorias tanto europeas como nacionales que han buscado mantener alejadas de la periferia de la UE a los refugiados<sup>52</sup>, poniendo en cuestión los valores europeos base del

<sup>47</sup> Ver, CEAR, «Las personas refugiadas en España y Europa: Informe 2020», pp. 75 y ss. Igualmente, «El aumento de llegadas de pateras con bebés desborda el sistema de cogida en Canarias», *El País*, de 25 de marzo de 2021.

<sup>48</sup> «Centenares de personas se movilizan en Gran Canaria contra la inmigración: «Esto es culpa de la Unión Europea», *El Diario*, de 30 de enero de 2021.

<sup>49</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Ministerio del Interior (Informe Quincenal sobre Inmigración Irregular 2020).

<sup>50</sup> Ver, GENÇ, H.D. y SIRIN ÖNER, N.A., «Why not Activated?...», *loc. cit.*; VILLAR, S., «Refugiados e (in)solidaridad en la UE:...», *loc. cit.*

<sup>51</sup> Esto se ha visto claramente con ocasión de la crisis migratoria de 2015 y la posición adoptada por el denominado Grupo de Visegrado. Ver, INELI CIGER, M., «Revisiting Temporary Protection...», *op. et loc. cit.*, p. 200.

<sup>52</sup> Así de contundente ha sido la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Ver, Parliamentary Assembly, Council of Europe, Resolution 2073 (2015) Countries of Transit: Meeting New Migration and Asylum Challenges, de 29 de septiembre de 2015, p. 2.

proceso de integración europea. Otros motivos alegados para la no aplicación de la Directiva han sido el complejo proceso para su puesta en marcha con la complejidad de lograr una mayoría cualificada, así como la dificultad para alcanzar un acuerdo entre los Estados sobre el reparto de cuotas y la clara falta de solidaridad entre ellos.

En la práctica, en 2011, con ocasión de la Primavera Árabe y la llegada masiva de inmigrantes de origen tunecino y libio a las costas italianas –especialmente la isla de Lampedusa– y maltesas, Italia solicitó la activación de la Directiva 2001/55/CE, alegando, además, la imposibilidad de ofrecer una protección internacional adecuada<sup>53</sup>. No obstante, el Consejo alegó que no se daban las circunstancias legales para aceptar la petición de Italia, y dado que no podía considerarse como una «afluencia masiva»<sup>54</sup>, siendo considerados además como inmigrantes económicos que no se hallaban dentro del marco de activación de la protección temporal<sup>55</sup>. En nuestra opinión, la noción de «personas desplazadas» se cumplía perfectamente, teniendo en cuenta, además, que procedían de territorios donde en ese momento había un conflicto interno, una crisis económica y social que podría poner en peligro la vida e integridad de las personas, y por tanto sus derechos más elementales<sup>56</sup>.

<sup>53</sup> La existencia de deficiencias en los sistemas nacionales de acogida de inmigrantes ya había sido, además, reflejado por el PE y el TJUE. Ver, Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de febrero de 2009, sobre la aplicación en la Unión Europea de la Directiva 2003/9/CE por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo y los refugiados (2008/2235(INI)), DO C 67E de 18 de marzo de 2010; y Sentencia del TJUE, de 21 de septiembre de 2011, N. S. y otros, C-411/10 y C-493/10, puntos 87 y ss. ECLI:EU:C:2011:865.

<sup>54</sup> De la misma forma la Comisión, que llegaba a decir que «La Unión no se ha encontrado en una situación de afluencia masiva de desplazados desde la crisis de los refugiados de Kosovo en 1999. Los acontecimientos de 2011 en el sur del Mediterráneo no han dado lugar a una afluencia de personas en la UE de magnitud comparable». Ver, Doc. COM (2011) 835 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de la Regiones, sobre una mayor solidaridad en la UE en el ámbito del asilo. Una agenda de la UE para un mejor reparto de la responsabilidad y una mayor confianza mutua, de 2 de diciembre de 2011, en p. 11.

<sup>55</sup> Según los datos, llegaron 12.100 libios y 27.465 tunecinos entre las costas italianas y maltesas. Ver, European Commission, *Study on the Temporary Protection Directive...cit.*, p. 13; GENÇ, H.D. Y SIRIN ÖNER N.A., «Why not Activated?...», *loc. cit.*, pp. 7-8; NOTARBARTOLO DI SCIARA, M., «Temporary Protection Directive, Dead Letter or Still Option for the Future? An Overview on the Reasons Behind its Lack of Implementation.» *Eurojus.it*, 2015, n.º 4, en p. 2; VILLAR, S., «Refugiados e (in)solidaridad en la UE:...», *loc. cit.*, pp. 5-6.

<sup>56</sup> La negativa del Consejo conllevó posteriormente que el Gobierno italiano adoptase un Decreto que concedía protección temporal a todos los ciudadanos procedentes del norte de África que hubieran llegado en los primeros días del mes de abril de 2011, concediéndoles permisos de residencia por seis meses. Ello provocó que la mayoría de estos inmigrantes se dirigieran a Francia



Durante el conflicto en Ucrania de 2014 y que finalizó con la anexión de Crimea por parte de Rusia<sup>57</sup>, se desplazaron más de 2,8 millones de personas tanto interna como externamente entre enero de 2014 y junio de 2016. Sin embargo, Polonia, el país que recibió mayor número de inmigrantes, no solicitó la activación de la protección temporal según la normativa europea. En este caso, la afluencia masiva era más que evidente, pero Polonia prefirió adoptar un elenco de normas internas que le permitieron mayor flexibilidad en la gestión de los inmigrantes y por un claro interés nacional<sup>58</sup>.

Finalmente, una situación similar a la anteriormente descrita sucedió con la crisis siria, por el avance del ISIS y la llegada de gran número de inmigrantes a las costas chipriotas. Aun cuando se podría presumir que se cumplían todos los requisitos, este Estado miembro no solicitó la activación de la Directiva de 2011 en ningún momento<sup>59</sup>. En nuestra opinión, en el caso canario podría haberse aplicado perfectamente esta Directiva, a través de su norma española de trasposición<sup>60</sup>. A pesar de los antecedentes, debemos atender las situaciones caso por caso y en función del impacto, y la realidad en Canarias es clara. Así, en el primer trimestre de 2021 se superaron ya las solicitudes de protección internacional presentadas en las islas con respecto a todo 2020, colapsando el sistema<sup>61</sup>. Ello debido a la llegada masiva en un escaso periodo de tiempo. La

---

y Alemania provocando una crisis entre Estados miembros. Ver, FAVILLI, Ch., «L'attuazione in Italia della direttiva rimpatri: dall'inerzia all'urgenza con scarsa cooperazione», *Rivista di Diritto Internazionale*, 2011, n.º 3, pp. 693-730; NASCIMBENE, B., DI PASCALE, A., «The «Arab Spring» and the Extraordinary Influx of People who Arrived in North Italy from North Africa», *European Journal of Migration and Law*, 2011, n.º 13, pp. 341-360.

<sup>57</sup> Ver, ACOSTA SÁNCHEZ, M., «La secesión en Derecho Internacional: el caso de Crimea», Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Documento Marco* 142/2014, de 11 de diciembre de 2014.

<sup>58</sup> Ver, European Commission, *Study on the Temporary Protection Directive:...cit.* pp. 139-140 y p. 150.

<sup>59</sup> European Commission, *Study on the Temporary Protection Directive:...cit.* pp. 152-154; GENÇ, H.D. y SIRIN ÖNER N.A., «Why not Activated?...», *loc. cit.*, p. 8, y bibliografía citada. Curiosamente, el sistema de protección temporal sí fue utilizado por Turquía con los inmigrantes sirios. Ver, BULGARU, A., «Temporary Protection as an Exceptional Measure for an Influx of People Seeking International Protection», *Fiat Iustitia*, n.º 2, 2015, pp. 42-48; EREN, E.Y., «Is Temporary Protection Eternal? The Future of Temporary Protection Status of Syrians in Turkey», *Border Crossing*, vol. 9, n.º 2, 2019, pp. 125-134.

<sup>60</sup> Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre el régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, *B.O.E.*, n.º 256, de 25 de octubre de 2003.

<sup>61</sup> Ver, RTVE, «aumento de las solicitudes de asilo en Canarias», de 9 de marzo de 2021. Igualmente, CEAR «España vuelve a defraudar a las personas refugiadas y concede solo el 5% de las solicitudes de asilo», de 18 de marzo de 2021.

realidad insular y la lejanía del continente, más allá de la situación en Lesbos y Lampedusa, han agravado si cabe la situación, provocando un bloqueo de los servicios esenciales. Y además, la incapacidad de retornar a los inmigrantes al encontrarse las fronteras cerradas debido a la COVID-19 y la negativa del Ministerio del Interior español de trasladar a los inmigrantes a la península.

Observamos entonces que los Estados miembros han descartado de forma continuada la aplicación de la Directiva de 2001, especialmente por cuanto al régimen de solidaridad y reparto de cuotas que prevé la misma. En el caso español, nuestro país, siendo uno de los Estados miembros más golpeados por la crisis migratoria vía marítima, podría haber reactivado su puesta en funcionamiento con la petición formal al Consejo, y en paralelo a las exigencias de modificación del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. Esta decisión por parte de España podría incluso contar con el apoyo del resto de Estados miembros mediterráneos y en aras de lograr un mayor compromiso de todos los Estados ante un fenómeno que tiene un alcance global. Y es que efectivamente, nos encontramos realmente ante un problema, no nacional, sino europeo, tal y como nuestro Tribunal Constitucional ha indicado en su Sentencia 172/2020, de 19 de noviembre, por lo que la UE debería dar respuesta, con sus medidas disponibles, ante esta crisis. Y la Directiva 2001/55/UE, mientras no se derogue, sigue plenamente en vigor y su no aplicación es clara muestra de la falta de solidaridad y del no respecto de los valores europeos ante una crisis de esta envergadura.

#### IV.2. *La propuesta de modificación de 2020 en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo*

Conviene ahora ver las perspectivas de futuro con la propuesta de Reglamento sobre afluencia masiva, presentada con el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, y si ello pudiera ser aplicado más efectivamente a la crisis canaria. En efecto, con ocasión del lanzamiento del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de septiembre de 2020, se ha presentado un paquete legislativo a fin de alcanzar un sistema de asilo y protección internacional más ágil y rápido, y que vendría a sustituir el actualmente vigente. Con este paquete legislativo, la Comisión busca una aplicación integrada del sistema de asilo y protección internacional, incluyendo el retorno de aquellos nacionales de terceros Estados que no tengan derecho a permanecer en el territorio europeo. Se aboga igualmente por mejores relaciones con terceros Estados, así

como un refuerzo en el control de las fronteras exteriores, particularmente a través de Frontex.

En esta línea, el paquete lo forman hasta tres Reglamentos, actos jurídicos de armonización y buscando un régimen unitario en todo el territorio comunitario. Las dos primeras propuestas vendrían a sustituir a la actual normativa sobre determinación del Estado miembro responsable de la solicitud de asilo (Dublín III<sup>62</sup>), y la Directiva sobre procedimiento común en materia de protección internacional (Directiva procedimiento<sup>63</sup>). La tercera propuesta de Reglamento relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor, vendría a derogar la Directiva 2001/55/CE<sup>64</sup>. Según esta última propuesta, los Estados han dejado claro que es prácticamente imposible alcanzar un acuerdo sobre la eventual activación de la Directiva de 2001, y que esta ya no responde a la realidad y las necesidades actuales de los Estados miembros, por lo que debe derogarse. En líneas generales, en el futuro Reglamento, sería la Comisión

---

<sup>62</sup> Reglamento 2013/604/UE 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, *DO*, L 180, de 29 de junio de 2013. Ver, Doc. COM (2020) 610 final, propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la gestión del asilo y la migración y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE y la propuesta de Reglamento (UE) XXXXX (Fondo de Asilo y Migración), de 23 de septiembre de 2020.

<sup>63</sup> Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, *DO*, L 180, de 29 de junio de 2013. Ver, Doc. COM (2020) 611 final, propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la UE y se deroga la Directiva 2013/32/UE, de 23 de septiembre de 2020.

<sup>64</sup> Doc. COM (2020) 613 final, propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo, de 23 de septiembre de 2020. Ver, BROUWER, E. *et al.*, «The European Commission's legislative proposals in the New Pact on Migration and Asylum», Study Requested by the LIBE Committee, European Parliament, July 2021, pp. 122-144; INELI CIGER, M., «What a difference two decades make? The shift from temporary to immediate protection in the new European Pact on Asylum and Migration», de 11 de noviembre de 2020, accesible en <https://eumigrationlawblog.eu/what-a-difference-two-decades-make-the-shift-from-temporary-to-immediate-protection-in-the-new-european-pact-on-asylum-and-migration/>

Ya en 2016, en relación con la Directiva, la Comisión promovía su derogación, considerando además que «...no se había activado nunca, debido principalmente a la falta de un mecanismo interno de solidaridad obligatorio que garantice un reparto equitativo de responsabilidades entre los Estados miembros». Ver, Doc. COM (2016) 197 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo hacia una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y una mejora de las vías legales a Europa, de 6 de abril de 2016, p. 7.

quien decidiese una protección *inmediata* en caso de situación de crisis y fuerza mayor, y que sería equivalente a la protección internacional subsidiaria ya prevista en la Directiva 2011/95/UE<sup>65</sup>. Por otro lado, el mecanismo de solidaridad previsto en la Directiva de 2001 se va a recoger en el articulado del nuevo Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración, limitándose la propuesta de Reglamento sobre situaciones de crisis y fuerza mayor a establecer un procedimiento simplificado y plazos más cortos para activar dicho mecanismo de solidaridad.

Centrándonos en los conceptos nucleares de la nueva propuesta, vemos una alteración en las definiciones utilizadas. Así se pasa de una protección *temporal* a una protección *inmediata*. En este caso cabe resaltar que se acude como base jurídica, entre otros, al art. 78.2.c) TFUE, en cual refiere a la consecución de «un sistema común para la protección temporal de las personas desplazadas, en caso de afluencia masiva», por lo que podría discutirse el alcance de dicha protección inmediata. Sin embargo, ello se solventa, al considerar que esta protección será la equivalente a la protección subsidiaria. Por otra parte, ya no se habla de afluencia masiva, sino de «situación de crisis», compartiendo en cualquier caso la misma definición, si bien con algún elemento de relieve en el caso de la propuesta. De este modo, «situación de crisis» vendría a definirse como:

«a) una situación excepcional de afluencia masiva de nacionales de terceros países o apátridas que llegan de forma irregular a un Estado miembro o desembarcan en su territorio después de operaciones de búsqueda y salvamento, de tal naturaleza y magnitud, en proporción a la población y al PIB del Estado miembro afectado, que haga que el sistema de retorno, acogida o asilo del Estado miembro deje de ser funcional y pueda tener consecuencias graves para el funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo o el Marco Común...

b) un riesgo inminente de una situación de este tipo».<sup>66</sup>

<sup>65</sup> Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, *DO*, L 337, de 20 de diciembre de 2011, arts. 15 y ss.

<sup>66</sup> En esta definición, el PE parece haber buscado algo más de claridad, según se desprende de la primera lectura en sede parlamentaria de la propuesta. Así, se propone definir «situación de crisis» de la siguiente forma: «a) situación excepcional de afluencia masiva de nacionales de

Así, la definición recoge dos escenarios, sin alterar básicamente lo previsto en la Directiva 2001/55/CE: bien sea una situación de afección directa al funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA); bien sea un riesgo inminente de dicha situación. Por otro lado, destaca la referencia o añadido a la «proporción a la población y al PIB del Estado miembro afectado», en cuanto a la consideración o no de encontrarnos ante una situación de crisis. Además, para determinar la existencia de una situación de crisis, la Comisión tendrá en cuenta especialmente la información recogida en el marco del mecanismo de la UE para la preparación y gestión de crisis relacionadas con la migración (Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias<sup>67</sup>). Con esta información, se convocará un foro solidario de crisis a fin de debatir los resultados y antes de adoptar el acto de ejecución.

Debemos indicar que, si bien se han introducido de forma expresa elementos evaluadores con objeto de determinar la situación de crisis, se mantiene el carácter discrecional de la decisión última, en este caso a través de una Decisión de ejecución de la Comisión. No obstante, este elenco de fuentes de información, incluido el aportado por Frontex a través de Eurosur<sup>68</sup>, debe ser positivamente valorado. Así, a efectos de la posible aplicación de la futura nor-

---

terceros países o apátridas que llegan de forma irregular o a través de programas de evacuación a un Estado miembro o desembarcan en su territorio a raíz de operaciones de búsqueda y salvamento, de tal naturaleza y magnitud, en proporción a la población, el PIB y la tasa de desempleo del Estado miembro afectado, que hacen que el sistema de retorno, acogida o asilo del Estado miembro a nivel local, regional o nacional deje de ser funcional, o situación excepcional debida a una circunstancia inevitable o a un acontecimiento imprevisto incontrolable, de tal naturaleza y magnitud, en proporción a la población, el PIB y la tasa de desempleo del Estado miembro afectado, que impida al Estado miembro de acogida cumplir sus obligaciones en virtud de la legislación de la Unión en materia de asilo y migración; b) un riesgo inminente de una situación como la mencionada en el punto 1, letra a)». Ver, Parlamento Europeo, Proyecto de Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo ((COM(2020)0613-C9-0308/2020-2020/0277(COD))), de 23 de noviembre de 2021.

<sup>67</sup> Recomendación 2020/1366/UE de la Comisión, de 23 de septiembre de 2020, sobre un mecanismo de la UE para la preparación y gestión de crisis migratorias (Plan rector de preparación y gestión de crisis migratorias), *DO*, L 317, de 1 de octubre de 2020. En el mismo participan los Estados miembros, el Consejo, la Comisión, el Servicio Europeo de Acción Exterior, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, Frontex, Europol, la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el ámbito de la Seguridad y la Justicia y la Agencia de los Derechos Fundamentales.

<sup>68</sup> Reglamento 2019/1896/UE 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 2013/1052/UE y 2017/1624/UE, *DO*, L 295, de 14 de noviembre de 2019, arts. 18 y ss.

mativa al caso canario, debería tenerse en cuenta entonces el hecho de ser un territorio ultraperiférico, además de frontera exterior y expuesta claramente a la llegada por vía marítima de inmigración irregular. El impacto en el sistema de protección internacional es evidente, además de las carencias en infraestructura a efectos de acoger la afluencia masiva de inmigrantes a sus costas. Con todo, consideramos que la UE cuenta con elementos jurídicos suficientes para evitar la repetición de un nuevo Lesbos o una nueva Lampedusa. Conviendría determinar si existe, igualmente, la voluntad política de los Estados miembros.

#### V. EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD COMO MARCO DE ACTUACIÓN: EL MECANISMO DE PROTECCIÓN CIVIL EUROPEO

En el contexto del principio de solidaridad, conviene entonces determinar el recurso de otro instrumento previsto en los Tratados para el caso de la crisis migratoria en Canarias. Nos referimos al Mecanismo de Protección Civil de la UE (en adelante, MPCUE), y ello debido a las claras deficiencias presentadas por parte de la administración española en materia de infraestructura para hacer frente a la masiva llegada de inmigrantes.

El principio de solidaridad viene inicialmente recogido en el art. 222 TFUE, incluido con ocasión del Tratado de Lisboa<sup>69</sup>. Sin pretender hacer un estudio exhaustivo del mismo, debemos indicar que se trata de un claro ejemplo de acción integradora ante situaciones de extrema gravedad. En efecto, ante un ataque terrorista o una catástrofe de origen humano o natural en un Estado miembro, el resto de Estados prestarán toda ayuda disponible, incluso haciendo uso de medios militares. En estos casos, se podrá acudir igualmente al MPCUE, recogido en el art. 196 TFUE, y tendente a la coordinación de los mecanismos nacionales de prevención de desastres de origen natural o humano.

Antes de entrar en detalle en la regulación del MPCUE, conviene determinar si efectivamente una crisis migratoria en las fronteras exteriores de un Estado miembro –véase Canarias– podría ser calificada como un desastre de origen humano<sup>70</sup>, o al menos una amenaza a la seguridad. En nuestra opinión,

<sup>69</sup> Ver, Decisión 2014/415/UE del Consejo, de 24 de junio de 2014, relativa a las modalidades de aplicación por la Unión de la cláusula de solidaridad, *DO*, L 192, de 1 de julio de 2014.

<sup>70</sup> Según el art. 3 de la Decisión 2014/415/UE *cit. supra*, se entiende por «catástrofe», toda situación que tenga o pueda tener efectos graves para las personas, el medio ambiente o los bienes,

la inmigración irregular la debemos poner en conexión con la criminalidad organizada<sup>71</sup>, responsable de más del 90% de la misma según datos de Frontex y Europol, entre otros<sup>72</sup>. El crimen organizado se nutre de los tráfico ilícitos, como drogas y personas, y provoca fenómenos de corrupción estatal, llegando a desestabilizar su estructura social, política y económica.

Más concretamente, la Asamblea General de Naciones Unidas considera el grave riesgo para la seguridad marítima que representa el crimen organizado, como inductor de los flujos migratorios irregulares y la necesidad de una cooperación multilateral<sup>73</sup>. Así viene reconocido, además, por la nueva Estrategia de Seguridad Nacional del Reino de España de 2021, que lo considera tanto como una amenaza como un «Desafío» para la seguridad<sup>74</sup>; y en su Estrategia de Seguridad Marítima Nacional, de 2013, centrándose, esta última en la inmigración irregular por vía marítima y tráfico de migrantes<sup>75</sup>.

Por su parte, en el marco de la UE, la actual Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la UE, de junio de 2016<sup>76</sup>, identifica como amenazas, entre otros, la delincuencia organizada y la gestión de las fronteras exteriores. Y dentro de esta gestión de fronteras exteriores, nos encontraríamos las labores de «Vigilancia Marítima» o «Vigilancia de Fronteras Marítimas», frente a la inmigración irregular. Más concretamente, en la Estrategia de Seguridad Marítima

---

incluido el patrimonio cultural; y por «crisis», catástrofe o ataque terrorista cuyos efectos de gran alcance o cuya importancia política son tales que requieren que se produzca a tiempo una coordinación de medidas y una respuesta a nivel político de la Unión.

<sup>71</sup> UN Doc. A/59/565, párrs. 165-177. Titulado: Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, de 2 de diciembre de 2004.

<sup>72</sup> Ver, EUROPOL, *EU SOCTA 2021: Serious and Organised Crime Threat Assessment, 2021*; FRONTEX, *Frontex Release Risk Analysis for 2021*.

<sup>73</sup> Ver, Resoluciones de la Asamblea General A/RES/76/65, Fortalecimiento de la seguridad y la cooperación en la región del Mediterráneo, de 6 de diciembre de 2021; A/RES/76/72, Los Océanos y el derecho del mar, de 9 de diciembre de 2021.

<sup>74</sup> GOBIERNO DE ESPAÑA, *Estrategia de Seguridad Nacional, Un proyecto compartido*, Madrid, 2021, p. 65 y pp. 92-93.

<sup>75</sup> De hecho, se ha creado una Autoridad de Coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración irregular en la zona del Estrecho de Gibraltar, mar de Alborán y aguas adyacentes, unificándose posteriormente con la existente para la zona canaria, y en el seno del nuevo Mando de Fronteras y Policía Marítima de la Guardia Civil. Ver, Consejo de Ministros, de 1 de febrero, publicado por la Orden PCI/121/2019 de 11 de febrero, *B.O.E.*, n.º 37, de 12 de febrero de 2019. Sobre la unificación con Canarias, ver, Real Decreto 734/2020, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura básica del Ministerio del Interior, *B.O.E.*, n.º 211, de 5 de agosto de 2020, en concreto art. 4.6.

<sup>76</sup> Doc. Consejo 10715/16, Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, de 28 de junio de 2016.

de la UE (ESMUE) y en su Plan de Acción<sup>77</sup>, se considera de forma expresa como amenaza a la seguridad marítima la delincuencia organizada transfronteriza, que incluiría la piratería, el robo a mano armada y los tráfico ilegales de todo tipo incluido el tráfico de seres humanos y la trata de migrantes. Y es que, en nuestra opinión, la llegada de flujos migratorios masivos a las costas de un Estado puede llegar a superar sus infraestructuras estatales de vigilancia y control fronterizos, tal y como ha sucedido con la crisis canaria de 2020. Y debería requerir, además, la respuesta multilateral del conjunto de Estados miembros de la UE, como ya ha reconocido nuestro Tribunal Constitucional (TC).

Analícemos entonces ahora las opciones de aplicación del MPCUE, regulado por la Decisión 2013/1313/UE<sup>78</sup>, en la crisis de Canarias. El MPCUE representa otro claro modelo de solidaridad<sup>79</sup>, que permitiría una mejor gestión humanizada frente a la llegada masiva de inmigrantes, y más allá del aumento del control fronterizo a través del fortalecimiento de Frontex. En concreto, se trata de una cooperación interestatal de los mecanismos de protección civil, cuando un Estado tiene dificultades frente, entre otros casos, ante una situación de «catástrofe de origen humano» para prestar la asistencia debida a personas bajo su jurisdicción<sup>80</sup>. Es más, en el art. 2 se indica la necesidad de tener

<sup>77</sup> Doc. Consejo 11205/14, Estrategia de Seguridad Marítima de la UE, de 24 de junio de 2014; Doc. Consejo 17002/14, Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea (ESMUE): Plan de acción, de 16 de diciembre de 2014.

<sup>78</sup> Decisión 2013/1313/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión, *DO*, L 347, de 20 de diciembre de 2013. Ver, igualmente, Decisión de Ejecución 2014/762/UE de la Comisión, de 16 de octubre de 2014, por la que se establecen las normas de desarrollo de la Decisión 2013/1313/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión, y por la que se derogan las Decisiones 2004/277/CE, Euratom y 2007/606/CE, Euratom, *DO*, L 320, de 6 de noviembre de 2014. El MPCUE está compuesto actualmente por los 27 Estados miembros a los que se añaden Islandia, Montenegro, Noruega, Serbia, Macedonia del Norte y Turquía. Sobre el MPCUE, ver, BAUTISTA-HERNÁNDEZ, A., «Recientes avances en la regulación de la Unión Europea en materia de catástrofes: el mecanismo de Protección Civil de la Unión», en, GARCÍA SANJOSE, D., SÁNCHEZ PATRON, J.M., TORRES CAZORLA, M.I., *Bioderecho, seguridad y medioambiente*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 173-194; OLIVA MARTÍNEZ, J.D., «Normas y mecanismos de la Unión Europea en el ámbito de la protección civil. Análisis de la Decisión n.º 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un mecanismo de protección civil y de la Decisión de ejecución de la Comisión», *Revista General de Derecho Europeo*, 2015, n.º 35.

<sup>79</sup> Ver, Declaración de Roma de los dirigentes de veintisiete Estados miembros y del Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, Bruselas, de 25 de marzo de 2017, STATEMENT/17/767.

<sup>80</sup> La Protección Civil se refiere a las actividades civiles dedicadas a brindar una respuesta oportuna a las emergencias de origen natural, tecnológico, provocado por el hombre o intencional, con el fin de mitigar los efectos sobre las personas, los bienes, incluido el patrimonio cultural y el



en cuenta la especial situación de las regiones aisladas, ultraperiféricas y otras regiones e islas de la Unión en cuanto a prevención, preparación y respuesta ante catástrofes. Ello iría directamente en línea con la situación geográfica de Canarias en el contexto europeo.

A fin de apoyar la aplicación de este Mecanismo, la propia Agenda Europea de Migración de 2015<sup>81</sup> ya lo recogía como opción válida. Este Mecanismo además tiene la clara particularidad de superar la diferencia entre seguridad interior y exterior, entre Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y Política Común de Seguridad y Defensa<sup>82</sup>, permitiendo el recurso a todos los medios disponibles para una respuesta integrada. En la práctica, durante la crisis de refugiados de 2015-2016, países como Croacia, Eslovenia, Grecia, Hungría y Serbia solicitaron la activación del Mecanismo, y a fin de recibir ayuda en especie en forma de tiendas de campaña, camas, sacos de dormir, mantas, kits de higiene, generadores de energía, bombas de agua, equipos antiincendios y otros equipos especializados<sup>83</sup>.

Por su parte, el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, de 2020, refiere el recurso al MPCUE remitiendo al Plan rector de preparación y gestión de crisis migratorias, y regulado en la Recomendación 2020/1366/UE<sup>84</sup>. Según dicha Recomendación, se establece una Red formada por los Estados miembros, el Consejo, la Comisión, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, Frontex, Europol, la Agencia Europea para la Gestión Ope-

---

medio ambiente. Ver, BREMBERG, N., «Security, Governance and Community beyond the European Union: Exploring Issue-Level in Euro-Mediterranean Civil Protection», *Mediterranean Politics*, 2010, n.º 2, pp. 169-188; EKENGREN, M.; MATZEN, N.; RHINARD, M. Y SVANTESSON, M., «Solidarity or Sovereignty? EU Cooperation in Civil Protection», *European Integration*, 2006, n.º 5, pp. 457-476.

<sup>81</sup> Doc. COM (2015) 240 final, Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Una Agenda Europea de Migración, de 13 de mayo de 2015.

<sup>82</sup> De hecho, en el ámbito de la Cooperación Estructurada Permanente, se ha creado un *Dispositivo militar desplegable de capacidad de socorro en caso de catástrofe*, y donde participan Italia (como Estado miembro coordinador), España, Croacia, Austria y Grecia. Su objetivo sería desarrollar una capacidad de ayuda militar ante los desastres, mediante la identificación de fuerzas militares especializadas y que pudieran desplegarse en un corto periodo de tiempo en el ámbito de las operaciones tanto en el marco PCSD como en otros ámbitos (ONU, OSCE, etc.).

<sup>83</sup> Doc. COM (2016) 751 final, Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Informe anual sobre las políticas de ayuda humanitaria y de protección civil de la Unión Europea y su aplicación en 2015, de 1 de diciembre de 2016, p. 16.

<sup>84</sup> Recomendación 2020/1366/UE de la Comisión, de 23 de septiembre de 2020, sobre un mecanismo de la UE para la preparación y gestión de crisis migratorias (Plan rector de preparación y gestión de crisis migratorias), *DO*, L 317, de 1 de octubre de 2020.

rativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el ámbito de la Seguridad y la Justicia y la Agencia de los Derechos Fundamentales. El objeto de esta Red será facilitar la creación de un Plan para el intercambio de información y a través de puntos de contacto de los diversos agentes participantes. De este modo, el Plan permitiría el seguimiento, preparación, gestión y respuesta ante una crisis migratoria, actuando de forma coordinada, anticipada, flexible y solidaria.

Según la Recomendación 2020/1366/UE, el Plan será coherente y complementario con otros mecanismos de gestión de crisis, como el MPCUE, pudiéndose activar simultáneamente en un marco de cooperación ante una crisis migratoria. Además, en la Fase 1, de seguimiento y preparación, la Comisión, en cooperación con el SEAE, deberá coordinar todos los recursos disponibles, incluido el Centro Europeo de Coordinación de Respuesta a Emergencias (CECRE) y los fondos disponibles. Mayor incidencia del MPCUE encontramos en la Fase 2, gestión de crisis migratoria; así, en el momento de activarse el Mecanismo de Protección Civil, deberá garantizarse desde la Comisión Europea, la gestión global e integrada de todos los instrumentos operativos, buscando una sinergia entre todos ellos. Esto último, deja clara la necesidad de protocolos de coordinación y especialmente de intercambio de información dentro de la Red. Finalmente, es reiterada la posibilidad de recurso al MPCUE al indicarse de forma expresa la opción de petición de activación del mismo en el caso de fronteras exteriores de un Estado miembro.

En el caso de la crisis canaria, consideramos adecuado el recurso al MPCUE. Ello se justificaría por encontrarnos en una frontera exterior de la UE, la insuficiencia de infraestructuras para hacer frente a la llegada masiva de inmigrantes y en un periodo tan corto de tiempo, además de la necesidad de una coordinación interministerial y el recurso a alojamientos turísticos y del Ministerio de Defensa para acoger a todos los llegados. El MPCUE vendría a apoyar la prestación de servicios de acogida y mantenimiento en condiciones dignas a los inmigrantes llegados a las costas canarias, y a la espera de la aplicación correcta de la normativa en materia de protección internacional. Así, el gobierno español, a través del Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil (CENEM), dependiente del Ministerio del Interior<sup>85</sup>, podría pedir ayu-

---

<sup>85</sup> Ver, Resolución de 16 de diciembre de 2020, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 15 de diciembre de 2020, por el que se aprueba el Plan Estatal General de Emergencias de Protección Civil, *B.O.E.*, n.º 328, de 17 de diciembre de 2020, en concreto, punto 4.6 sobre solicitud de ayuda al MPCUE. En la doctrina, BAUTISTA-HERNÁNDEZ, A., «La relación entre la Unión Europea y sus Estados miembros en la respuesta a las catástrofes:

da a través del Centro de Coordinación de Respuesta a Emergencias (CCRE)<sup>86</sup>, y la Comisión transmitiría la solicitud a los puntos de contacto de los Estados miembros, recabando toda la información sobre la situación<sup>87</sup>. La prestación de ayuda se basaría en las necesidades sobre el terreno y en los planes pertinentes que se hubieran desarrollado con anterioridad. No obstante, observamos que no se ha acudido al mecanismo por parte de España, sino a la petición de ayuda directa económica de la Comisión Europea, como ya hemos visto, y dando a entender que es una cuestión puramente interna. En nuestra opinión, España no está cumpliendo con su obligación de dotar con unas condiciones mínimamente dignas de habitabilidad a los inmigrantes llegados vía marítima. Ello ha conllevado, a todas luces, una saturación gravísima de los servicios sociales y sanitarios además de no afrontar el hecho de encontrarnos ante un fenómeno de trascendencia supranacional, tal y como ya ha indicado nuestro Tribunal Constitucional. Esta situación podría estar afectando a los valores europeos esenciales además de los derechos humanos de los inmigrantes.

## VI. CONCLUSIONES FINALES

La crisis migratoria en las islas Canarias es un claro ejemplo de las consecuencias de la pandemia mundial provocada por la COVID-19, de tal forma que la misma ha golpeado irremediamente a todos los sectores económicos. Sin embargo, sería erróneo considerarlo como la única causa. En efecto, la situación política y estratégico-económica vinculada al Sáhara Occidental, nos da igualmente pistas sobre una pasividad por parte de Marruecos a la hora de controlar sus fronteras exteriores y no evitar el flujo de inmigración desde sus costas, creando una presión política sin precedentes y núcleo de la delicada situación diplomática actual entre España y el reino alauita.

A todo ello se suma la propia incapacidad de España de aprender de sus errores. De este modo hemos sido testigos de una segunda crisis –anunciada–

---

el papel de España en el mecanismo europeo de protección civil», en, ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., PETIT DE GABRIEL, E. (eds.), *España y la Unión Europea en el orden internacional, XXVI Jornadas Ordinarias de la AEPDIRI*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 1187-1198.

<sup>86</sup> Sobre la estructura del MPCUE, ver, PERCHINING, B., RASCHE, L., SCHAUR, K., «Migrants in Countries in Crisis», *Summary Paper*, International Centre for Migration Policy Development, 2017.

<sup>87</sup> Para ello se contará con las entidades locales y regionales. Ver, Considerando (7) y art. 6 de la Decisión 2013/1313/UE.

y que ha puesto en evidencia la falta de infraestructuras locales y regionales, la adaptación normativa e incluso la profundización de las relaciones con los países de origen y tránsito de la inmigración. Mientras se veía a los flujos migratorios colapsar las rutas del Mediterráneo oriental, primero, y central, después, no se ha tenido en cuenta, además, la singularidad de las islas Canarias, territorio ultraperiférico y destino accesible de la criminalidad organizada responsable de los tráfico de inmigrantes. Una clara falta de previsibilidad y de ausencia de política migratoria de largo recorrido, teniendo además como antecedentes los casos de Lesbos y Lampedusa.

Por otra parte, y exportando la problemática a nivel europeo, hemos podido verificar que en el contexto jurídico existen mecanismos perfectamente válidos que promueven una solidaridad entre los Estados ante un fenómeno que requiere de una respuesta supranacional. No obstante, la falta de compromiso político es claro, especialmente con la ausencia de aplicación de la Directiva 2001/55/CE, pero más aún con la problemática de las cuotas de reparto durante la crisis de 2015-2016. Ello hace peligrar no solamente los derechos más fundamentales de las personas necesitadas de protección internacional, ante la incapacidad unilateral de los Estados de hacer frente a una crisis, sino igualmente pone en evidencia el mismo respeto de los valores esenciales del proceso de construcción europea.

Finalmente, ni siquiera el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo alcanza a dar una respuesta adecuada. En efecto, no se fijan unos parámetros mínimos de protección de las personas, más allá de los propios intereses nacionales a través de una flexibilidad en las cuotas de reparto. Esta situación seguirá poniendo en un mayor riesgo a aquellos Estados miembros situados en primera línea frente a los flujos migratorios, especialmente por vía marítima, con la consiguiente merma de los derechos humanos reconocidos a nivel europeo. Y es que, si realmente la UE pretende ser un ejemplo a nivel mundial frente a las crisis actuales, debería replantearse mecanismos sólidos de aplicación de su solidaridad entre los miembros. Lo contrario conllevará un claro retroceso de los valores fundacionales y la pérdida de la confianza por parte del ciudadano hacia sus instituciones.

## VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRISKETA, J., «El Pacto Europeo sobre Migración y Asilo: hacia un marco jurídico aún más complejo», en, ABRISKETA, J. (dir.), *Políticas de asilo de la Unión Europea: convergencias entre las dimensiones interna y externa*, Cizur Menor, Aranzadi, 2021, pp. 307-335.

- ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., «Reglamento 2019/1896/UE sobre la guardia europea de fronteras y costas: ¿Frontex 3.0?», IIEE, *Documento de Opinión* 111/2019, de 2 de diciembre de 2019.
- ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., «La secesión en Derecho Internacional: el caso de Crimea», Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Documento Marco* 142/2014, de 11 de diciembre de 2014.
- ACOSTA SÁNCHEZ, M., VALLE GÁLVEZ, A., «La crisis de los cayucos – la Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX) y el control marítimo de la inmigración clandestina», *Tiempo de Paz*, n.º 86, invierno 2006, pp. 19-30.
- ARENAS HIDALGO, N., *El Sistema de protección temporal de desplazados en la Europa Comunitaria*, Huelva, Universidad de Huelva, 2005.
- ARENAS HIDALGO, N., «La institución de la protección temporal en Europa: ejes conceptuales de la acogida territorial debida a las poblaciones desplazadas de forma masiva», *Anuario de Derecho Europeo*, n.º 3, 2003, pp. 99-121.
- BAUTISTA-HERNÁEZ, A., «La relación entre la Unión Europea y sus Estados miembros en la respuesta a las catástrofes: el papel de España en el mecanismo europeo de protección civil», en ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. y PETIT DE GABRIEL, E. (eds.), *España y la Unión Europea en el orden internacional, XXVI Jornadas Ordinarias de la AEPDIRI*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 1187-1198.
- BAUTISTA-HERNÁEZ, A., «Recientes avances en la regulación de la Unión Europea en materia de catástrofes: el mecanismo de Protección Civil de la Unión», en GARCÍA SANJOSE, D.; SÁNCHEZ PATRON, J.M. y TORRES CAZORLA, M.I., *Bioderecho, seguridad y medioambiente*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 173-194.
- BREMBERG, N., «Security, Governance and Community beyond the European Union: Exploring Issue-Level in Euro-Mediterranean Civil Protection», *Mediterranean Politics*, n.º 2, 2010, pp. 169-188.
- BROUWER, E. *et al.*, «The European Commission's legislative proposals in the New Pact on Migration and Asylum», Study Requested by the LIBE Committee, European Parliament, July 2021.
- BULGARU, A., «Temporary Protection as an Exceptional Measure for an Influx of People Seeking International Protection», *Fiat Iustitia*, n.º 2, 2015, pp. 42-48.
- CARRERA, S., «The EU Border Management Strategy: Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands», *CEPS Working Documents*, n.º 261, March 22, 2007.
- CARRERA, S. y GUILD, E. (ed.), «Irregular Migration, Trafficking and Smuggling of Human Beings. Policy Dilemmas in the EU», *CEPS*, Brussels, 2016.
- COLES, G.J.L., «Temporary Refuge and the Large-Scale Influx of Refugees», *Australian Yearbook of International Law*, n.º 8, 1978, pp. 189-212.
- DEL VALLE GALVEZ, A., «Inmigración, derechos humanos y modelo europeo de fronteras: propuestas conceptuales sobre «extraterritorialidad», «desterrito-

- rialidad» y «externalización» de controles y flujos migratorios», *Revista de Estudios Jurídicos y Criminológicos*, n.º 2, 2020, pp. 145-210.
- DEL VALLE GALVEZ, A., «Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y Tratado de Lisboa», en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis institucional*, Madrid, Iustel, 2008, pp. 417-435.
- DEL VALLE GALVEZ, A. y ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., «Asilo y refugio en la Unión Europea: evolución y tendencias», en AA.VV., *Derecho Internacional y Comunitario ante los retos de nuestro tiempo, Homenaje a la profesora Victoria Abellán Honrubia*, vol. II, Madrid, Marcial Pons, 2009, pp. 1311-1334.
- DI FILIPPO, M., «Walking the (barbed) wire of the prohibition of collective expulsion: An assessment of the Strasbourg case law», *Diritti umani e diritto internazionale*, n.º 2, 2020, pp. 479-509.
- EKENGREN, M.; MATZEN, N.; RHINARD, M. y SVANTESSON, M., «Solidarity or Sovereignty? EU Cooperation in Civil Protection», *European Integration*, n.º 5, 2006, pp. 457-476.
- EREN, E.Y., «Is Temporary Protection Eternal? The Future of Temporary Protection Status of Syrians in Turkey», *Border Crossing*, vol. 9, n.º 2, 2019, pp. 125-134.
- FAVILLI, Ch., «L'attuazione in Italia della direttiva rimpatri: dall'inerzia all'urgenza con scarsa cooperazione», *Rivista di Diritto Internazionale*, n.º 3, 2011, pp. 693-730.
- GENÇ, H.D. y SIRIN ÖNER, N.A., «Why not Activated? The Temporary Protection Directive and the Mystery of Temporary Protection in the European Union», *International Journal of Political & Urban Studies*, 2019, pp. 1-18.
- GOBIERNO DE ESPAÑA, *Estrategia de Seguridad Nacional, Un proyecto compartido*, Madrid, 2021.
- GONZÁLEZ GARCÍA, I., «La llegada de inmigrantes a Isla de Tierra en Alhucemas. Crisis migratoria entre España y Marruecos y violaciones de derechos humanos», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2014, n.º 27.
- GORTAZAR ROTAECHE, C. y DOS SANTOS SOARES, A., «Rompiendo una lanza por los valores y principios de la UE. Sentencia del Tribunal de Justicia (sala tercera) de 2 de abril de 2020, Comisión Europea contra República Checa y otros», *Revista General de Derecho Europeo*, 2020, n.º 52.
- INELI CIGER, M., «What a difference two decades make? The shift from temporary to immediate protection in the new European Pact on Asylum and Migration», de 11 de noviembre de 2020. <https://eumigrationlawblog.eu/what-a-difference-two-decades-make-the-shift-from-temporary-to-immediate-protection-in-the-new-european-pact-on-asylum-and-migration/>
- INELI CIGER, M., «Time to Activate the Temporary Protection Directive Why the Directive can Play a Key Role in Solving the Migration Crisis in Europe», *European Journal of Migration and Law*, n.º 18, 2016, pp. 1-33.

- INELI CIGER, M., «Revisiting Temporary Protection as a Protection Option to Manage Mass Influx Situations», en GUACI, J.-P.; GIUFFRÉ, M.G. y TSOURDI, L. (eds.), *Exploring of Refugee Law: Current Protection Challenges*, Brill, 2015, pp. 197-217.
- NASCIMBENE, B. y DI PASCALE, A., «The «Arab Spring» and the Extraordinary Influx of People who Arrived in North Italy from North Africa», *European Journal of Migration and Law*, n.º 13, 2011, pp. 341-360.
- NOTARBARTOLO DI SCIARA, M., «Temporary Protection Directive, Dead Letter or Still Option for the Future? An Overview on the Reasons Behind its Lack of Implementation», *Eurojus.it*, n.º 4, 2015.
- OLIVA MARTÍNEZ, J.D., «Normas y mecanismos de la Unión Europea en el ámbito de la protección civil. Análisis de la Decisión n.º 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un mecanismo de protección civil y de la Decisión de ejecución de la Comisión», *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 35, 2015.
- PARDO, J. L., «El nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo: la posición española», Real Instituto Elcano, *ARI*, 125/2020 de 5 de noviembre de 2020.
- PERCHINING, B.; RASCHE, L. y SCHAUR, K., «Migrants in Countries in Crisis», *Summary Paper*, International Centre for Migration Policy Development, 2017.
- THYM, D., «Special Collection on the «New» Migration and Asylum Pact», 2021. <https://eumigrationlawblog.eu/series-on-the-migration-pact-published-under-the-supervision-of-daniel-thym/>
- VILLAR, S., «Refugiados e (in)solidaridad en la UE: la no aplicación de la Directiva 2001/55/CE», *Documentos CIDOB*, de 8 de abril de 2017.

