

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/167482>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-05 and may be subject to change.

LA POLÍTICA DE LA UE EN INMIGRACIÓN Y ASILO: LA CRISIS DE 2015

EU IMMIGRATION AND ASYLUM POLICY: THE 2015 CRISIS

Diego Boza Martínez

Profesor de Derecho Penal, Departamento de Derecho Internacional Público, Penal y Procesal, Universidad de Cádiz
diego.boza@uca.es

María Bruquetas Callejo

Profesora asociada, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Ámsterdam
M.D.M.BruquetasCallejo@uva.nl

Irene Claro Quintáns

Profesora colaboradora, Departamento de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho (ICADE), Universidad Pontificia Comillas
iclaro@icade.comillas.edu

1. Introducción: ¿Crisis, qué crisis?
 1. 1. Flujos migratorios y presión sobre la zona Schengen
2. Medidas y propuestas de la Unión Europea
3. Asilo
 - 3.1. Legislación
 - 3.2. Jurisprudencia en el sistema común de asilo
4. Migración
 - 4.1. Legislación
 - 4.2. Jurisprudencia
5. Conclusiones

Nota del Editor: Autores citados por orden alfabético. Diego Boza se ha encargado del apartado 4, María Bruquetas se ha encargado de la redacción de los apartados 1, 2 y 5, y Irene Claro se ha encargado del apartado 3.

PALABRAS CLAVE

Unión Europea, 2015, crisis refugiados,
política migratoria, política de asilo

KEY WORDS

European Union, 2015, refugee crisis,
migration policy, asylum policy

RESUMEN

Este artículo analiza los principales desarrollos políticos, legislativos y de jurisprudencia de la UE en materia de migración y asilo que han tenido lugar en 2015. La llegada masiva de inmigrantes y refugiados a las fronteras de la UE ha desatado una crisis en la política comunitaria de admisión y de asilo. Esto ha elevado la cuestión migratoria a prioridad máxima en la agenda de la UE, lo que la Comisión Europea ha aprovechado para avanzar hacia una política migratoria común. Pero la cuestión migratoria sigue enfrentando a los estados miembros entre sí y a estos con la Comisión, por lo que la Agenda de la Migración 2015 está siendo aplicada con notable lentitud. La nueva política comunitaria está sesgada hacia la seguridad y el control de fronteras, dejando en segundo plano otros temas, como la protección del derecho de asilo o la integración.

ABSTRACT

This chapter discusses the main developments in EU policy, legislation and case law on migration and asylum in 2015. The mass arrival of migrants and asylum seekers at EU borders triggered a crisis in EU admission and asylum policy. This has brought migration to the top of the EU's political agenda, with the European Commission taking advantage to move towards a common migration policy. Nevertheless, the issue of migration continues to pit member states against each other and against the Commission, as shown by the notably slow implementation of the Agenda on Migration 2015. The new EU policy is biased towards security issues and border control, leaving others, such as the protection of the right to asylum and migrant integration, in the background.

1. INTRODUCCIÓN: ¿CRISIS, QUÉ CRISIS?

El año 2015 ha estado marcado por una acumulación de crisis: crisis de la eurozona, crisis de refugiados, crisis de Ucrania, atentados terroristas..., pero sobre todo la de los refugiados ha sido determinante para la agenda política de la UE, en general, y de las políticas de migración, en particular. En 2015 la mayoría de las discusiones se han centrado en cómo distribuir a los solicitantes de asilo entre los estados miembros de un modo más equitativo. Pero la mayor preocupación de la UE sigue siendo cómo contener el flujo de migrantes mediante la externalización de las responsabilidades de asilo. Por otra parte, la integración ha sido desplazada de la agenda, demostrando una clara falta de visión a largo plazo y posponiendo la discusión sobre cómo reforzar los instrumentos existentes y sobre nuevas iniciativas específicamente dirigidas a la integración de los refugiados.

La llegada masiva de migrantes y solicitantes de asilo a las fronteras de la Unión, con la presión que esto supone sobre la zona Schengen, ha puesto a prueba la política de admisión y asilo de la UE (Guild *et al.*, 2015a). La falta de solidaridad entre socios europeos, consagrada por el Reglamento Dublín, se ha agravado. La Presidencia de Luxemburgo publicó el 1 de diciembre un documento titulado «Integridad del Area Schengen» que defiende que la crisis de los refugiados se ha convertido en una crisis de fronteras Schengen¹. En definitiva, la crisis migratoria ha revelado las debilidades de la política europea.

La crisis de los refugiados ha abierto una ventana de oportunidad para la europeización de la política migratoria. Bajo la presión de la opinión pública, la Comisión Europea ha aprovechado los trágicos acontecimientos en el Mediterráneo y la avalancha de solicitantes de asilo para desbloquear el avance hacia una política común de asilo. Además, la complejidad de los retos ha servido para legitimar la Unión Europea como actor colectivo. El mensaje central de la Comisión es la necesidad de una acción coordinada y de una política migratoria común («solo podemos salir de esta crisis juntos»²). De acuerdo con la Comisión, dicha respuesta coordinada debe basarse en tres pilares: solidaridad entre estados, responsabilidad de los países y cooperación pragmática.

Sin embargo, esta respuesta deja de lado algunos aspectos fundamentales, como la integración, y no aborda en profundidad las causas de fondo (Carrera y Lanoo, 2015). En la práctica, la política común se centra principalmente en la seguridad y el control de fronteras, comprometiendo el

1. <http://statewatch.org/news/2015/dec/eu-council-schengen-integrity-14300-12-2015.pdf>

2. Presentación de la Agenda de la Migración por la Comisión Europea del 13-1-2015.

Estado de derecho y los derechos reconocidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. El lenguaje utilizado por las instituciones europeas y los estados miembros no deja lugar a dudas: control y protección de fronteras, gestión de flujos migratorios... En palabras del vicepresidente de la Comisión Europea, Frans Timmermans: «el 2016 debe dar resultados claros y tangibles, y de control sobre los flujos irregulares y sobre nuestras fronteras externas...»³. Por otra parte, distintos actores utilizan el término «solidaridad» con distintos sentidos e intereses (¿Solidaridad con los refugiados o con otros estados? ¿Solidaridad con los países fronterizos o con los receptores finales?). En medio de la ambigüedad que esto genera, la solidaridad (fundamentalmente entre estados) se invoca en pro del interés común de la UE, para hacer frente al aumento *sin precedentes* de personas que buscan protección internacional.

Además, las medidas adoptadas están encontrando fuertes barreras a su implementación. Las propuestas de la Comisión para aunar esfuerzos no están logrando el apoyo unánime de los estados miembros. Esto se debe a que la llegada masiva de inmigrantes y refugiados a las fronteras de la UE está enfrentando a los estados miembros entre sí. La gestión migratoria está provocando desconfianza generalizada (entre socios, y hacia las instituciones europeas) con el riesgo de que la Unión se resquebraje. El comisario Avramopoulos ha recordado que «estamos en una disyuntiva», y que «precisamente lo que nos define como Unión [es] lo que está en juego».

En este artículo abordaremos la presión de los flujos migratorios sobre la zona Schengen (sección 1) y las medidas políticas adoptadas por la Unión Europea en 2015 (sección 2). A continuación, discutiremos los desarrollos legislativos y de jurisprudencia en los ámbitos de asilo (sección 3) y de migración (sección 4). Cerraremos este trabajo con unas reflexiones finales.

1.1. Flujos migratorios y presión sobre la zona Schengen

Hablar de crisis de refugiados en el Mediterráneo es probablemente exagerado si nos atenemos a las cifras, que muestran que más de 143 millones de extranjeros no comunitarios entraron por avión en la UE en 2014 (Frontex, 2015), mientras que según Eurostat solo 626.960 personas solicitaron asilo el mismo año. En comparación con otros países de la zona, las cifras europeas son reducidas. Por ejemplo, según datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Turquía acoge a casi dos millones de refugiados sirios y Jordania 1,1 millón.

3. Ibid.

A lo largo de 2014 y 2015 la Unión Europea ha constatado un espectacular incremento de los flujos migratorios, con una presencia muy pronunciada de personas en busca de protección y asilo. La inmigración ilegal también ha crecido considerablemente, como indican cifras de cruce ilegal de fronteras de la UE, que alcanzaron el récord de 280.000 detecciones (Frontex, 2015). Este aumento de los flujos hacia la UE es el resultado de la sobrecarga de las capacidades de acogida de los países vecinos y ACNUR, a consecuencia de cinco años de guerra civil en Siria y de la ofensiva del autodenominado Estado Islámico. ACNUR ha constatado que las

llegadas por mar en 2015 superaron el millón de personas y que un número muy elevado de personas todavía están intentando llegar a Europa (ACNUR, 2016).

LA UE HA CONSTATADO UN ESPECTACULAR INCREMENTO DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS, CON UNA PRESENCIA MUY PRONUNCIADA DE PERSONAS EN BUSCA DE PROTECCIÓN Y ASILO

Varios estados miembros han sido afectados desproporcionadamente por estos flujos migratorios. Según datos de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) a lo largo de 2015 los mayores flujos de entrada irregulares se registra-

ron en Italia y Grecia. Entre enero y octubre de 2015 unos 116.000 inmigrantes llegaron a Italia y unos 211.000 a Grecia. A medida que se aumentaron los esfuerzos para regular o reducir las entradas vía Grecia, un gran número de inmigrantes se desviaron hacia los Balcanes. Así, la ruta de los Balcanes occidentales experimentó un incremento de 219% de las entradas irregulares, fundamentalmente en el segundo trimestre de 2015 en comparación con el trimestre anterior, alcanzando 52.200 migrantes de fuera de la región, según datos de Frontex.

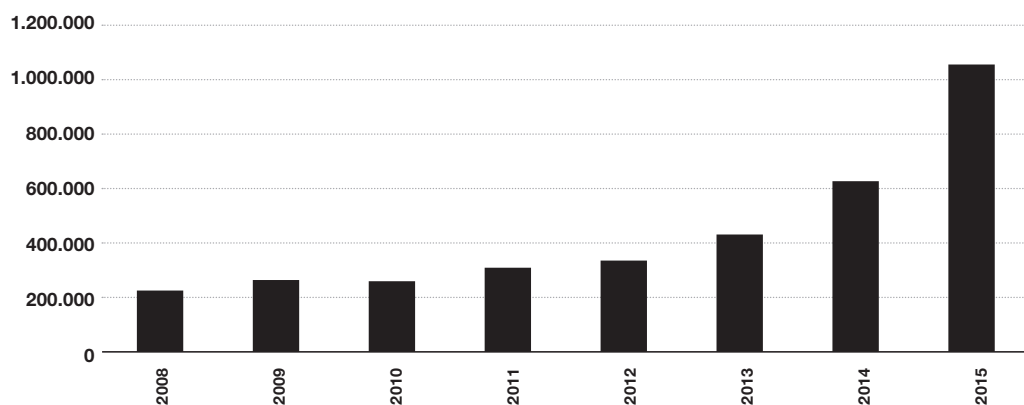
Según Eurostat, 213.200 personas solicitaron asilo en la UE entre abril y junio de 2015, lo que supone un incremento del 15% respecto del primer semestre (185.000) y un incremento del 85% respecto del mismo periodo de 2014. Los mayores números de solicitudes fueron registradas en Alemania (80.900), Hungría (32.700), Austria (17.400), Italia (14.900) y Francia (14.700); mientras que las mayores tasas de solicitud respecto al tamaño de población fueron en Hungría (3.317 por millón de habitantes), Austria (2.026) y Suecia (1.467). A finales de junio había 592.000 solicitudes de asilo pendientes, en comparación con las 365.000 a finales de junio del año anterior. Las tres nacionalidades más frecuentes entre solicitantes de asilo eran la siria, la afgana y la albanesa.

Ante la presión sobre la zona Schengen, diversos países han reintroducido los controles fronterizos. Sin embargo, no es exacto hablar de una crisis de Schengen. Frente a los discursos

alarmistas de la prensa hay que recordar que solo 5 de los 23 estados Schengen han introducido controles internos y que, además, lo han hecho de acuerdo con lo estipulado por la normativa europea (Guild *et al.*, 2015a). Se trata pues de medidas temporales excepcionales, establecidas solamente en puntos específicos de sus fronteras. Entre septiembre y noviembre de 2015, de los 23 estados Schengen 7 han reintroducido controles fronterizos. La mayoría de ellos lo han hecho acogidos al artículo 25 (SBC) aduciendo «flujos migratorios incontrolables» (Alemania, Austria, Eslovenia, Suecia y Noruega) y otros 2 lo han aplicado en relación con eventos no relacionados con el flujo de solicitantes de asilo/políticos que podrían entrañar peligros para la seguridad nacional (Francia los introdujo como prevención ante la cumbre del clima y Malta con respecto a la conferencia de La Valletta). Es preciso también recordar que los estados miembros de Schengen han introducido controles temporales en múltiples ocasiones en el pasado, ya sea como respuesta a la migración irregular, a un evento internacional que pudiera poner en peligro la seguridad nacional, etcétera (Groenendijk, 2004). En realidad, el gran reto que supone la reintroducción de los controles fronterizos es garantizar que se implementen respetando los tratados internacionales de protección de refugiados y solicitantes de asilo y la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (Guild, *et al.*, 2015a).

LOS MAYORES NÚMEROS DE SOLICITUDES DE ASILO FUERON REGISTRADOS EN ALEMANIA (80.900), HUNGRÍA (32.700), AUSTRIA (17.400), ITALIA (14.900) Y FRANCIA (14.700)

FIGURA 1. Solicitudes de asilo en la Unión Europea (28) entre 2008-2015 (Totales anuales agregados)



Fuente: Eurostat

2. MEDIDAS Y PROPUESTAS DE LA UNIÓN EUROPEA

La crisis ha servido para promover una sensación de urgencia en la opinión pública que viene a legitimar un cambio de rumbo. Este giro en la política ha sido en gran medida el resultado de la presión de ciudadanos y autoridades locales, así como de las críticas de expertos, las ONG y los medios de comunicación (De Lucas, 2015). La Comisión ha aprovechado esta ventana de oportunidad para introducir cambios y para legitimar su apuesta por más intervención comunitaria. La

LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS HA PUESTO DE MANIFIESTO LA MAGNITUD DE LAS LIMITACIONES (ESTRUCTURALES) DE LA POLÍTICA COMUNITARIA EN VARIOS FRENTES

crisis de refugiados no ha sido tanto el detonante de la *nueva* política migratoria de la UE, sino más bien su catalizador. En definitiva, la crisis ha puesto de manifiesto la magnitud de las limitaciones (estructurales) de la política comunitaria en varios frentes.

En primer lugar, el Reglamento Dublín III no está funcionando como se esperaba. Ante todo porque sobrecarga desproporcionadamente los países fronterizos. Pero además, diversos informes, entre otros el recientemente publicado por la comisión de libertades civiles, justicia e interior del Parlamento Europeo (Guild *et al.*, 2015b), destacan que el Reglamento Dublín lleva a violaciones fundamentales de los derechos de los solicitantes de asilo, a pesar de lo cual la tendencia es hacia una implementación más estricta de esta normativa. Si bien la Comisión ya tenía planeado revisarlo, las medidas adoptadas al calor de la crisis revelan una voluntad de reforma inmediata del sistema Dublín⁴. En segundo lugar, la política migratoria comunitaria adolece de una estrategia comprensiva/global bien integrada entre sus distintas partes. El punto de partida en la gestión migratoria es el enfoque global: «ningún Estado puede resolver eficazmente el problema por sí solo». Los estados, las instituciones europeas e incluso ACNUR⁵ comparten la necesidad de dar una respuesta coordinada para lograr que se recupere cierta estabilidad en esta materia, con el fin de que se alivie la presión de los refugiados en determinados estados miembros y se reduzca el número de llegadas a los mismos. Las actuaciones unilaterales no resultarán eficaces para lograr esos objetivos.

4. Las autoridades griegas publicaron en diciembre un documento titulado «El futuro de Dublín», que reclamaba la transformación del sistema de distribución de responsabilidades en una manera que respondiera a la realidad de los movimientos de refugiados, y que atribuyera un estatus de refugiado aplicable para toda la UE para que los refugiados se pudieran mover libremente dentro de la UE.

5. <http://www.statewatch.org/news/2015/oct/eu-com-west-balkans-plan-full-statement.pdf>; Cumbre de representantes de los países implicados en la ruta de los Balcanes occidentales, 25 de octubre de 2015.

En este sentido, el 13 de mayo 2015 la Comisión lanzó su Agenda Europea de la Migración⁶ que aspira a «definir una estrategia comprensiva que mejore la gestión de la migración en todos sus aspectos». A medio y largo plazo, la Agenda de la Migración define un enfoque estratégico basado en cuatro pilares: a) reducir los incentivos para la migración irregular, b) salvar vidas y asegurar las fronteras externas, c) dotarse de una fuerte política común de asilo, y d) de una nueva política para promover la migración legal. Además de las medidas recogidas en la Agenda de la Migración, la Comisión ha propuesto la enmienda de sus presupuestos para 2015 y 2016, para aumentar en 1.700 millones de euros los recursos destinados a la crisis de los refugiados. En un procedimiento rápido, el Parlamento europeo y el Consejo han dado su aprobación para invertir en 2015 y 2016 unos 10.000 millones de euros en total en la crisis⁷.

El 27 de mayo la Comisión presentó el primer paquete de implementación de la Agenda, centrado en cuatro acciones inmediatas para dar respuesta a la crisis de refugiados. Por un lado, se ha lanzado un plan de lucha contra las redes de trata de personas y se ha triplicado el presupuesto de las operaciones conjuntas de Frontex (Tritón y Poseidón) incrementando su ámbito geográfico. De esta manera se intenta posibilitar que Frontex pueda desarrollar su doble rol imposible de rescate y control marítimo, donde salvar vidas de inmigrantes en el mar es un objetivo a corto plazo y el control de fronteras el objetivo general. Por otro lado, se han puesto en marcha mecanismos de redistribución y de reasentamiento de refugiados, que probablemente son las medidas más controvertidas. El mecanismo de emergencia de reubicación temporal aspira a transvasar «personas con clara necesidad de protección internacional» desde los países de la UE con más presión de solicitudes (Grecia, Italia, Hungría) a otros estados miembros. El reasentamiento, por otra parte, trata de traer a la UE personas que han solicitado protección en un país fuera de la UE⁸. El Consejo Europeo de 25-26 de junio de jefes de Estado y de Gobierno aprobó distribuir 40.000 solicitantes de asilo ubicados en Italia y Grecia (artículo 78(3) TFEU) y reasentar 20.000 refugiados que han solicitado protección desde fuera de la UE. Este régimen de reasentamiento se complementará con planteamiento legislativo obligatorio y vinculante a partir de 2016. La propuesta original de la Comisión era definir cuotas específicas de refugiados para cada Estado miembro dependiendo de cuatro criterios: tamaño de la población, PBI, tasa de desempleo y la media de solicitudes de asilo en el pasado. Sin embargo, la falta de acuerdo respecto a los criterios de

6. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

7. Los estados miembros se han comprometido a aportar fondos para completar la financiación del ACNUR, el Programa Mundial de Alimentos de la ONU y otras organizaciones (500 millones), el fondo fiduciario regional para Siria (500 millones) y el fondo de emergencia para África (1.800 millones). http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6093_en.htm

8. Reasentamiento es definido por ACNUR como «la selección y traslado de refugiados desde un Estado en el que han buscado protección a un tercer país que los admite –como refugiados– con un estatus de residencia permanente».

distribución dejó en manos del Consejo de Ministros de Interior de finales de julio el especificar dichos criterios y la cuota de cada país miembro.

Aparentemente la propuesta de la Comisión intenta introducir una distribución más justa y equitativa de los refugiados entre los socios europeos, pero la cuestión es en qué medida se está logrando. Si bien las mayores críticas provienen de algunos de los países del norte de Europa receptores de refugiados procedentes de Italia y Grecia, tampoco estos dos países salen ganando en el cambio. Es decir, a cambio de verse aliviados de un pequeño número de refugiados, Italia, Grecia y Hungría deberán, en último término, ofrecer acogida a un número sustancialmente mayor de personas y a gestionar un mayor número de casos de retorno (Salis, 2015). Esto se debe a que los nuevos procedimientos de identificación pondrán fin a las prácticas discrecionales y a las identificaciones inadecuadas que, de hecho, han permitido *drenar* el sistema de acogida italiano en el pasado. La presión sobre el sistema de asilo de estos países no se verá aliviada, sino previsiblemente incrementada.

Un elemento esencial en esta nueva política migratoria son «los puntos críticos» (*hotspot approach*) u oficinas en los principales puntos de entrada que se encargarán de la identificación, registro y distribución de los solicitantes de asilo. La idea es que estas oficinas aúnen las distintas agencias europeas (Frontex, EASO, Europol) para intervenir de un modo integral y para apoyar a los países con mayor presión migratoria como Grecia e Italia. El principal cometido de estas oficinas es ser el filtro que separe las personas con auténtica necesidad de asilo (que han de ser reubicadas entre los estados miembros) de otros tipos de inmigrantes (que han de ser retornados a sus países de origen). Diversas voces críticas han alertado de los efectos adversos que los *hotspots* pueden acarrear, principalmente que podrían traducirse en una operación silenciosa de expulsión masiva de las personas llegadas a las costas europeas (Webber, 2015). De hecho, las conclusiones del Consejo del 9 de noviembre recogen simultáneamente la creación de los *hotspots* y la presión a Frontex para que realice expulsiones y use más efectivamente los acuerdos de readmisión con países terceros.

El segundo paquete de implementación se lanzó el 9 de septiembre proponiendo una segunda reubicación de emergencia de 120.000 refugiados de Grecia (50.400), Hungría (54.000) e Italia (15.600). En este paquete también se incluyen: a) un mecanismo permanente de reubicación aplicable en momentos de crisis; b) una lista común de países de origen seguros; c) un plan de acción y un manual del retorno y d) un fondo de apoyo para África con un presupuesto total de 1.800 millones de euros. Como veremos en la sección 3 donde se discute esto en detalle, lo interesante es que este mecanismo permanente de reubicación representa una desviación considerable respecto del Reglamento Dublín, ya que introduce mayor flexibilidad en el criterio de asignación de asilo.

Por lo que respecta al retorno voluntario se persigue ante todo mejorar la eficiencia de la política, reforzando la implementación de la directiva, el mandato de Frontex en operaciones conjuntas y la creación de un sistema integrado de gestión del retorno. En la siguiente sección hablaremos sobre la lista común de países seguros. Un elemento clave en esta estrategia son las negociaciones con países vecinos para involucrarlos en la política de la UE de contención de flujos migratorios. Así, se han mantenido varios encuentros de alto nivel como la reunión del 8 de octubre en Luxemburgo para hablar sobre los Balcanes occidentales, que incluyó junto a los ministros de Exterior y de Interior de los estados miembros a representantes de Albania, Bosnia Herzegovina, Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia, Turquía, Líbano y Jordania y la del 11 y 12 de noviembre en La Valletta sobre las relaciones entre África y la UE. El objetivo es negociar la externalización del control migratorio con los países vecinos, por lo que estas reuniones no introducen grandes novedades. Muestra de ello es la cumbre turcoeuropea del 29 de noviembre, en la que se concretó en un plan de acción donde Turquía se comprometió a dar protección temporal a los refugiados sirios, completar un tratado de readmisión e intensificar las labores de control de fronteras a cambio de recibir un fondo para el desarrollo de 3 billones de euros.

**LA AGENDA DE LA MIGRACIÓN
ASPIRA A ADOPTAR UNA VISIÓN
GENUINAMENTE INTEGRAL, SIN
EMBARGO, DEJA DE LADO VARIAS
CUESTIONES IMPORTANTES,
COMO LA INTEGRACIÓN**

La Agenda de la Migración aspira a adoptar una visión genuinamente integral, sin embargo, deja de lado varias cuestiones importantes. De ahí que la Comisión justifique esto diciendo que ahora no se da el momento político, pero que en los años venideros se compensará esta situación centrándose en tres prioridades: 1) completar la política europea común de asilo, 2) compartir la gestión de la frontera europea y 3) desarrollar un nuevo modelo de migración legal. La Comisión lanzará un debate amplio sobre los próximos pasos en el desarrollo de un sistema común de asilo, así como una consulta pública sobre la directiva de la tarjeta azul y un nuevo paquete de movilidad laboral.

La gran ausente en esta apuesta por un enfoque integral es la integración. La única novedad es que la Comisión ha aumentado el Fondo para el Asilo, la Migración y la Integración (AMIF) en 57 millones de euros para apoyar la acogida de inmigrantes por los estados miembros en primera línea. Este presupuesto servirá para redoblar la asistencia de emergencia tras la primera acogida (25 millones), desarrollar un proyecto piloto de reasentamiento (25 millones) y para reforzar programas de desarrollo regional en África (7 millones).

3. ASILO

3.1. Legislación

En el ámbito de la UE se han vinculado siempre el derecho de asilo y el control migratorio (Hailbronner, 2014: 125). La Comisión se hace eco de esta visión y no prevé en 2015 una agenda de asilo independiente.

Cabe señalar también que no ha sido un año especialmente prolífico en materia de aprobación de normas para completar el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). Por el contrario, y respecto a la transposición y aplicación práctica de los instrumentos legislativos ya adoptados en materia de asilo, la Comisión Europea ha abierto 40 procedimientos de infracción contra 19 estados miembros, entre ellos España (Peers, 2015). La realidad de la crisis ha forzado la respuesta legislativa de la Unión básicamente en dos direcciones: la lista de los llamados «países de origen seguro» y la reforma del Reglamento Dublín. Los primeros pasos ya se han dado –sobre todo en la primera dirección– y a ellos dedicaremos las siguientes líneas.

Para la reforma del mecanismo de reparto de responsabilidades entre los estados miembros en relación con el examen de las solicitudes de asilo, o «Reglamento Dublín», la Comisión prevé presentar en marzo de 2016 una propuesta de modificación. Hay también sobre la mesa una Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un mecanismo de crisis en materia de reubicación y por el que se modifica el Reglamento (UE) 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, también conocido como «Dublín III».

Por lo que se refiere a la lista común, hay que entenderla como la forma de reaccionar de la Comisión frente a la presión –considerada como *sin precedentes*– sobre los sistemas de asilo de los estados miembros. Y lo hace con una medida concreta para evitar lo que se consideran abusos en el sistema de asilo⁹. Su atención se dirige al concepto de «país de origen seguro» y a la elaboración de listas que los incluyan. Con esta medida se facilitarían la rápida tramitación de las solicitudes de asilo y podrían desincentivarse los movimientos secundarios de los solicitantes de protección internacional. No obstante, esa posible mayor eficiencia debe compaginarse con el respeto pleno del Derecho Internacional de los Derechos Humanos por parte

9. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una lista común a la UE de países de origen seguros a efectos de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento y del Consejo, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, y por el que se modifica la Directiva 2013/32/UE (COM (2015) 452 final) de 9.9.2015, 2015/0211 (COD).

de los estados miembros. Las listas mencionadas pueden ser de dudosa legalidad contempladas a la luz de la Convención de Ginebra de 1951, introduciendo además una mayor carga probatoria sobre los demandantes de asilo (Peers, 2011: 354). En el último momento de las negociaciones para adoptar la reforma de la Directiva sobre procedimientos de asilo en 2013, un grupo amplio de estados miembros consideró una idea acertada tener una lista común para la UE de países de origen seguros e incorporó una cláusula que permitiría aprobar esa lista común en un futuro. Sin embargo, el Parlamento Europeo consiguió retirarla acudiendo al TJUE, que admitió esa petición (*Parlamento c. Consejo*, asunto C-133/06).

Resulta interesante subrayar cómo la Directiva sobre procedimientos de 2013¹⁰ no menciona que se tenga que aprobar una lista común a la UE, sino que la designación será nacional. Así, el artículo 36(2) se refiere a que los estados miembros tienen que incluir normas y procedimientos en su Derecho interno para aplicar este concepto; por lo tanto, no lo contempla como una opción sino como un deber. A continuación, en el artículo 37, rebaja ese nivel de exigencia y lo considera como una posibilidad atribuida a los estados miembros. En todo caso, es una designación nacional –no común para la UE– que debe notificarse a la Comisión y revisarse periódicamente.

La propuesta de Reglamento de 2015 introduce solo ciertos cambios en la regulación de la Directiva de 2013 sobre procedimientos de asilo. Además de las lógicas referencias a la posible coexistencia de listas de designación nacional con la lista común a la UE, se incluye un artículo 3 relativo a la eliminación de un tercer país de dicha lista en caso de cambio brusco de la situación. La Comisión es clara en su afirmación de que la inclusión de un país en la lista común a la UE de países de origen seguros no constituye una garantía absoluta de seguridad para los nacionales de ese país y no excluye el examen individual de la solicitud de protección internacional. Si se demuestra que existen motivos para no considerar seguro el país en las circunstancias particulares del demandante, no se aplicará este concepto en lo que se refiere a esa persona.

¿Qué países formarían parte de esa lista común a la Unión? En una primera redacción de la lista se incluirían los países de los Balcanes occidentales (Albania, Bosnia y Herzegovina, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia) y Turquía. Se considera lógica la inclusión de los países de los Balcanes en esa futura lista ya que la mayoría de las listas nacionales los incorporan. Además son países cuyos nacionales están exentos de la obligación de visado y las tasas de reconocimiento de asilo de los mismos en los países europeos durante 2014 fueron bajas.

10. 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 (DOUE L 180/60, de 29.6.2013).

En esta probable lista sorprende *a priori* la presencia de Turquía, resultado de una sugerencia de la Comisión Europea en la Exposición de motivos de su Propuesta. Este Reglamento constituiría en realidad un primer paso para fijar una lista común en el ámbito de la Unión. Así, la Comisión podrá proponer la inclusión de otros países, una vez que la lista fuera adoptada por el Parlamento Europeo y por el Consejo. En la ampliación se otorgará prioridad a los terceros países de los que proceda un número significativo de solicitantes de protección internacional en la UE, como Bangladesh, Pakistán y Senegal¹¹. La idea que asoma de fondo es suprimir las listas nacionales, pues la Comisión se compromete a presentar un informe transcurridos tres años desde la entrada en vigor del Reglamento sobre la posibilidad de adoptar nuevas medidas de armonización que terminen con la necesidad de dichas listas nacionales. A la espera de que llegue ese momento, se mantendrá la convivencia de las listas de designación nacional con la futura lista común de la Unión.

3.2. Jurisprudencia en el sistema común de asilo

A lo largo de 2015 el TJUE dicta dos sentencias en sendas cuestiones prejudiciales sobre protección internacional. En ambas la Corte de Luxemburgo tiene que entrar en el fondo de los requisitos para la concesión o retirada del estatuto de protección internacional. La primera en el tiempo, sentencia de 26 de febrero (C-476/13), resuelve el asunto *A. L. Shepherd y Bundesrepublik Deutschland* en el que un militar estadounidense presenta una solicitud de asilo en Alemania tras abandonar el ejército. Había trabajado en el mantenimiento de helicópteros en Irak sin llegar a participar directamente en operaciones militares ni en combates. A la amenaza de un proceso penal suma el riesgo de exclusión social, pues en EE. UU. la gravedad del delito de desertión afectaría a su vida cotidiana.

El TJUE se centra en determinar el grado de implicación en las operaciones militares que debe tener un miembro de las fuerzas armadas para que las sanciones derivadas de su desertión sean calificadas como «actos de persecución». No se trata de una cuestión pacífica (Goodwin-Gill y McAdam, 2011: 105). Aunque la condición de personal militar es necesaria, no resulta suficiente para tener derecho a la protección internacional. Ese derecho nace de varios requisitos (apartados 35 a 40). En primer lugar, tiene que haber una relación directa de la negativa a cumplir el servicio militar con un conflicto determinado. En segundo lugar, no se exige que el solicitante haya sido inducido personalmente a cometer crímenes de guerra, sino que el propio servicio militar conduzca a su comisión. Por último, el solicitante no tendrá que demostrar que la unidad a la

11. Los motivos para ello se exponen en el segundo apartado de este artículo.

que pertenece haya cometido ya crímenes de guerra o que los actos de esta unidad hayan sido sancionados por la Corte Penal Internacional si esta fuera competente en el caso. Corresponde al solicitante de protección internacional demostrar «con suficiente verosimilitud» (apartado 43) que la unidad a la que pertenece lleva a cabo las operaciones en condiciones en las que es «altamente probable» que se cometan actos considerados como crímenes de guerra. Puesto que los actos de persecución invocados por el solicitante de asilo se deducen de su negativa a cumplir el servicio militar, es imprescindible que esta negativa constituya el único medio que le permita evitar la participación en los crímenes de guerra alegados (apartado 44).

El TJUE concluye, en el apartado 56, que «no parece que las medidas a las que se expone un militar por negarse a cumplir su servicio, como la condena a una pena de prisión o la expulsión del ejército, puedan considerarse (...) desproporcionadas o discriminatorias», de modo que se incluyan en el citado artículo 9(2) de la Directiva de requisitos. Son medidas que se adoptan por el país para garantizar el legítimo derecho a mantener sus Fuerzas Armadas. En todo caso, será a las autoridades nacionales a quien corresponda comprobar esta afirmación, y es a ellas a quien remite el TJUE la decisión sobre el asilo.

De nuevo el 24 de junio de 2015 resuelve el TJUE una cuestión prejudicial relativa al derecho de asilo (C-373/13, *H. T. contra Land Baden-Württemberg*). En esta ocasión el fondo del asunto nos remite a los conceptos de seguridad nacional, orden público y terrorismo. El supuesto de hecho afecta a un nacional turco de origen kurdo que se enfrenta a la revocación de su permiso de residencia. H. T. obtuvo en la década de los ochenta el estatuto de refugiado en Alemania debido a sus actividades políticas en el exilio a favor del Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK). Dichas actividades consistían en recaudar donativos para el PKK y distribuir una revista de propaganda del mismo.

En juego está la revocación del permiso de residencia otorgado a un refugiado, que procede cuando existen motivos imperiosos de seguridad nacional u orden público. Los conceptos de «seguridad pública» y «orden público» incluyen los casos en los que un nacional de un tercer país pertenece a una asociación que apoya o respalda el terrorismo internacional. En su día el PKK fue incluido en la lista anexa a la Posición común 2001/931/PESC del Consejo, de 27 de diciembre de 2001, sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo (DO L 344, p. 93), en la que se define el «acto terrorista». Cuando un refugiado apoya a una organización que lleva a cabo actos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Posición común 2001/931/PESC incurre en las condiciones que permiten la revocación del permiso de residencia. La inscripción de una organización, como sucede con el PKK, en la lista anexa

a la Posición común 2001/931 constituiría, de acuerdo con las Conclusiones de la abogada general Sharpston en el punto 95 y que el TJUE hace suyas (apartado 83), «un sólido indicio de que es una organización terrorista, o bien de que se sospecha que lo es». La inclusión en la lista sobre terrorismo de la UE resulta un indicio *prima facie* del carácter terrorista del grupo, pero no significa automáticamente que todas sus actividades sean una amenaza. Una vez valorados los actos propios de la organización, la autoridad nacional competente debe evaluar los hechos específicos que afectan al interesado. ¿El apoyo a la organización, en este caso manifestado con la recogida de fondos y la participación periódica en sus actividades, justifica la retirada del permiso de residencia? Siendo la respuesta afirmativa, ¿qué hacer con esa persona que sigue siendo refugiada, pero ya no tiene permiso de residencia? ¿Adónde puede ser devuelta, si el traslado al país de origen es imposible pues persiste el riesgo de persecución? La sentencia guarda silencio y de manera coherente con este planteamiento, la Corte dispone que cuando un Estado miembro inicia un procedimiento contra un refugiado, pero no puede devolverlo porque no concurren las circunstancias del artículo 21.2 de la Directiva sobre protección internacional, su permiso de residencia no podrá ser revocado con fundamento en dicho artículo (apartado 44 de la sentencia).

4. MIGRACIÓN

4.1. Legislación

Tampoco en cuanto a la aprobación de normas a nivel de la Unión Europea en materia de migración el año 2015 ha resultado especialmente fecundo. Ciertamente, las cuestiones más relevantes han estado relacionadas con la situación de los refugiados, especialmente en Italia y Grecia. Además de las decisiones relacionadas con la reubicación y reasentamiento de los refugiados se han aprobado diversos acuerdos internacionales sobre exención de visados de corta duración. Se trata, concretamente, de los firmados con los Emiratos Árabes Unidos¹², Santa Lucía, Dominica, Granada, San Vicente y las Granadinas, Vanuatu, Samoa, Trinidad y Tobago, Timor Oriental¹³, Tonga¹⁴, Palaos¹⁵. No obstante, por el tamaño del Estado afectado y su relación con España, el acuerdo más importante parece el firmado con Colombia¹⁶.

12. DO L 125 de 21 de mayo de 2015, p. 3-9.

13. Todos ellos publicados en el DO L 173 de 3 de julio de 2015.

14. DO L 317 de 3 de diciembre de 2015, p. 3-8.

15. DO L 332 de 18 de diciembre de 2015, p. 13-18.

16. DO L 333 de 19 de diciembre de 2015, p. 3-9.

En realidad, las cuestiones más trascendentes de este período están vinculadas con los avances en las normas en la materia que se encuentran en tramitación. Es el caso, por ejemplo, de la Propuesta de Directiva sobre requisitos de entrada y residencia de los nacionales de terceros países con fines de investigación, estudios, intercambio de alumnos, prácticas remuneradas y no remuneradas, servicios de voluntariado y colocación *au pair* que refundirá y modificará las Directivas 2004/114 y 2005/071. Los ministros de Justicia e Interior alcanzaron un acuerdo en el mes de diciembre sobre esta propuesta. Por último, se ha avanzado sobre el instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados puesto que el Parlamento Europeo ha aprobado la decisión sobre la apertura y mandato de negociaciones interinstitucionales al respecto¹⁷.

4.2. Jurisprudencia

Parece más relevante a efectos jurídicos el análisis de la jurisprudencia que, en materia de migración, ha emanado del TJUE durante estos meses. A este respecto, estas decisiones del Tribunal de Luxemburgo en el periodo de referencia (entre julio de 2014 y junio de 2015) se han referido, esencialmente, a la interpretación de la Directiva retorno, así como cuestiones relacionadas con el estatuto jurídico de los ciudadanos de la UE y sus familiares.

Resulta pertinente comenzar por el análisis de las sentencias relativas a la Directiva 2008/115 puesto que en la interpretación de la misma se ha dictado la decisión que puede considerarse más relevante en el ámbito de estudio temporal, territorial y temático de este trabajo. Es el caso de la sentencia *Zaizoune* surgida, precisamente, de una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco¹⁸. La cuestión elevada al TJUE hacía referencia a la posibilidad, contemplada en el sistema español de sanciones en materia de extranjería, de que la persona extranjera en situación irregular fuera sancionada con una multa en lugar de la expulsión. El TJUE mantiene su interpretación de los objetivos de la Directiva 2008/115 y considera que, de acuerdo a esta Directiva, la obligación principal de los estados miembros cuando detectan a una persona extranjera en situación irregular es dictar una decisión de retorno contra la misma. Por ello, la imposición de una multa en lugar de la expulsión vulneraría las exigencias impuestas por los artículos 6 y 8 de la Directiva. En este sentido, el TJUE no admite que la posibilidad de imponer una sanción de multa en lugar de la expulsión quepa dentro de la facultad de los estados miembros de establecer excepciones, recogida en el artículo 4 de la Directiva.

17. Decisión del Parlamento Europeo, de 17 de enero de 2013, sobre la apertura y mandato de negociaciones interinstitucionales sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados [COM(2011)0750 — C7-0441/2011 — 2011/0365(COD) — 2013/2503(RSP)]; DO C 440 de 30 de diciembre de 2015, p. 200-238.

18. STJUE (Sala 4ª) de 23 de abril de 2015, en el caso *Zaizoune*, asunto C-38/14.

Las consecuencias de esta decisión en el sistema sancionador español en materia de extranjería son notables puesto que parece exigir la desaparición de optar por expulsión o multa, al menos, en las infracciones previstas en las letras a) y b) del artículo 53.1 de la Ley Orgánica 4/2000 (Aguelo Navarro, 2015)¹⁹. Además, en el ámbito de la Directiva 2008/115, el TJUE también ha analizado el concepto de «riesgo para el orden público» del artículo 7.4 de la misma en relación con la regulación de Países Bajos en las que se consideraba que el extranjero sospechoso de haber cometido un delito ya cumplía esa condición de «riesgo para el orden público». Debe tenerse en cuenta que esta consideración permitía excepcionar el período de salida voluntaria para los afectados. Por ello, en la sentencia Z. Zh. e I. O.²⁰, el TJUE ha valorado la cuestión y ha excluido la posibilidad de aplicar cualquier tipo de automatismo. La existencia de sospechas de la comisión de un hecho delictivo, o incluso de una condena penal contra la persona extranjera en situación irregular, no presupone su condición de riesgo para el orden público, sino que las autoridades deberán analizar en el caso concreto la existencia de tal riesgo.

Esta vinculación entre irregularidad y expulsión afecta también a los derechos procesales derivados de la Directiva 2008/115. Así, en cuanto al derecho a ser oído definido por el artículo 6 de la Directiva, el TJUE ha considerado que no ha de referirse, necesariamente, al procedimiento de expulsión, sino que queda garantizado si hubiera podido presentar alegaciones en el procedimiento que determina su situación de irregularidad²¹. Con respecto a su alcance, el TJUE ha señalado que el derecho a ser oído comprende el derecho a expresar el punto de vista sobre la legalidad de la estancia sin que en el ámbito de este derecho se comprenda la obligación de avisar sobre la concreta decisión de retorno, siempre que el afectado haya podido ejercer su derecho a ser oído sobre la irregularidad de su situación y los motivos que puedan justificar que la autoridad competente no adopte una decisión de retorno²².

Por último, en el ámbito de la Directiva Retorno el TJUE ha exigido a Alemania que realice los internamientos de personas extranjeras para su expulsión en centros de internamiento especializados y no en centros penitenciarios²³.

19. Para una interpretación alternativa, véase Peña Pérez (2015). Rodríguez Candela (2015) critica la sentencia al considerar que el TJUE no ha analizado en su conjunto la normativa española de extranjería. Así, considera este autor que la Directiva exige que a toda persona extranjera en situación irregular se le dicte una decisión de retorno que, en caso de no ser cumplida voluntariamente, podrá ser ejecutada coactivamente mediante una expulsión, si bien en España la imposición de una sanción de multa por estancia irregular va acompañada de la imposición de una obligación de salida que debería considerarse suficiente para cumplir la condición exigida por el artículo 6 de la Directiva.

20. STJUE (Sala 3ª) de 11 de junio de 2015, en el caso Z. Zh. e I. O., asunto C-554/13.

21. STJUE (Sala 5ª) de 5 de noviembre de 2014, en el caso *Mukarubega*, asunto C-166/13.

22. STJUE (Sala 5ª) de 11 de diciembre de 2014, en el caso *Boudjlida*, asunto C-249/13.

23. SSTJUE (Gran Sala) de 17 de julio de 2014, en el caso *Bero y Bouzalmate*, asuntos C-473/13 y C-514/13; y en el caso *Pham*, asunto C-474/13.

El TJUE ha tenido la oportunidad de pronunciarse en este periodo sobre otras normas diversas en el ámbito de la extranjería. Es el caso, por ejemplo, de la residencia de larga duración. A este respecto, el TJUE ha admitido la compatibilidad de la exigencia del examen de integración impuesto por la legislación holandesa para los residentes de larga duración²⁴. En este sentido, el Tribunal ha considerado este examen una medida de integración de las previstas en el apartado 2 del artículo 5 de la Directiva 2003/109 y ha considerado que la misma no afecta a la igualdad de trato reconocida en el artículo 11 de la Directiva. Así mismo, el TJUE ha señalado a Italia la imposibilidad de conceder una autorización de residencia de larga duración-UE fuera de los casos permitidos por el artículo 13 de la Directiva 2003/109²⁵. La exigencia del requisito previo de residencia legal e ininterrumpida en el Estado miembro durante los cinco años inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud es, por tanto, aplicable en todos los estados miembros.

En el ámbito de la Directiva 2003/86/CE en materia de reagrupación, el TJUE ha convalidado la exigencia austriaca de que para ejercer la reagrupación los cónyuges han de ser mayores de 21 años en el momento de presentar la solicitud de reagrupación²⁶. Igualmente, el TJUE ha tenido ocasión de pronunciarse en relación con la Directiva 2004/114/CE acerca de los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios²⁷. A este respecto, los estados miembros deben expedir el visado a aquellos solicitantes que cumplan los requisitos de admisión establecidos en la Directiva y la denegación solo podrá estar amparada en los motivos explícitamente enumerados en dicha norma.

En el ámbito de la situación de los familiares de ciudadanos de la UE que tienen una tarjeta de residencia válida en otro Estado miembro, el TJUE ha señalado que Reino Unido, a pesar de sus régimen especial, no puede someter la entrada de los mismos a la expedición de un visado²⁸. Señala el TJUE que las autoridades británicas competentes están obligadas a reconocer esa tarjeta de residencia expedida por otro Estado miembro a efectos de entrada sin visado en su territorio, salvo que se hallen indicios concretos que hagan surgir la duda acerca de la autenticidad de la tarjeta y de la veracidad de sus datos.

24. STJUE (Sala 2ª) de 4 de junio de 2015, caso P y S, asunto C-579/13.

25. STJUE (Sala 3ª) de 17 de julio de 2014, en el caso *Tahir*, asunto C-469/13.

26. STJUE (Sala 2ª) de 17 de julio de 2014, en el caso *Noorzia*, asunto C-338/13.

27. STJUE (Sala 3ª) de 10 de septiembre de 2014, en el caso *Ben Alaya*, asunto C-491/13.

28. STJUE (Gran Sala) de 18 de diciembre de 2014, en el caso *McCarthy Rodríguez*, asunto C-202/13.

En relación con la situación de los ciudadanos de la UE, hemos de traer a colación la Sentencia Dano²⁹ por la cual el TJUE ha establecido las condiciones para el disfrute por los nacionales de otro Estado miembro de las prestaciones especiales no contributivas. Dichas prestaciones están comprendidas dentro del ámbito de aplicación del artículo 4 del Reglamento 883/2004³⁰. Por ello, no cabe que se excluya de las mismas a los nacionales de otros estados miembros que disfruten del derecho de residencia en el Estado de acogida, pero sí a aquellos que no hayan alcanzado dicho derecho de residencia.

En la Sentencia Demirci³¹ se analiza la relación entre el estatuto de ciudadanos de la UE y el Acuerdo de Asociación CEE-Turquía con respecto a ciudadanos que tienen la doble nacionalidad turca y de un Estado miembro. El TJUE impone que a los mismos se les aplique la normativa como nacionales holandeses, por lo que el recorte de prestaciones por invalidez al que se les había sometido no se ve limitado por la aplicación del Acuerdo de Asociación. Además, en relación al citado Acuerdo de Asociación se interpreta la cláusula de «standstill» por la que la UE no puede introducir nuevas restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios. Por parte de Alemania, en este caso se rechaza la incorporación como requisito para la expedición del visado de reagrupación familiar la exigencia de que el reagrupado pudiese expresarse someramente en el idioma alemán³².

5. CONCLUSIONES

Los acontecimientos de 2015 han elevado la cuestión migratoria a prioridad máxima en la agenda de la UE, desatando una crisis en la política comunitaria de admisión y de asilo. Sin embargo, esto no está facilitando la adopción de un enfoque común. La política migratoria sigue enfrentando a los estados miembros entre sí (y a la Comisión Europea y los estados miembros) dejando entrever profundas divergencias. La migración se ha convertido en un asunto político que compromete el futuro mismo de la Unión.

A pesar de que la Comisión ha querido aprovechar esta ventana de oportunidad para avanzar hacia una política migratoria común que integre las distintas dimensiones implicadas, el resultado está claramente sesgado hacia los temas directamente relacionados con la seguridad. Además,

29. STJUE (Gran Sala) de 11 de noviembre de 2014, en el caso *Dano*, asunto C-333/13.

30. El artículo 4 del Reglamento 883/2004 establece el principio de igualdad de trato en relación a las prestaciones de Seguridad Social contempladas en el mismo, de tal forma que los beneficios y obligaciones derivados se aplicarán en las mismas condiciones que los nacionales del Estado que se trate.

31. STJUE (Sala 1ª) de 14 de enero de 2015, en el caso *Demirci*, asunto C-171/13.

32. STJUE (Sala 2ª) de 10 de julio de 2014, en el caso *Dogan*, asunto C-138/13.

hay que destacar la falta de profundización sobre las cuestiones de asilo puesta de manifiesto por las instituciones europeas. Se hace mucho en materia de control de fronteras y muy poco en protección del derecho de asilo. Se trata, en definitiva, de intentar salvar el sistema de Schengen a expensas de la protección de los refugiados.

La Agenda de la Migración 2015 está siendo aplicada con notable lentitud, tal como se muestra en el informe de evaluación de los planes de 2015 y 2016 publicado por la Comisión (Comisión Europea, 2015). A fecha de hoy, la mayor parte de medidas propuestas por la Comisión y acordadas entre estados miembros solo están parcialmente implementadas o recién iniciadas. Si bien estamos hablando de medidas recientemente aprobadas, contrasta con la prioridad y urgencia asignada al tema por las instituciones europeas y podría ser un indicador de la escasa voluntad política con que se está tomando a nivel nacional. Así vemos que, hasta el momento, de las 160,000 reubicaciones acordadas por el Consejo en septiembre tan solo se han efectuado 272; de las 5.331 personas que se había acordado reasentar solo 779 han sido efectivamente transferidas; de los 11 *hotspots* identificados, solo hay tres operativos. En definitiva, uno de los mayores desafíos que la UE afronta en la gestión de esta crisis se refiere a la implementación de las políticas y leyes de la UE, y a cómo asegurar que en el control de fronteras estas se apliquen basándose en el Estado de derecho y respetando los derechos fundamentales. La agenda común europea necesita dar igual relevancia a todos los aspectos implicados en la migración y no solamente a los relativos a la seguridad (Carrera *et al.*, 2015).

LA POLÍTICA MIGRATORIA SIGUE ENFRENTANDO A LOS ESTADOS MIEMBROS ENTRE SÍ (Y CON LA COMISIÓN EUROPEA) DEJANDO ENTREVER PROFUNDAS DIVERGENCIAS. LA MIGRACIÓN SE HA CONVERTIDO EN UN ASUNTO POLÍTICO QUE COMPROMETE EL FUTURO MISMO DE LA UNIÓN

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR. *Regional overview Mediterranean situation* (2016) (en línea) [Fecha de consulta 1.2.2016]
<http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>

Aguelo Navarro, P. «Comentarios a vuelapluma sobre la sentencia del TJUE de 23.04.2015» (2015) (en línea) [Fecha de consulta 29.1.2016]
<http://www.abogacia.es/2015/04/27/comentarios-a-vuelapluma-sobre-la-sentencia-del-tjue-de-23-04-2015/>.

Amnistía Internacional (AI). *El coste humano de la fortaleza Europa*. Londres: AI, 2014 (en línea) [Fecha de consulta 18.1.2016]

<https://www.amnesty.org/download/Documents/8000/eur050012014es.pdf>

Carrera, S.; Blockmans, S.; Gros, D. y Guild, E. «The EU's response to the refugee crisis. Taking stock and setting policy priorities». *CEPS Essay* n.º 20 (diciembre 2015).

Carrera, S. y Lannoo, K. «Treat the Root Causes of the Asylum Crisis, not the Symptoms». *CEPS Commentary* (septiembre 2015).

Cebada Romero, A. «Los límites a la competencia penal de los estados en relación con la inmigración irregular». *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 28 (2012).

De Lucas, J. «¿Una nueva política europea de asilo?». *Infolibre* (2015) (en línea) [Fecha de consulta, 12.4.2016]

http://www.infolibre.es/noticias/opinion/2015/09/05/una_nueva_politica_europea_asilo_37326_1023.html 3/6

Di Pascale, A. y Nascimbene, B. «La Sentencia del Tribunal de Justicia El Dridi y la inmigración irregular. Problemas y perspectivas en el Derecho de la Unión Europea y en el Derecho Italiano». *Civitas. Revista española de Derecho Europeo*, n.º 42, 2012, p. 107 y ss.

European Asylum Support Office (EASO). *Informe anual de la situación del asilo en la UE 2014*. Luxemburgo: Publication office of the European Union, 2015 (en línea) [Fecha de consulta, 12.1.2016]

http://www.bfa.gv.at/files/berichte/EASO_Annual_Report_2014.pdf

FRONTEX. *Annual risk analysis for 2014*. Varsovia: Frontex, 2015 (en línea) [Fecha de consulta, 16.6.2015]

http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf

Groenendijk, K. «Reinstatement of Controls at the Internal Borders of Europe: Why and Against Whom?». *European Law Journal*, n.º 10 (2004), p. 150-170.

Ghimis, A. y Pascouau, I. «ECP Policy update for the European Programme for Integration and Migration» (julio 2015). ECM-EPIM (en línea) [Fecha de consulta, 8.1.2016]

<http://www.epim.info/wp-content/uploads/2015/07/EPIM-Policy-Update-2015-July.pdf>

Ghimis, A. y Pascouau, I. «ECP Policy update for the European Programme for Integration and Migration» (octubre 2015). ECM-EPIM (en línea) [Fecha de consulta, 8.1.2016]

http://www.epim.info/wp-content/uploads/2015/10/EPIM-EPC-Update_OCTOBER2015.pdf

Ghimis, A. y Pascouau, I. «ECP Policy update for the European Programme for Integration and Migration» (diciembre 2015). ECM-EPIM (en línea) [Fecha de consulta, 8.1.2016]

http://www.epim.info/wp-content/uploads/2015/12/EPIM-EPC-Update_final-12.2015.pdf

Goodwin-Gill, G. S. y McAdam, J. *The Refugee in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

Guild, E.; Brouwer, E.; Groenendijk, K. y Carrera, S. «What's happening to the Schengen borders?» *CEPS papers in Liberty and Security*, n.º 86 (2015a).

Guild, E.; Costello, C.; Garlick, M. y Moreno-Lax, V. «Enhancing the Common European Asylum System and alternatives to Dublin. Study for the LIBE committee (Civil liberties, justice and home affairs)». Bruselas: Parlamento Europeo, 2015b (en línea) [Fecha de consulta, 8.1.2016]

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519234/IPOL_STU\(2015\)519234_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519234/IPOL_STU(2015)519234_EN.pdf)

Hailbronner, K. «The Common European Asylum System: Reality, wishful legal thinking or a synonym for shifting responsibility for failures of national asylum systems to the European level?», en: Urbano de Sousa, Constança (coord.). *O espaço de liberdade, segurança e justiça da UE: desenvolvimentos recentes*. Lisboa: Edial, 2014, p. 124-139.

Peers, S. *EU Justice and Home Affairs Law*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

Peers, S. «The Refugee Crisis: What should the EU do next?» (2015) (en línea) [Fecha de consulta, 18.04.2016]

<http://eulawanalysis.blogspot.com.es/2015/09/the-refugee-crisis-what-should-eu-do.html>

Peña Pérez, A. «STJUE de 23 de abril de 2015: Una interpretación alternativa» (2015) (en línea) [Fecha de consulta, 29.1.2016]

<http://extranjeriaiuscogens.blogspot.com.es/2015/04/stjue-23-abril-2015-expulsion-multa-directiva.html>

PICUM. *PICUM position paper over return directive*. Bruselas: PICUM, 2015 (en línea) [Fecha de consulta 8.1.2016]

http://www.epim.info/wp-content/uploads/2015/04/Final_ReturnDirective_EN.pdf

Rodríguez Candela, J. L., y Lancha Muñoz, M. «Multa vs. expulsión en el derecho de extranjería español frente a la estancia irregular, antes y después de la directiva de retorno». Editorial Jurídica SEPIN, (Referencia: SP/DOCT/19539), (2015) (en línea) [Fecha de consulta, 29.1.2016]

http://www.sepin.es/extranjeria/VerDoc.asp?referencia=SP%2FDOCT%2F19539&cod=0JP1yG1S_0Ha17U1DT0Fa1eq0XP0Fk1vI0H60Fa1dB0H50Ha1%3DK0VI0Fa17P0GA0G_1AS1yy0FF1Mu1Cr0GA1Gk00s0E_1De1Cj09P1Mu0HL-0Cp0yf00n

Salis, E. «La proposta della Commissione Europea per la *relocation*: punto di svolta o compromesso al ribasso?». *FIERI, Analisi e commenti*, (junio 2015) (en línea) [Fecha de consulta, 15.6.2015]

<http://fieri.it/2015/06/04/la-proposta-della-commissione-europea-per-la-relocation-punto-di-svolta-o-compromesso-al-ribasso/>

Webber, F. «'Hotspots' for asylum applications. Some things we urgently need to know». *EU Law Analysis* (29.9.2015) (en línea) [Fecha de consulta, 8.12.2016]

<http://eulawanalysis.blogspot.be/2015/09/hotspots-for-asylum-applications-some.html>