



# EVOLUCIÓN POLÍTICA Y NORMATIVA SOBRE INMIGRACIÓN Y ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA

[NdE] Autores citados por orden alfabético. La Dra. María Bruquetas se ha encargado de la redacción de los apartados 1, 2, 3b, 3e, 5 y 6; la Dra. Irene Claro se ha encargado de los apartados 3c, 3d y 4; el Dr. Emiliano García se ha encargado de los apartados 3a, 3c y 3d

## María Bruquetas

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

## Irene Claro

Profesora colaboradora, Derecho Internacional Público, Facultad  
de Derecho (ICADE), Universidad Pontificia Comillas  
iclaro@der.upcomillas.es

## Emiliano García

Profesor Agregado de Derecho de la Unión Europea, Facultad de  
Derecho (ICADE), Universidad Pontificia Comillas  
egcoso@upcomillas.es

1. El contexto sociopolítico como telón de fondo
2. Cambios en el marco institucional
3. Impulso de los principales paquetes de políticas en el campo de la inmigración
  - a. Estrategia exterior y fronteras
  - b. Dimensión externa de la política migratoria
  - c. Residencia y trabajo
  - d. Retorno
  - e. Integración de ciudadanos de países terceros
4. Política común de asilo
  - a. Agenda política: solidaridad y responsabilidad
  - b. Estado del desarrollo legislativo en materia de asilo
  - c. La jurisprudencia en el sistema europeo común de asilo
  - d. El control de fronteras y su repercusión en el acceso a la UE
  - e. Posibles conclusiones
5. Libertad de movimiento
6. Conclusiones: el futuro post-Estocolmo

### **PALABRAS CLAVE**

Unión Europea, políticas, legislación, jurisprudencia, Comisión Europea, Parlamento Europeo, inmigración, asilo

### **KEY WORDS**

European Union, politics, legislation, law, European Commission, European Parliament, immigration, asylum

### **RESUMEN**

En este artículo se analiza la evolución de las políticas europeas de inmigración, asilo e integración a lo largo de 2014, un año de transición durante el cual se han renovado instituciones y reformulado prioridades a la vez que el proyecto de política común migratoria de la Unión Europea encallaba, cuestionándose por algunos estados miembros la propia libertad de circulación interna, así como el desmantelamiento de las fronteras interiores, todo ello como fruto de las presiones internas generadas por la crisis económica, todavía latente en una parte significativa de la Unión Europea.

### **ABSTRACT**

This article discusses the evolution of European policies on immigration, asylum and integration throughout the year of 2014. 2014 was a transition year during which the EU remodeled institutions and reformulated its priorities. The draft of a common immigration policy for the European Union was put on hold, as some EU member states were questioning the current policies of freedom of internal movement and lack of internal borders within the European Union. All of this thinking stems from internal pressures generated by the still underlying economic crisis in a significant part of the European Union.

## 1. EL CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO COMO TELÓN DE FONDO

Para las políticas europeas de inmigración, asilo e integración el 2014 ha sido un año de transición en el que se han renovado instituciones y reformulado prioridades. Sin embargo, estos cambios institucionales tienen lugar en un momento en que el proyecto de política común migratoria de la Unión Europea se encuentra en un difícil *impasse*. A pesar de que, en teoría, solidaridad y libertad de circulación siguen siendo principios centrales del proyecto europeo, en la práctica, dichos principios encuentran crecientes resistencias a su implementación, dado que las bases del pacto original han sido alteradas (Pastore, 2014; Collet, 2014; Collier, 2014). Diversos elementos han contribuido a modificar dichas bases y, consecuentemente, la agenda política.

En primer lugar, el desarrollo reciente de las políticas migratorias comunitarias debe ser entendido dentro del contexto de crisis económica y lenta recuperación en que la Unión Europea está inmersa. Desde su inicio, la crisis ha servido tanto de contexto de actuación como de contexto discursivo o marco de racionalidad de las políticas y agendas. De cara a mejorar su lugar en la economía global, Europa ha de afrontar serios desafíos tanto demográficos (envejecimiento de la población, reducción de la población activa) como económicos (déficit de mano de obra en el sector tecnológico, estancamiento de la innovación). En respuesta a esto, la UE introdujo su estrategia de crecimiento Europa 2020 basada en la necesidad de mano de obra inmigrante. Sin embargo, la recesión económica y las respuestas de los estados miembros (y de la UE) frente a esta han hipotecado la agenda europea de la competitividad<sup>1</sup>. De hecho, la gestión de la crisis llevada a cabo por la UE ha sido criticada por ineficaz y opaca, pues no solo no ha producido crecimiento, sino que ha creado una importante fractura entre centro y periferia y ha deteriorado la confianza ciudadana en el proyecto europeo (Torreblanca, 2014; Torreblanca y Piquer, 2013). Si bien las políticas de austeridad pueden estar teniendo éxito a la hora de controlar los déficits, no producen empleo y, por tanto, no generan apoyo ciudadano, tal como indican cifras del Eurobarómetro. Las iniciativas comunitarias destinadas a promover la migración laboral chocan contra unos estados miembros cada vez más centrados en sus problemas domésticos (paro, voto nacionalista-xenófobo). Los objetivos de reducir el desempleo y atraer migración laboral son básicamente incompatibles para muchos políticos nacionales, o al menos muy difíciles de explicar a sus electorados (Collet, 2014). Además, el impacto de la crisis se hace patente en la ralentización de los procesos de decisión y en la

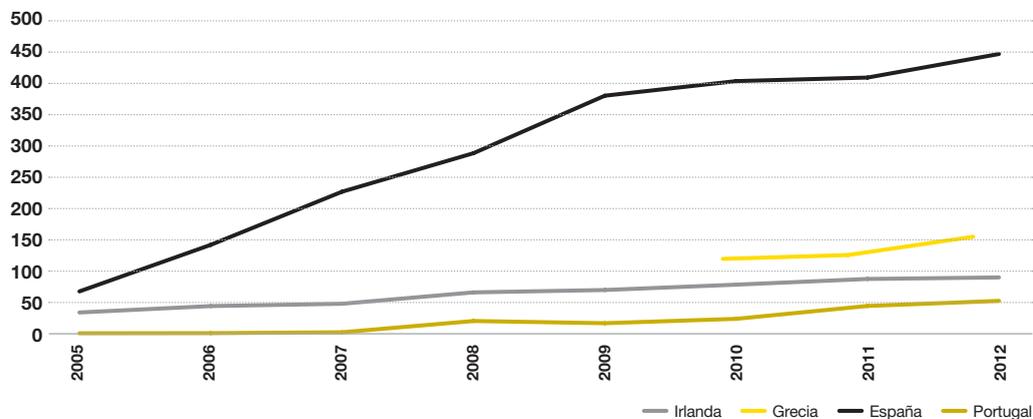
---

1. La Unión Europea se ha visto obligada a combinar las medidas procompetitividad con una estricta política de austeridad, lo que Juncker compara con «reparar un avión mientras está volando» (Juncker, 2014: 4).

disminución de las contribuciones económicas de los estados. En el contexto de la crisis y las políticas de austeridad, los estados miembros se muestran reticentes a implicarse en cualquier decisión que implique invertir o continuar invirtiendo fondos, así como en la ejecución de pasadas decisiones que exigen el desarrollo de nuevas estructuras administrativas. Los estados se encuentran divididos entre los compromisos anteriormente adquiridos con la UE y las presiones para reducir gastos<sup>2</sup>.

La crisis económica también ha reactivado los flujos migratorios entre el sur y el norte de Europa, en un momento en el que hay escasa receptividad a la migración en general. La migración intraeuropea y flujos de trabajadores temporeros provenientes de Europa Central y del Este se intensificaron con los procesos de ampliación de 2004 y 2007, dentro de las restricciones establecidas por los acuerdos transitorios. En la actualidad, datos recientes de la Oficina Europea de Estadística (Eurostat) muestran una reducción de los flujos Este-Oeste en los últimos años y un incremento de los flujos Sur-Norte, lo que indica que la emigración está creciendo en aquellos países más afectados por la crisis, particularmente España, Grecia e Italia. El incremento de la migración intraeuropea está siendo utilizada por algunos estados miembros, como el Reino Unido o los Países Bajos, para protestar por supuestos abusos en la percepción de prestaciones sociales y por el llamado «turismo asistencial».

**FIGURA 1. Total anual de emigrantes de los países europeos más afectados por la crisis (en miles)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

2. Por ejemplo, el desarrollo del sistema de información Schengen de segunda generación ha excedido los gastos esperados tanto a nivel nacional como europeo.

En segundo lugar, otro desarrollo fundamental para la agenda política ha sido el avance del discurso antiinmigrante y de la retórica nacionalista que demanda restringir el estado de bienestar a ciudadanos nacionales. En los últimos años el populismo xenófobo se ha convertido en componente ineludible de la escena política en un buen número de países europeos. Aprovechando la erosión de los referentes políticos tradicionales del eje izquierda-derecha, estas fuerzas políticas han introducido con éxito el tema de la inmigración en la agenda política con objeto de capitalizar el creciente malestar de la ciudadanía. Así por ejemplo, asistimos estos días

**LA SOLIDARIDAD QUE ES PROCLAMADA COMO PRINCIPIO REGULADOR DEL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO, APENAS SE APLICA EN LA PRÁCTICA Y SE CONVIERTE EN UNA CAUSA DE DIVISIÓN INTERNA EN EL INTERIOR DE LA UE**

al avance del movimiento islamófobo Patriotas Europeos contra la Islamización de Occidente (PEGIDA) en Alemania, que aglutina a sectores claramente racistas y xenófobos con ciudadanos movilizados por el sentimiento de agravio comparativo según el cual el estado de bienestar alemán da prioridad a extranjeros frente a nacionales. El auge del populismo xenófobo a nivel nacional se refleja en el aumento del voto xenófobo registrado en las elecciones al Parlamento Europeo del 25 de mayo. Si bien la representación lograda por partidos como UKIP o el Front National es reducida y fragmentaria (ya que no han logrado unir fuerzas en un único

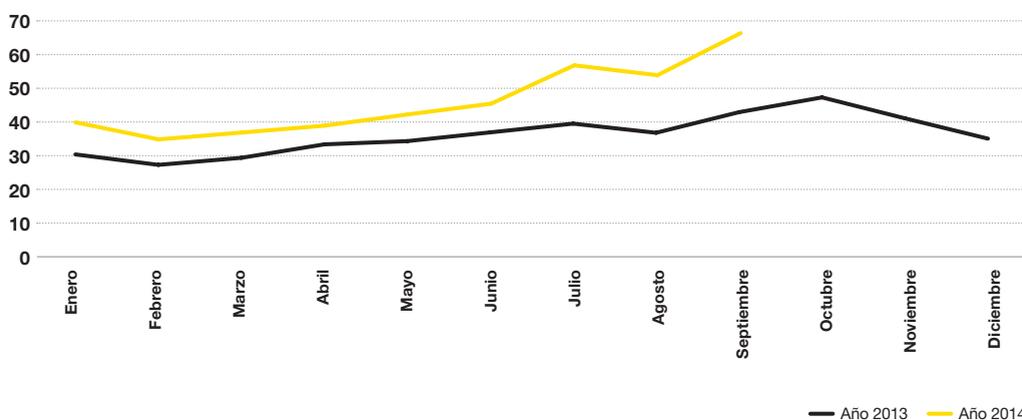
grupo parlamentario), su influencia potencial sobre las agendas viene dada por el riesgo de contagio al resto de partidos, algo relativamente frecuente como sabemos por la experiencia en los casos nacionales.

Por último, otro elemento clave para contextualizar la agenda política de la migración en la UE es el aumento de solicitantes de asilo en los últimos años. En el año 2013 la Unión Europea recibió 434.160 solicitudes de asilo, lo que supone 100.000 solicitudes más que el año anterior. Los datos de 2014 también muestran un aumento considerable respecto de 2013 (figura 2). En el tercer trimestre del año casi 180.000 personas solicitaron asilo en la UE-28, lo que indica un incremento del 49% respecto del mismo periodo del año anterior (Eurostat, 2014). Al mismo tiempo, se experimentó un crecimiento notable del número de personas atravesando fronteras ilegalmente, lo que ha acarreado tragedias como la de Lampedusa en octubre 2013 y abril de 2015.

Esto ha contribuido a elevar la cuestión del asilo en la agenda política de la UE, dado que se percibe «la necesidad de emprender acciones a nivel EU para apoyar a los estados miembros

en su respuesta a las presiones migratorias» (Comisión Europea, 2014). En el punto de mira está la frontera mediterránea, que con sus recientes crisis humanitarias se ha constituido en puerta de entrada por excelencia. Una buena muestra de ello es que el grupo más numeroso de solicitantes de asilo del pasado año provenían de Siria (12% del total de las solicitudes). La primavera árabe ha contribuido a producir una crisis de confianza en el sistema Schengen y en su capacidad de responder a crisis en su entorno (Collet, 2014). Así, junto a la cuestión de la competitividad, la gran área de atención del Comisario Avramopoulos y anteriormente de Malmström ha sido la «crisis constante en el Mediterráneo». Se trata por lo demás de un tema en el que se solapan varios dosieres y problemáticas, ya que a las costas del sur de Europa llegan a menudo «flujos mixtos» de solicitantes de asilo e inmigrantes irregulares, lo que hace que la gestión de estos flujos sea costosa y compleja.

**FIGURA 2. Comparación de las solicitudes de asilo (2013-2014) (en miles)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

Pero lo que es más importante, el incremento de las solicitudes de asilo ha exacerbado el debate de la solidaridad entre países en la gestión comunitaria del asilo. La solidaridad que es proclamada como principio regulador del sistema europeo común de asilo, apenas se aplica en la práctica y se convierte en una causa de división interna en el interior de la UE. Las normas europeas de asilo sobrecargan a los países del sur de Europa, particularmente Grecia e Italia, que son además los que tienen unos sistemas de asilo menos desarrollados y unos recursos de acogida con mayores deficiencias. En su discurso de toma de posesión, el Comisario Avramopoulos invocó una vez más la solidaridad entre estados miembros, indicando que «no se trata de un problema de los países mediterráneos (de la UE), sino que es un problema de toda la Unión Europea».

En este capítulo abordaremos los avances en los principales proyectos de inmigración, integración y asilo, anclándolos en el contexto sociopolítico e institucional. Una vez esbozados las principales dinámicas y cambios institucionales en la sección 2, discutiremos en la sección 3 los desarrollos más destacados en cada ámbito de acción: a) estrategia exterior y fronteras, b) retorno, c) residencia y trabajo, d) política común de asilo, e) integración de ciudadanos de países terceros. En la medida de lo posible, el análisis combinará la atención por los aspectos jurídicos y politológicos, y prestará tanto atención a los procesos de formulación y legislación como a los de implementación de políticas y jurisprudencia.

## 2. CAMBIOS EN EL MARCO INSTITUCIONAL

El año 2014 no es un año más, se trata por el contrario de un periodo de transición en el que las coordenadas y parámetros que organizaban el trabajo de la Unión Europea se encuentran en reformulación. En este año se han renovado el Parlamento Europeo y la Comisión y se han alumbrado las nuevas directrices políticas de la Unión Europea para los años venideros. Asimismo, en el área de Libertad, Seguridad y Justicia, el Programa de Estocolmo ha tocado a su fin, se han renovado prioridades y objetivos y se han adoptado nuevos instrumentos financieros. La inmigración cobra un papel absolutamente protagonista en la nueva agenda política, reflejada en la creación de un Comisario de Migración, Asuntos Internos y Ciudadanía.

La renovación de la estructura institucional de la UE no ha tenido lugar sin fricciones. Así, el nombramiento de Jean-Claude Juncker como presidente de la Comisión Europea, a pesar de la fiera oposición del Reino Unido, solo ha sido posible a cambio de determinadas concesiones en las directrices estratégicas de los años venideros. El 2014 ha estado, pues, marcado por una intensa actividad de reformulación de la agenda política, simultánea a una ralentización del trabajo por un periodo relativamente largo. Ya desde finales del 2013, el trabajo de la Comisión se centró de lleno en la producción de las directrices post-Estocolmo, en lo que desde el principio se esperaba que fuera un documento muy político de grandes líneas estratégicas<sup>3</sup>. Las Direcciones Generales de Interior y Justicia de la Comisión elaboraron en marzo de 2014 una serie de comunicaciones en las que se valoraba la labor de los últimos años<sup>4</sup>. También el Parlamento Europeo publicó un informe de evaluación en el que se detallaban objetivos políticos

---

3. Entrevista con asesor senior de la Comisión Europea, D.G. Interior, departamento de Integración de inmigrantes.

4. «Comisión Europea, Una Europa abierta y segura: Ha llegado la hora de hacerla realidad» COM(2014) 154, 11 March 2014; Commission Communication, «The EU Justice Agenda for 2020 – Strengthening Trust, Mobility and Growth within the Union», COM(2014) 144, 11 March 2014; and Commission Communication, «A New EU Framework to Strengthen Rule of Law», COM(2014) 158, 19 March 2014.

futuros para la UE<sup>5</sup>. Sin embargo, muchas de las prioridades post-Estocolmo recogidas en las propuestas de la Comisión y el Parlamento no están reflejadas en las directrices aprobadas por el Consejo Europeo de 26 y 27 de junio. De hecho, si bien se abrió un proceso de consulta sobre las futuras líneas políticas y estratégicas<sup>6</sup>, la elaboración de las directrices se hizo en gran medida a puerta cerrada, excluyendo a actores centrales como el Parlamento, y sin someter la definición de objetivos a un debate abierto (Carrera y Guild, 2014). El Consejo desoyó las repetidas peticiones del Parlamento de introducir una mejor coordinación interinstitucional en el próximo marco multianual<sup>7</sup>.

Este proceso de definición de objetivos políticos refleja un retroceso al modo de trabajo pre-Lisboa, caracterizado por la falta de transparencia en la toma de decisiones y ausencia de mecanismos de rendición de cuentas (Carrera y Guild, 2014). Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009 se habían introducido una serie de innovaciones institucionales que vinieron a sustituir el modo predominante de toma de decisiones intergubernamental en el Área de Libertad, Justicia y Seguridad. En el periodo de 2009-2014, la toma de decisiones se democratizó, lo que básicamente se tradujo en el refuerzo de las competencias de la Comisión y el reconocimiento del Parlamento Europeo como colegislador. Estos cambios institucionales de «lisboización» también tuvieron un correlato en el contenido de las políticas, suponiendo el fin del predominio de las agendas de Interior y Justicia. De hecho, este nuevo marco institucional dio lugar a una multiplicidad de agendas y a choques entre instituciones, con el Parlamento Europeo jugando un papel reforzado (Carrera, Hernanz y Parkin, 2013).

En la nueva agenda de inmigración, el enfoque aplicado refleja principalmente las inquietudes e intereses de los Ministerios de Interior y Justicia. Así, en las directrices estratégicas la dimensión externa de la política migratoria europea sigue teniendo la máxima prioridad, la estrategia comunitaria en materia de migración laboral recibe un impulso reforzado. Una de las primeras labores encomendadas por Juncker al Comisario Avramopoulos ha sido revisar la «Blue Card Directive»<sup>8</sup>, cuyo objetivo es establecer las condiciones y los estímulos necesarios para atraer trabajadores migrantes cualificados a la UE. La integración, por otra parte, queda relegada a un segundo plano, y

---

5. European Parliament, Report on the Mid-Term Review of the Stockholm Programme (2013/2024(INI), 4.3.2014, Rapporteurs: Luigi Berlinguer, Juan Fernando López Aguilar, Carlo Casini.

6. En particular mediante la conferencia «Open and Safe Europe: What's next?» que se celebró los días 29 y 30 de enero de 2014. También se realizaron discusiones en el seno del Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité de las Regiones, y diversas Agencias Europeas.

7. European Parliament, Report on the Mid-Term Review of the Stockholm Programme (2013/2024(INI), (4-3-2014), p. 114. Rapporteurs: Luigi Berlinguer, Juan Fernando López Aguilar, Carlo Casini.

8. Letter of Juncker to Avramopoulos, 2014:4.

se aprecia una tendencia creciente a difuminar las fronteras entre los dossiers de inmigración y de integración, reflejada en el incremento de sinergias entre departamentos y en el modo de trabajo de la DG de Interior de la Comisión<sup>9</sup>.

En concreto, las nuevas directrices post-Estocolmo del Consejo no reconocen la importancia de basar las políticas de inmigración comunitaria en la Carta Europea de Derechos Fundamentales y en los derechos humanos universales (Carrera y Guild, 2014)<sup>10</sup>. Las comunicaciones de la Comisión y del Parlamento enfatizaban la necesidad de asegurar una implementación más efectiva de los derechos fundamentales reconocidos la Carta Europea, y de abordar estos derechos en futuras medidas políticas<sup>11</sup>. Particularmente, se destacaba la importancia de promover los derechos de los menores, la protección de datos personales, la igualdad de género, el derecho a un juicio justo, el reforzamiento de los aspectos de ciudadanía, así como la protección de grupos vulnerables como menores, personas con discapacidades, minorías y la lucha contra el racismo y la xenofobia.

En el marco de la transición post-Estocolmo ha tenido también lugar una reorganización de instrumentos financieros, que ha culminado en la aprobación de los nuevos fondos AMIF (Asylum, Migration and Integration Fund) e ISF (Internal Security Fund) por parte del Parlamento Europeo el 13 de marzo de 2014. Con un presupuesto total de 3.137 millones de euros para el periodo 2014-2020, el AMIF viene a sustituir al EIF y al ERF, en un intento de promover una gestión más efectiva de los flujos migratorios en las áreas en que la EU aporta valor añadido, mediante el reparto de responsabilidades entre estados miembros y reforzando la cooperación con países terceros<sup>12</sup>. Esta dotación supone una reducción relativa de fondos respecto al periodo anterior, habida cuenta de que para el período 2007-2013 el presupuesto europeo de inmigración supuso casi 4.000 millones de euros. El 88% del fondo será gestionado con *shared management*, es decir, los estados miembros gestionarán sus propios programas multianuales que cubrirán el periodo 2014-2020 al completo. El fondo también aportará financiación a la Red Europea de Migraciones (EMN)<sup>13</sup> que provee de datos comparativos, actuales y fiables para la elaboración de políticas públicas. Esto supone que 2.752 millones de euros serán destinados a proyectos gestionados desde los Puntos Nacionales de Contacto (*shared management*) y que 385 millones de euros se dedicarán a Acciones Específicas, implementadas

9. Por ejemplo, miembros del departamento B1 centrado en cuestiones de integración se han dedicado de lleno en el 2014 a trabajar en dossiers de inmigración, concretamente en trata y retorno (Entrevista E.S.).

10. «A successful migration policy is both a humanitarian and an economic imperative» (Carta de Juncker a Avramopoulos, 2014:4).

11. COM(2014) 144, 11 March 2014.

12. COM (2014) 5652 final, p.2. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund/union-actions/docs/awp\\_2014\\_amif\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund/union-actions/docs/awp_2014_amif_en.pdf)

13. EMN, siglas en inglés de European Migration Network.

por los estados miembros pero respondiendo a prioridades establecidas por la Unión. El restante 12% del fondo se repartirá entre acciones conjuntas de la UE y acciones de emergencia ejecutadas a través de gestión directa (*direct management*). El AMIF se ha creado con una vocación de introducir más flexibilidad y reducir las barreras burocráticas de cara a maximizar su efectividad. Una modificación sustancial con respecto a instrumentos previos es que el AMIF tendrá un único marco multianual (que cubrirá el periodo 2014-2020 al completo), de cara a facilitar a los estados miembros los trámites. Otra novedad del AMIF es la simplificación de normas de gestión de los fondos, que suponían uno de los mayores obstáculos para su solicitud, que básicamente se van a limitar a exigir a los solicitantes que se atengan a las normas propias de cada Estado miembro.

Este nuevo instrumento de financiación refleja la recalibración de poder ya descrita, que otorga más espacio de decisión a los estados miembros. De hecho, el AMIF pone mucho más énfasis en la dimensión externa migratoria que los instrumentos previos, influido por las agendas de los Ministerios de Justicia e Interior de algunos estados miembros. Otra muestra de esto han sido las arduas negociaciones en torno al marco presupuestario multianual 2014-2020, que se lograron finalizar a finales de 2013, a pesar de los escollos considerables interpuestos por algunos estados miembros. La cuantía de las aportaciones ha sido sin duda una de las cuestiones más controvertidas, en la cual el Parlamento Europeo era partidario de incrementar el presupuesto, pero el Consejo ha preferido ser más cauteloso, dado que se trata de un tema sensible en algunos países.

Todos estos cambios institucionales conllevan una serie de consecuencias para el *policymaking*. El nuevo rol del Parlamento Europeo acarrea una dilatación del proceso de elaboración de políticas, además de aumentar las tensiones entre el Parlamento y el Consejo. También el incremento del número de actores con intereses divergentes dificulta la toma de decisiones, puesto que alcanzar acuerdos cada vez lleva más tiempo. Tanto el aumento del número de países miembros mediante las sucesivas ampliaciones como el desarrollo de agencias de la UE como Frontex, la European Asylum Support Office (EASO), etc., contribuyen a complicar el proceso de toma de decisiones al aumentar el número de voces disonantes. Todo esto supone que la tarea de construir una política común encuentra cada vez más dificultades, puesto que ponerse de acuerdo en aspectos generales y abstractos es fácil (etapa de Tampere), mientras que afinar más en los detalles requiere superar más obstáculos políticos (etapa de Estocolmo) (Collet, 2014).

En este nuevo marco de acción, la Comisión Juncker ha establecido explícitamente que su labor para los próximos años se centrará en una tarea de consolidación de los logros alcanzados y de asegurar la correcta aplicación de políticas existentes. Dos elementos justifican esta estrategia de la consolidación: en primer lugar, la intensa labor legislativa de los pasados años ha dado lugar

a una considerable «fatiga legislativa»<sup>14</sup>; y en segundo lugar, la brecha de implementación (p. ej., discontinuidad entre la normativa y las prácticas de los estados miembros), que pone en cuestión el mandato de la UE. Por lo que respecta al área de inmigración, la estrategia de consolidación implica avanzar en la construcción de una política de migración coherente y multidimensional, basada en los principios de prevención, protección y solidaridad (Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM))<sup>15</sup>. En el ámbito de la integración, la consolidación se refiere ante todo a la defensa de los logros alcanzados (CBP) frente a un contexto crecientemente hostil, influido por los recortes y los discursos xenófobos. En la próxima sección veremos los avances en áreas de políticas concretas.

### **3. IMPULSO DE LOS PRINCIPALES PAQUETES DE POLÍTICAS EN EL CAMPO DE LA INMIGRACIÓN**

#### **a. Estrategia exterior y fronteras**

Durante 2014 se ha incorporado con fuerza a la visión europea del control de fronteras la necesidad de gestionar los flujos mixtos y de reducir la siniestralidad en el mar. La Unión Europea considera que deberá hacer frente a las consecuencias de la inestabilidad en muchas partes del mundo, especialmente en las zonas de su vecindad inmediata como Siria. Esta convicción de que cada vez serán más los que deseen venir a Europa y que, entre ellos, van a estar quienes vienen a buscar protección, lo cual unido a las consecuencias de la tragedia de Lampedusa ocurrida en octubre de 2013 y abril de 2015, ha provocado esta reacción de los estados miembros y de las instituciones comunitarias.

Existe una clara voluntad de ordenar los flujos migratorios –con medidas que inciden directamente en los países de origen y de tránsito (Programas Regionales de Protección, políticas de desarrollo, etc.)– y, por otro lado, se quiere evitar el riesgo de trayectos muy peligrosos que implican pérdida de vidas humanas. La Comisión Europea propone, en «Una Europa abierta y segura: Ha llegado la hora de hacerla realidad», que las medidas dirigidas a países de origen y de tránsito de los movimientos migratorios se incorporen a la política exterior comunitaria. Se trata de aumentar en esos países los niveles de protección para intentar, de ese modo, reducir el número de personas que acometen «peligrosos viajes» a través del Sáhara, el Mediterráneo y otras rutas para llegar a Europa<sup>16</sup>.

---

14. Entrevista con asesor senior de la Comisión Europea, D.G. Interior, departamento de Integración de inmigrantes..

15. COM (2011) 743.

16. «Una Europa abierta y segura: Ha llegado la hora de hacerla realidad» (COM (2014)154 final, SWD (2014) 63 final, 11.03.2014) p. 8.

Desde finales de 2013 y durante este año se han llevado a cabo distintas operaciones fronterizas para enfrentarse a los flujos migratorios en el Mediterráneo central, tanto de la UE como por parte de algún Estado miembro como Italia. Así, en la última semana de octubre de 2014 el Reino Unido anunciaba su intención de no apoyar futuras operaciones de localización y salvamento en el mar. A su vez, el 1 de noviembre de 2014 Frontex lanzó la Operación Tritón organizada por Italia con financiación de la UE y la colaboración de 20 estados miembros que aportaron sus propios recursos, incluyendo seis barcos, dos aviones y un helicóptero; el cometido de esta operación era más bien de gestión de fronteras que no de rescate o salvamento. Probablemente esta operación definirá la suerte de la operación Mare Nostrum de Italia (lanzada en octubre de 2013) con la que ha convivido durante un tiempo. Igualmente, esta operación guiará también el rumbo de los compromisos de la Unión Europea respecto de las tareas de localización y salvamento. La operación Tritón puede estar lejos de ser una respuesta adecuada por parte de la UE ya que tiene un ámbito de acción más limitado, al acercarse a las costas de la UE; tiene un mandato distinto de control de fronteras con un cometido claro de gestión y una financiación más reducida. La operación Mos Maiorum propuesta por la presidencia italiana en el Grupo de Trabajo de Fronteras del Consejo de la UE sobre grupos criminales que facilitan la inmigración irregular hacia la UE y que operan en distintos estados miembros. La presidencia italiana solicita a los estados miembros que durante el periodo de 13 a 26 de octubre de 2014 recopilen y transmitan información de la lucha contra la inmigración irregular (flujos migratorios, rutas, *modus operandi* de las organizaciones criminales). Se trata de canalizar la información para que sea analizada en la UE mediante una operación de Frontex y Europol coordinada por el Ministerio de Interior italiano. Se considera una continuación de las diferentes operaciones promovidas de 2010 a 2013 por las presidencias de turno de la UE (Hermes, Mitras, Demeter, Balder, Aphrodite, etc.).

La tragedia de Lampedusa lleva a la Comisión Europea a prestar una especial ayuda a las autoridades italianas, tanto en la gestión de los flujos migratorios como en la vigilancia de fronteras. Para ello se refuerzan las operaciones de Frontex con un presupuesto adicional de casi 8 millones de euros y las ayudas a Italia alcanzan el total de 23 millones de euros<sup>17</sup>. Otro de los estados miembros de la UE foco de atención especial en esta materia por parte de las instituciones comunitarias ha sido, durante 2014, Grecia. Más de 82 millones de euros se han destinado de los

---

**17.** Ocho estados miembros más (Alemania, Francia, Hungría, Malta, Países Bajos, Grecia y Bulgaria) reciben también fondos por un importe total de 36,34 millones de euros para respuestas rápidas a las secuelas de la crisis siria. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *V Informe Anual de Migración y Asilo* (COM (2014) 288 final, SWD (2014) 165 final) de 22.05.2014, p. 6.

diferentes fondos europeos<sup>18</sup> al Plan revisado de actuación en materia de migración y de reforma del asilo. A estos países hay que sumar Chipre –que necesita mejorar su sistema de asilo y para ello ha recibido la visita de varias misiones de la Comisión– y, en particular, Bulgaria.

La vigilancia de las fronteras marítimas exteriores y las labores de rescate en el Mediterráneo se han visto reforzadas por distintas vías. Por un lado, tras el Consejo JAI del 7 y 8 de octubre de 2013, con la creación de un Grupo Especial para el Mediterráneo (*Task Force Mediterranean*, TFM), cuya función es prevenir las muertes en el mar y evitar que se repita una tragedia como la de Lampedusa. Con el fin de intentar trasladar a la práctica y concretar las líneas de acción de la TFM se presenta la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la labor del Grupo Especial para el Mediterráneo, COM (2013) 869 final, el 4 de diciembre de 2013<sup>19</sup>.

Por otro lado, simultáneamente el Parlamento Europeo y el Consejo llegan a un acuerdo sobre la aplicación del Reglamento Eurosur (que entra en vigor el 2 de diciembre de 2013) y el Reglamento (UE) 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los estados miembros de la UE (DOUE 189/93, de 27.06.2013). El artículo 4 de este Reglamento regula detalladamente la protección de los derechos fundamentales y, en particular, del principio de no devolución o *non refoulement* en los casos de desembarco en un tercer país, de la atención a las necesidades específicas de las personas durante la operación marítima, del intercambio de sus datos personales y de la formación que deben recibir sobre estas materias los guardias de fronteras y el personal involucrado. Pese a su naturaleza de medidas o mecanismos de control de fronteras, tienen una clara y directa repercusión en la protección de los derechos fundamentales y, en particular, en los refugiados y solicitantes de asilo.

Las guías estratégicas adoptadas en las Conclusiones del Consejo de 26 y 27 de junio de 2014 (EUCO 79/14) relacionan la prevención de pérdida de vidas con la lucha contra la migración irregular, sin considerar –a diferencia de una versión anterior de estas guías– esta prevención una

---

**18.** Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *V Informe Anual de Migración y Asilo* (COM (2014) 288 final, SWD (2014) 165 final) de 22.05.2014, p. 6. La Comisión Europea ha valorado positivamente los esfuerzos y la voluntad política del Estado de mejorar su sistema de asilo. No obstante, los avances no son suficientes y sigue siendo preciso trabajar para lograr el respeto de los derechos humanos.

**19.** Las líneas de acción previstas son: cooperación con terceros países (en países de tránsito; enfoques regionales); Programas Regionales de Protección; reasentamiento y refuerzo de las vías legales de entrada en Europa; lucha contra el tráfico ilícito, la trata de seres humanos y la delincuencia organizada; refuerzo de la vigilancia de fronteras; asistencia a estados miembros con fuerte presión migratoria y solidaridad entre ellos.

prioridad en sí misma. Una solución posible continúa siendo intensificar la cooperación con terceros países para evitar o frenar los movimientos migratorios hacia Europa. La gestión de fronteras inteligentes se encuentra explícitamente recogida en la agenda europea. Esto ha llevado a que se esté negociando una propuesta de Reglamento sobre sistemas de entrada, salida y programas de registro de viajeros, así como a reforzar Frontex. Se hace también un llamamiento para explorar la posibilidad de crear un sistema europeo de «guardias de fronteras»<sup>20</sup>.

Una medida relativa al control de fronteras y que implica un obstáculo para el acceso de solicitantes de asilo y refugiados a la UE es la exigencia previa de un visado. A pesar de que como demandantes de protección no necesitarían visado para entrar en un país, en la práctica su exigencia impuesta con carácter general repercute directa –y negativamente– en su búsqueda de asilo. La exención de visado se convierte en un modo de evitar las consecuencias perniciosas de este instrumento legal. Desde esta perspectiva no parece favorable la última modificación del Reglamento (CE) nº 539/2001 del Consejo por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación que ha supuesto el Reglamento (UE) nº 1289/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013 (DOUE 347/74, de 20.12.2013). Esta norma establece que si un Estado miembro detecta aumentos repentinos y sustanciales durante 6 meses del número de solicitudes de asilo presentadas por nacionales de un país exento de visado (y cuyas tasas de reconocimiento de refugiados son bajas), podrá notificarlo a la Comisión Europea siempre que ese aumento represente una presión específica sobre su sistema de asilo. Se trata de una «situación de emergencia» que dicho Estado miembro no pueda resolver por sí solo y se suspenderá entonces la exención de visado para nacionales de ese tercer país (artículo 1 bis (2)). En el Preámbulo del Reglamento, apartado 6, se considera que una tasa de reconocimiento de solicitudes de asilo es baja cuando se encuentra en torno al 3 o 4 %. No obstante, este porcentaje puede ser superior si la Comisión lo considera aplicable al caso concreto notificado por el Estado miembro de que se trate.

## **b. Dimensión externa de la política migratoria**

En la dimensión externa de la política migratoria en la era post-Estocolmo tal y como se desprende del documento aprobado por la Comisión europea «Una Europa abierta y segura» (COM (2014) 154 final y SWD (2014) 63 final) y aprobado por el Consejo Europeo de 26 y 27 de junio y

---

20. Apartado 9.

ratificado por el Consejo de Asuntos de Interior de 9 y 10 de octubre de 2014, la Unión Europea apuesta por encuadrar todas las iniciativas en la dimensión externa de la política migratoria en el Enfoque Global de las Migraciones y Movilidad (en adelante GAMM en sus siglas en inglés) y en las medidas señaladas por el Grupo Especial del Mediterráneo (en adelante GEM). Tanto el GAMM como el GEM centran sus prioridades en reforzar las acciones de cooperación con terceros, desarrollar programas de protección regional, reasentamientos y reforzamiento de la entrada legal; luchar contra el tráfico ilícito, trata de seres humanos y delincuencia organizada; reforzar la vigilancia fronteriza contribuyendo a la vigilancia marítima, protegiendo y salvando vidas de los inmigrantes; incrementar la asistencia y la solidaridad con los estados miembros que sufren una alta presión migratoria.

El GAMM fue adoptado en 2005 y reafirmado en 2011 (COM (2011) 743) como enfoque para potenciar la dimensión externa de la política migratoria y de asilo de la UE. La Comisión<sup>21</sup> realiza una evaluación positiva de los avances logrados para incrementar la cooperación de los países de origen y tránsito de las corrientes migratorias irregulares basados en los cuatro pilares que inspiran el GAMM: 1) organizar y facilitar la migración legal y la movilidad; 2) prevenir y reducir la migración irregular y el tráfico de seres humanos; 3) promover la protección internacional y reforzar la dimensión externa del asilo y 4) maximizar el impacto en el desarrollo de la migración y la movilidad.

El logro de los objetivos que integran estos cuatro pilares se basa en reforzar los instrumentos políticos concretados en los Acuerdos de Movilidad y fomentando el diálogo regional y bilateral. Entre los primeros, destaca el Acuerdo de Movilidad con Armenia (2011), con Azerbaiyán y con Marruecos, logrados en 2013 y que se conciben como iniciativas esenciales para la firma en 2014 de los Acuerdos de Readmisión (acompañados de liberalización de visados) con los tres países mencionados, en vigor el 1 enero y el 1 de septiembre, respectivamente, quedando por entrar en vigor el Acuerdo de Readmisión acordado con Marruecos en 2014. A estos importantes acuerdos de readmisión se suma el logro con Turquía, firmado el 16 de diciembre de 2013 y en vigor desde el 1 de octubre de 2014 y el firmado con Cabo Verde en abril de 2013, cuya entrada en vigor se producirá antes de finalizar el 2014.

El 28 noviembre de 2014 se celebró la Conferencia Ministerial del Proceso de Karthoum, como continuación a la Reunión EU-África de abril de 2014 en la que se aprobó un plan de acción 2014-2017. En la reunión del Proceso de Karthoum se lograron compromisos de una mayor cooperación

---

21. El 21 de febrero de 2014 la Comisión publicó su Comunicación evaluando la ejecución del GAMM (COM (2014) 96 final).

migratoria entre la UE y los países que integran el Cuerno de África. En concreto, se refuerza la colaboración para combatir la inmigración irregular y las redes criminales, así como asistir a los países de origen y tránsito en materia migratoria y mejorar la lucha contra el tráfico y la trata de seres humanos.

### **c. Residencia y trabajo**

Las principales novedades legislativas en 2014 en el ámbito de la política migratoria de la UE han sido la aprobación de la Directiva 2014/36, de 26 de febrero de 2014<sup>22</sup>, sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros y la Directiva 2014/66, de 15 de mayo de 2014<sup>23</sup>, sobre las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales.

La Directiva 2014/36 tiene por objetivo según su considerando séptimo contribuir a una gestión efectiva de los flujos migratorios en la categoría específica de la migración temporal de carácter estacional (no superior a 90 días) y a garantizar condiciones dignas de trabajo y de vida para los trabajadores temporeros, mediante el establecimiento de normas de admisión y estancia justas y transparentes y la definición de los derechos de dichos trabajadores, sin dejar por ello de ofrecer al mismo tiempo incentivos y salvaguardias para evitar que la estancia temporal se prolongue más de lo permitido o se convierta en permanente. El plazo de transposición de la Directiva se ha fijado en el 30 de abril de 2016.

La Directiva 2014/66 pretende crear un marco legal uniforme para los movimientos de directivos, especialistas y trabajadores en formación de sucursales y filiales de multinacionales destinados temporalmente en misiones de corta duración a otras unidades de la compañía. Conforme al artículo 2 de la Directiva la misma se aplica a nacionales de terceros países que residan fuera del territorio de un Estado miembro en el momento de la solicitud y que la soliciten o hayan sido admitidos en el territorio de un Estado miembro en el marco de un traslado intraempresarial en calidad de directivo, especialista o trabajador en formación. La duración máxima del permiso para los directivos y especialistas será de tres años y de un año para los trabajadores en formación, debiendo salir una vez cumplido este plazo del Estado miembro de acogida. El plazo de transposición de la Directiva culminará el 29 de noviembre de 2016. En el contexto de las evaluaciones que realiza la Comisión europea sobre el estado de implementación de las Directivas en materia

---

22. DOUE L 94, 28.3.2014.

23. DOUE L157, 27.5.2014.

de inmigración irregular y regular con efectos en ámbito de la residencia y trabajo de nacionales de terceros estados se pueden destacar cuatro informes en 2014.

En primer lugar, la Comunicación sobre directrices para su aplicación en un intento de armonizar criterios (COM (2014) 210 final, 3.4.2014) sobre la aplicación de la Directiva 2003/86 relativa al derecho a la reagrupación familiar. Esta Comunicación constata la falta de criterios comunes en la aplicación de la Directiva, a pesar del libro verde de 2011 y de la Sentencia del TJUE en el asunto *Chakroun* de 4 marzo de 2010 y en el asunto O&S de 6 de diciembre de 2012. En este sentido, la Comisión sugiere nuevas modificaciones en las directrices sobre la implementación nacional de la Directiva, al hilo de las debilidades identificadas en el informe de implementación de 2008: casos en los que se prohíbe trabajar durante el primer año, casos en que se exige al familiar obtener un permiso de trabajo incluso si el *sponsor* no lo necesita, y casos en que no se concede el derecho a trabajar a la esposa o familiar reunificado. Aunque la posibilidad de lanzar procedimientos de infracción ya fue reseñada por la Comisión en su informe de implementación de la Directiva de Reunificación Familiar, hasta la fecha no ha sido adoptado ninguno. La necesidad de promover el cumplimiento de la legislación en esta área ha sido repetidamente destacada por la Comisión y el Parlamento en numerosos documentos, pero de momento solo un procedimiento ha llegado a la Corte Europea relativo a la Directiva de Residencia de Larga Duración.

En segundo lugar, en el caso de la Directiva 2009/50 conocida como la *EU Blue Card*, la Comisión destaca de nuevo en su Comunicación COM (2014) 287 final, de 22.5.2014 que 20 estados miembros la transpusieron tarde y que los resultados de su aplicación práctica son escasos, destacando Alemania como principal Estado miembro otorgando esta clase de autorizaciones (14.197 en 2013). En la misma línea, la Directiva 2001/98 sobre permiso único solo ha sido transpuesta por ocho estados miembros a finales de 2013, lo que denota un grave problema de armonización y ha dado lugar al inicio de procedimientos de incumplimiento contra el resto de estados miembros.

En tercer lugar, la Comunicación COM (2014)286 final de 22.5.2014 sobre la Directiva 2009/52 sobre sanciones a los empleadores de trabajadores irregulares que pretendía crear un marco uniforme para reducir o eliminar uno de los principales *push factors* de las corrientes migratorias irregulares, la Comisión señala la falta de compromiso y voluntad política de los estados miembros. La omisión por parte de los estados miembros se traduce en que la Comisión se ve forzada a iniciar 20 procedimientos de incumplimiento por falta de transposición o con el objetivo que la transposición sea correcta. A esta situación se suman los diferentes criterios a la hora de aplicar los mínimos comunes exigidos por la Directiva y la diversidad de sanciones penales y administrativas adoptadas por los estados miembros. Como última evidencia de la problemática generada

por la falta de transposición, se puede señalar que la modificación realizada por la Directiva 2011/51, extendiendo a los beneficiarios de protección internacional el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/113 sobre residentes de larga duración, en 2014 aún no había sido adoptada en 10 estados miembros.

#### **d. Retorno**

Durante 2014, la Comisión Europea ha publicado diferentes comunicaciones evaluando la implementación de diferentes directivas adoptadas tanto en el ámbito de la migración irregular como regular. En concreto, en el ámbito del retorno la Comisión publicó una Comunicación<sup>24</sup> sobre la Directiva 2008/115 cuya transposición finalizó en diciembre de 2010, tras lo cual inició 20 procedimientos de incumplimiento por falta de transposición o transposición incorrecta, cerrados a lo largo de 2013, si bien durante 2014 se ha seguido supervisando, al menos, a seis estados miembros.

La eficacia de los instrumentos para el control de la inmigración irregular, en especial de la Directiva 2008/115 y de las medidas de mejora del control de las fronteras exteriores (Código de Fronteras Schengen, VIS, etc.), se refleja en diversos informes y estadísticas sobre rechazos en frontera, decisiones de expulsión o retorno, expulsiones o retornos ejecutados en 2013<sup>25</sup>, donde se indica que España se situaba como el Estado miembro con mayor número de rechazos en frontera con 192.775, casi cinco veces más que Polonia que se sitúa en el segundo lugar, o que muestra cómo España identificó cerca de 45.000 irregulares en su territorio, ocupando el cuarto lugar de la Unión, solo superado por Alemania (aprox. 86.000), Reino Unido (aprox. 57.000) y Francia (aprox. 49.000). Estos últimos datos, cuando se analizan en perspectiva histórica, muestran una evolución interesante, así por ejemplo, algunos países han reducido el número de extranjeros irregulares detectados en su territorio respecto de las cifras de 2009, como Italia (55%), España (49%), Francia (36%), Portugal (54%), Finlandia (49%) o incluso Reino Unido (18%), mientras que otros las han aumentado, como Bulgaria (259%), Hungría (258%), Alemania (74%), Austria (51%) o Polonia (49%). Estos datos apuntan que en el período de mayor impacto de la crisis económica han emergido nuevos países de tránsito o destino, especialmente en el este de Europa, pero también que aquellos más afectados por la crisis, notablemente en el sur de Europa, reflejan una notable disminución del número de extranjeros en situación irregular identificados por las fuerzas del orden público.

24. Comunicación sobre la política de retorno (COM (2014) 199 final 28.3.2014).

25. Eurostat y en el V Informe de Migración y Asilo (COM (2014) 288 final, 25.5.2014 y SWD (2014) 165 final, 22.45.2014).

Si se cruzan los datos sobre personas detectadas con los datos de personas objeto de medidas de expulsión (retorno en la terminología comunitaria) así como con los datos sobre el número de extranjeros realmente expulsados, resulta que en 2013 Reino Unido era de los países que más órdenes de expulsión dictaba y ejecutaba (en torno a 55.000), seguido con mucha diferencia de Francia (que dictaba sobre las 85.000 anuales, pero ejecutaba menos de la cuarta parte), tendencia esta última apreciable también en otros países como España (32.000 v. 18.000), Bélgica (48.000 v. 7.500). En cambio, Alemania o Italia muestran un número de órdenes de expulsión sensiblemente inferior

(en torno a 22.000) a pesar de ser países con un elevado número de irregulares identificados en su territorio. En cualquier caso, los datos apuntan, quizá con la salvedad de Reino Unido, a un notable desajuste porcentual entre órdenes dictadas y ejecutadas, a pesar de la Directiva de retorno y de los acuerdos de readmisión de la UE y de los acuerdos bilaterales de los estados miembros. En términos generales, la evidencia que se extrae es que la mayoría de países no llegan a expulsar a más del 50% de las personas halladas irregulares y sobre las que han dictado una orden de expulsión. Este porcentaje requiere replantear la estrategia y reforzar la dimensión externa de la política

**SE DEBE REPLANTEAR LA ESTRATEGIA Y REFORZAR LA DIMENSIÓN EXTERNA DE LA POLÍTICA MIGRATORIA, PARA LOGRAR QUE SEA MÁS EFECTIVA SIN MENOSCABO DEL RESPETO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES**

migratoria, para lograr que sea más efectiva sin menoscabo del respeto de los derechos y libertades fundamentales que deben presidir los procesos de expulsión. De hecho, estos datos arrojan también dudas sobre el internamiento sistemático de extranjeros en los procesos de expulsión, tal y como parece apuntar la Sentencia del TJUE de 17 de julio de 2014 *Belo, Bouzalmate, Kleve y Pham* donde se asevera contraria a la Directiva de Retorno la detención sistemática y no excepcional de personas sujetas a un proceso de expulsión en establecimientos penitenciarios en lugar de hacerlo en establecimientos especializados, más allá de que este tipo de actuación no garantizará su separación respecto de los presos comunes.

Es en este sentido que la Comisión consideraba en su Comunicación de 2014 como líneas de actuación futura, en el ámbito de la política europea de retorno, el incremento del diálogo y cooperación con terceros estados de origen y tránsito migratorios mediante acuerdos de interés mutuo; el incremento de la cooperación práctica entre los estados miembros, incluyendo a Frontex, y otros actores como las organizaciones internacionales y las ONG; el reforzamiento en paralelo de otros instrumentos y políticas como una gestión efectiva de las fronteras y la lucha contra el tráfico y la

trata de seres humanos; o la integración de la política exterior en la política migratoria y el aseguramiento de los vínculos entre la dimensión interna y externa de la política migratoria.

### **e. Integración de ciudadanos de países terceros**

El Tratado de Lisboa estableció rigurosamente el mandato legal y las competencias de la UE en materia de integración de inmigrantes, según el cual la UE puede contribuir a la coordinación, pero no a la armonización de las leyes nacionales<sup>26</sup>. El Tratado permitió que el Parlamento Europeo y el Consejo, a través de la Comisión, coordinasen e incentivasen la acción de los estados miembros para la integración de los ciudadanos de países terceros legalmente residentes en la UE. Tal coordinación ha de lograrse mediante mecanismos «blandos» de gobernanza no vinculantes (*soft governance*), complementarios con el trabajo legislativo<sup>27</sup>. La actividad de la UE en materia de integración se desarrolla fundamentalmente a través de una serie de herramientas de gobernanza (la red de Puntos Nacionales de Contacto sobre la integración, y el Foro Europeo para la Integración)<sup>28</sup>, presupuestarias (el Fondo Europeo de Integración) e instrumentos prácticos creados para tal fin (*Manual europeo sobre la integración*, Web Europea de Integración y Módulos Europeos de Integración).

En 2014 la estrategia comunitaria de integración se ha centrado ante todo en mantener los logros alcanzados y en facilitar la ejecución de directivas y políticas existentes. En 2013 se lanzó la herramienta interactiva de la Web Europea de Integración para facilitar la difusión de buenas prácticas entre profesionales responsables de políticas de integración. El 2013 se clausuró el Fondo Europeo de Integración (EIF) (2007-2013), con un presupuesto total de 825 millones de euros<sup>29</sup>, y se iniciaron los trabajos para crear el Fondo de Asilo, Migración e Integración (AMIF). Más allá, 2014 ha sido un año de reflexión sobre los logros alcanzados y los retos que permanecen, lo que se ha abordado en distintas reuniones, como la 11ª reunión del Foro Europeo de Integración, celebrada el 3 de abril

**26.** TFEU, artículo 79.4.

**27.** Si bien la Comisión propuso utilizar en concreto el llamado «método abierto de coordinación» (COM (2011), «Método abierto de coordinación para la política de integración comunitaria» (OMC)), basado en una comparación de distintas alternativas nacionales que contribuiría a generar consensos, el método nunca ha sido ejecutado como tal, debido a que el Consejo nunca adoptó la propuesta. El Parlamento Europeo elaboró un informe en el que lamentaba la inactividad del Consejo en este sentido (*European Parliament, Report on the Commission Communication on an open method of coordination for the Community immigration policy*, COM (2001)387, A5-0224/2003, 16 June 2003, Rapporteur: Ana Terrón i Cusi).

**28.** Mediante la red de Puntos Nacionales de Contacto sobre la integración y el Foro Europeo para la Integración, se persigue facilitar el intercambio estructurado de buenas prácticas entre los ministros responsables de los estados miembros y Comisión en el primer caso, y la sociedad civil en el segundo.

**29.** Decisión del Consejo N° 2007/435/EC of 25 de junio de 2007.

de ese año<sup>30</sup>, así como en diversos informes de evaluación. En 2014 se han evaluado los proyectos de integración financiados con el EIF en el periodo 2007-2013 tanto a nivel nacional<sup>31</sup> como transnacional<sup>32</sup> y se han actualizado los Módulos Europeos de Integración en consulta con expertos de toda Europa, centrándose en las áreas de 1) acogida de recién llegados, 2) fuerte compromiso de la sociedad de acogida y 3) participación activa de los inmigrantes en todas las esferas de la sociedad<sup>33</sup>.

## DOS ÁREAS DE TRABAJO NOVEDOSAS DE ESTE AÑO SON LA INTEGRACIÓN DE SOLICITANTES DE ASILO Y LA IMPLICACIÓN DE EMPRESARIOS EN LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES

Particularmente importante ha sido que se haya logrado renovar el respaldo de los estados miembros a los Principios Básicos Comunes de Integración (CBP), promovidos activamente por la Presidencia griega (enero-junio 2014) con el apoyo de la Comisión Europea. Basándose en el mandato establecido en el TFEU, la Unión Europea ha desarrollado un marco para la cooperación en el ámbito de la integración anclado en los Principios Básicos Comunes sobre la Integración (CBP 2004)<sup>34</sup>, y en la Agenda de la Integración (2005, 2011). Así, siguiendo las conclusiones

de la 11ª reunión del Foro Europeo de Integración del 3 abril 2014<sup>35</sup>, el Consejo de Ministros de Justicia e Interior respaldó el 5 y 6 de junio de 2014 los CBP tal y como fueron formulados hace diez años.

Aunque, aparentemente, el respaldo a los CBP puede aparecer como un logro muy modesto o incluso un retroceso, desde la perspectiva de la Comisión es extremadamente positivo, entendiendo que la apertura de nuevas negociaciones hubiera producido un resultado menos

30. 11ª reunión del Foro Europeo de Integración, «Ten years with the Common Basic Principles on integration – what next?», Bruselas, 3 de abril 2014.

31. European Commission (2011), *Synthesis of the national evaluation reports on implementation of actions co-financed by the European Fund for the Integration of third-country nationals from 2007 to 2009 and report at European Union level*. COM (2011) Bruselas. HOME/2010/EIFA/ACT/2006.

32. European Commission (forthcoming), *Compilation and Content Analysis of Projects Funded within Community Actions Program o the European Integration Fund 2007-2013*, Rapporteur: María Bruquetas Callejo;

33. European Modules of Migrant Integration. Final Report 2014. Rapporteur: Judith Roosblad.

34. Principios Básicos Comunes para la Política de Integración de Inmigrantes en la Unión Europea (2004), adoptados por el Consejo de Justicia e Interior el 19 de noviembre de 2004. Según las siglas en inglés, CBP, en castellano, PBC.

35. 11ª reunión del Foro Europeo de Integración, «Ten years with the Common Basic Principles on integration – what next?», Bruselas, 3 de abril de 2014.

ambicioso que los CBP<sup>36</sup>. También constituye un hito dado que el núcleo central de los CBP, el concepto bidireccional de integración, está asediado crecientemente por el deseo de algunos estados miembros de vincular los derechos de residencia con la capacidad de los inmigrantes de demostrar su grado de integración. Recordemos que en los últimos años, diversos países, como los Países Bajos, Francia, Dinamarca, el Reino Unido entre otros, exigen medidas (p. ej., exámenes de ciudadanía) como requisitos obligatorios para la obtención de permisos de residencia de larga duración, de naturalización y/o reagrupación familiar.

Dos áreas de trabajo novedosas de este año son la integración de solicitantes de asilo, y la implicación de empresarios en la integración de los inmigrantes. En realidad ambos asuntos provienen de la extensión de dossiers ya existentes, enlazando con las dos grandes prioridades en el área de migración (incremento de los solicitantes de asilo y competitividad). Los flujos constantes de solicitantes de asilo acarrearán la necesidad de adaptar las políticas de integración convenientemente, para lo cual la Comisión quiere promover la colaboración de gobiernos y *stakeholders*. Actualmente la Comisión (DG Employment, DG Education, DG Home) está montando una plataforma de diálogo con empresarios para discutir el perfil de trabajadores y el tipo de cualificaciones que necesitan. Además, la cooperación con los países de origen es otro tema en alza en las actividades promovidas desde la Comisión, particularmente en lo que se refiere a medidas previas a la migración (*pre-departure measures*).

## **4. POLÍTICA COMÚN DE ASILO**

### **a. Agenda política: solidaridad y responsabilidad**

Recordemos que a finales del año 2013 la crisis siria se recrudecía y además el 3 de octubre de 2013 morían alrededor de 500 inmigrantes cerca de Lampedusa como consecuencia del hundimiento de su embarcación. La reacción inmediata de los estados miembros e instituciones comunitarias consistió entonces en orientar las prioridades europeas hacia la reducción de la siniestralidad en el mar y la búsqueda de medios que proporcionasen un acceso legal y controlado a los solicitantes de asilo al territorio de la UE (Bardolet, 2014). Recordemos que tanto la protección internacional como la dimensión exterior del asilo se incluyeron en su día entre las prioridades estratégicas del Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM) en aras de abordar estas cuestiones de una forma más sistemática e incardinada en la orientación política

---

36. Entrevista con asesor senior de la Comisión Europea, D.G. Interior, departamento de Integración de inmigrantes.

general. Así se hizo y, por ejemplo, la Asociación para la Movilidad celebrada con Marruecos en 2013 exige prestar ayuda a ese país para que refuerce su sistema nacional de asilo<sup>37</sup>.

El Consejo Europeo de 26 y 27 de junio de 2014 señala en sus conclusiones que el asilo en Europa debe sustentarse sobre dos pilares, *solidaridad y responsabilidad*, que deben forzosamente estar vinculados. Un botón de muestra de esa necesaria relación lo constituyen diversas propuestas de acción concreta como el realojamiento de beneficiarios de protección internacional –ensayado desde Malta en los últimos años–; la posible tramitación conjunta de solicitudes de asilo o la puesta en común de centros de acogida ante situaciones de emergencia. El objetivo de la solidaridad hace que las acciones de las instituciones comunitarias se dirijan hacia los países de origen y de tránsito de los movimientos migratorios. La Comisión Europea propone que estas medidas se incorporen a la política exterior comunitaria<sup>38</sup> aumentando en esos países los niveles de protección para intentar, de ese modo, reducir el número de personas que acometen «peligrosos viajes» a través del Sáhara, el Mediterráneo y otras rutas para llegar a Europa. En este sentido actúan también, como instrumento clave para reforzar la solidaridad, los llamados Programas Regionales de Protección (PRP). La Comisión Europea, en su Informe sobre la aplicación del GAMM 2012-2013, trata de ampliar su ámbito de actuación y evaluar la necesidad de establecer nuevos Programas. El enfoque propuesto es doble: incrementar cada año el número de refugiados reasentados en los estados miembros de la Unión, al tiempo que se refuerza la capacidad de las autoridades nacionales para hacer frente a los desplazamientos y se promueve la integración de los refugiados en las comunidades locales. La Comisión Europea plantea aumentar su componente de desarrollo tanto de las comunidades de refugiados como de acogida y no limitarse a incidir en la capacidad de recepción del país. Así se refleja, por ejemplo, en el Programa regional de protección y desarrollo para Oriente Próximo (Irak, Jordania, Líbano) con 16 millones de euros presupuestados para un futuro próximo. La intención es que sirva de respuesta a largo plazo a la crisis de refugiados en la región. Las instituciones comunitarias siguen insistiendo en la necesidad de integrar los PRP en todos los diálogos políticos y marcos de cooperación y en reforzar la cooperación con terceros países, examinando en este sentido la posible colaboración de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA) con los mismos. Cuando se trata de combinar la solidaridad con la llegada más segura a Europa se recurre a los programas de reasentamiento; a procedimientos de entrada protegida, que permiten a las personas solicitar protección sin iniciar el viaje aunque

37. «Informe sobre la aplicación del Enfoque Global de la Migración y la Movilidad 2012-2013», *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*, COM (2014) 96 final, de 21.02.2014, p. 17.

38. «Una Europa abierta y segura: Ha llegado la hora de hacerla realidad» (COM (2014) 154 final, SWD (2014) 63 final, 11.03.2014, p. 8).

exigen un enfoque coordinado sobre visados humanitarios y directrices comunes en la UE, o la idea de estudiar la posible tramitación conjunta de las solicitudes de protección fuera de la Unión<sup>39</sup>. La composición de los flujos migratorios y las causas de los desplazamientos –en muchas ocasiones forzosos– que responden a la necesidad de búsqueda de protección pueden no encontrar una respuesta adecuada en esas propuestas presentadas. En esos casos, ni la peligrosidad de la ruta utilizada ni el desarrollo de los países de origen y tránsito suponen un freno al trayecto migratorio de la persona.

## **b. Estado del desarrollo legislativo en materia de asilo**

Tras la adopción en junio de 2013 del llamado «Paquete de asilo» (*Asylum Package*), las instituciones europeas han considerado que se cierra –aunque sea de forma provisional– una fase de desarrollo legislativo para iniciar una etapa de implementación por parte de los estados miembros de todas las normas aprobadas. Nos encontramos en el periodo de transposición de las Directivas relativas a protección internacional aprobadas en junio de 2013 con las que se completaba la segunda fase del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). Dicho periodo finalizará en junio de 2015. El objetivo para los próximos años es hacer hincapié en la aplicación uniforme de estas medidas, para las que se han ido aprobando otras normas, entre ellas, la propuesta de modificación del conocido como Reglamento Dublín III<sup>40</sup> en lo que se refiere a la determinación del Estado miembro responsable del examen de la solicitud de protección internacional de un menor no acompañado que no tenga a ningún miembro de la familia, hermano o pariente presente legalmente en un Estado miembro<sup>41</sup>. La propuesta tiene en cuenta la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE dictada en el asunto C-648/11 el 6 de junio de 2013. En esta propuesta se establece que el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de asilo, presentada por un menor no acompañado sin parientes legalmente presentes en el territorio de un Estado miembro, será el Estado en el que se encuentre después de haber presentado en él una demanda de protección internacional (y no aquel Estado en el que haya presentado la solicitud, tal como dispone el Reglamento Dublín III en vigor). A este cambio se suma una cuestión que la sentencia del TJUE no incorporaba. Así, para garantizar la coherencia y evitar la inseguridad jurídica, se señala el Estado responsable cuando el menor

39. «Una Europa abierta y segura: Ha llegado la hora de hacerla realidad», COM (2014) 154 final, SWD (2014) 63 final, 11.03.2014, p. 8.

40. Reglamento de Ejecución (UE) n° 118/2014 de la Comisión de 30 de enero de 2014 que modifica el Reglamento (CE) n° 1560/2003, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los estados miembros por un nacional de un tercer país (DOUE L 39/1, de 8.02.2014).

41. COM (2014) 382 final, de 26 de junio de 2014.

ha presentado varias solicitudes en uno o más estados miembros y se encuentra en el territorio de uno en el que no ha presentado ninguna. En este caso, el país en el que se encuentre debe ofrecer al menor la posibilidad de presentar una solicitud de protección internacional tras informarle de su derecho y de las consecuencias de ese ejercicio. Todo ello bajo el paraguas del interés superior del menor.

Por otro lado, el Consejo Europeo, lejos de aportar nuevas líneas estratégicas en lo que podría calificarse de falta de ambición política en esta materia, se limita a resaltar en las Conclusiones de su reunión de 26 y 27 de junio de 2014 (EUCO 79/14), que es una «absoluta prioridad» la transposición e implantación efectiva del Sistema Europeo Común de Asilo (apartado 7). El fin perseguido es una mayor cooperación de modo que los solicitantes de asilo obtengan la misma protección e idénticas garantías procesales en toda la Unión Europea. Al mismo tiempo hay que reforzar el papel de la OEAA sobre todo en cuanto se refiere a la aplicación uniforme del acervo comunitario. Esta Oficina Europea sigue prestando asistencia a Grecia y ha puesto en marcha un plan para Italia y Bulgaria, dadas sus dificultades para gestionar las solicitudes de asilo. De hecho, se considera ahora también a Bulgaria como un país «no seguro» adonde –al igual que sucede con Grecia– no es posible trasladar solicitantes de asilo desde otro Estado miembro de la UE en virtud de la aplicación del Reglamento Dublín III<sup>42</sup>.

No obstante, la realidad impone la necesidad de seguir modificando el marco normativo en esta materia. El mecanismo de alerta precoz, preparación y gestión de crisis garantizado en el Reglamento de Dublín III requerirá para su puesta en marcha que la comunicación circule con mayor fluidez desde los estados miembros hacia la Comisión Europea y la Oficina Europea de Apoyo al Asilo. Asimismo cabe preguntarse si la UE está preparada para gestionar una posible afluencia masiva de refugiados o solicitantes de asilo. La propia Comisión duda de esa capacidad y sugiere que, en su caso, se modifique la normativa de protección temporal para convertirla en un «instrumento más práctico y flexible»<sup>43</sup>. Desde la UE se hace hincapié en que debe establecerse el reconocimiento mutuo entre los estados miembros de las decisiones en materia de asilo y un marco de transferencia de protección acorde con el objetivo general de crear un estatuto uniforme de refugiado válido en toda la Unión. La sentencia del TEDH dictada en el asunto *M.G. contra Bulgaria* de 25 de marzo de 2014 pone de manifiesto esta necesidad.

---

42. UNHCR observations on the current asylum system in Bulgaria, <http://www.refworld.org/docid/52c598354.html> último acceso 3 de diciembre de 2014.

43. «Una Europa abierta y segura: Ha llegado la hora de hacerla realidad», COM (2014) 154 final, SWD (2014) 63 final, 11.03.2014, p. 8.

### c. La jurisprudencia en el sistema europeo común de asilo

En los pasos que en el futuro inmediato se den para implantar el SECA hay que subrayar el papel de la jurisprudencia tanto del Tribunal de Justicia de la UE como del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, pese a no ser este último en principio un órgano de control directo de la acción comunitaria. Quizás ambas instancias judiciales fueren al legislador de la UE, con sus pronunciamientos, a intervenir en el desarrollo de la normativa de asilo europea. Sirva como ejemplo la influencia de la sentencia del TJUE en el asunto *M. A. et al.* de 6 de junio de 2013 sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 604/2013 en lo que se refiere a la determinación del Estado miembro responsable del examen de la solicitud de protección internacional de un menor no acompañado que no tenga a ningún miembro de la familia, hermano o pariente presente legalmente en un Estado miembro (COM (2014) 382 final, de 26.06.2014).

A lo largo de 2014 se pueden destacar tres sentencias del Tribunal de Luxemburgo sobre protección internacional. La primera, de enero de 2014, relativa a la interpretación de las condiciones para ser beneficiario de protección subsidiaria. La segunda, dictada un mes más tarde, examina las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo garantizadas por los estados miembros de la UE. La última, a finales de año, se centra en los requisitos de prueba de la alegada condición de homosexualidad como motivo de persecución.

En la Sentencia TJUE *Aboubacar Diakité* (de 30 de enero de 2014), el Tribunal de Luxemburgo resuelve una cuestión prejudicial planteada por el Consejo de Estado belga sobre la interpretación del artículo 15(c) de la Directiva de protección internacional 2004/83/CE<sup>44</sup> en relación con el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949. El Tribunal considera que la expresión empleada por el legislador europeo en la Directiva difiere de la empleada por el Derecho internacional humanitario e insiste en este caso en que «no es necesario llevar a cabo una apreciación específica de la intensidad de estos enfrentamientos durante el examen de una solicitud de protección subsidiaria para determinar, independientemente de la valoración del grado de violencia resultante de dichos enfrentamientos, si concurre el requisito relativo a la existencia de un conflicto armado» (apartado 32). Además, no debe supeditarse la existencia de un conflicto armado a un nivel determinado de organización de las fuerzas armadas implicadas o a una duración particular del conflicto. Será suficiente con que los enfrentamientos entre estas fuerzas armadas generen el grado de violencia necesaria, creando una necesidad real de protección internacional del solicitante (apartado 34).

44. Sustituida por la Directiva 2011/95/UE, de 13.12.2011 (DOUE L 337/9, de 20.12.2011), que mantiene la misma redacción de este artículo implicado.

En la STJUE *familia Saciri*, de 27 de febrero de 2014, la aplicación de las normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los estados miembros. El Tribunal confirma que las condiciones materiales de acogida deben concederse a los solicitantes de asilo desde que se presenta su solicitud de asilo. Cuando un Estado miembro opta por proporcionar las condiciones materiales de acogida en forma de asignaciones financieras estas deben ser suficientes para garantizar la atención sanitaria y un nivel de vida digno y adecuado, así como para asegurar la subsistencia de los solicitantes de asilo, permitiéndoles disponer, en particular y si fuera necesario, de un alojamiento en el mercado privado de alquiler (apartado 42). Esto no significa que deba interpretarse la Directiva en el sentido de dejar elegir al solicitante el alojamiento según su conveniencia personal (apartado 43). Por otro lado, el importe de las asignaciones debe ser suficiente para permitir que los hijos menores se alojen con sus padres, y poder mantener así la unidad familiar (apartado 46). Los estados miembros disponen de cierto margen de apreciación respecto a los medios por los que proporcionan condiciones materiales de acogida. Esta posibilidad no excluye la responsabilidad del Estado de que se respeten las normas de acogida. La saturación de la red de acogida «no puede justificar excepción alguna en la observancia de dichas normas», en palabras textuales del Tribunal (apartado 50).

Por último, y casi a final de año, el TJUE resuelve una nueva cuestión prejudicial belga referida, en esta ocasión, a la prueba del temor de persecución basado en la orientación sexual (asuntos A., B. y C., C-148/13 a 150/13, sentencia de 2 de diciembre de 2014). Cuando se trate de solicitudes de asilo en las que se alega la pertenencia a un determinado grupo social debido a la orientación sexual y solo se cuente con las declaraciones de los demandantes, el Tribunal impone ciertas condiciones. La evaluación de la solicitud no puede basarse únicamente en conceptos estereotipados asociados a los homosexuales; la incapacidad de un solicitante de asilo para responder a determinadas preguntas no constituye por sí misma motivo suficiente para negar su credibilidad; los interrogatorios o posibles vídeos sobre sus prácticas sexuales son contrarios o pueden menoscabar su dignidad, violando de este modo la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. En este último caso, además, podríamos estar ante un efecto incentivador respecto a otros solicitantes lo que equivaldría a imponerles a ellos estas pruebas (exámenes o vídeos) (apartados 63 a 66).

#### **d. El control de fronteras y su repercusión en el acceso a la UE**

La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la labor del Grupo Especial para el Mediterráneo, COM (2013) 869 final, el 4 de diciembre de 2013 presenta 37 acciones específicas destinadas a ofrecer protección, y el espíritu que anima su adopción es el principio de solidaridad y el reparto de responsabilidades, con una perspectiva clara de acción exterior. Las líneas de acción previstas son, entre otras, los PRP, el reasentamiento, la lucha contra el tráfico ilícito, contra

la trata de seres humanos y la delincuencia organizada o el refuerzo de la vigilancia de fronteras. La Comisión menciona el deber de todas las acciones descritas en la misma de «respetar plenamente las normas internacionales en materia de derechos humanos, como la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, el principio de no devolución y el acervo de la UE aplicable» (p. 3). Sin embargo, se echan de menos referencias a cómo las medidas previstas –que no se dirigen específicamente a la protección– afectan a la obligación de los estados miembros de respetar el principio de *non refoulement* o no devolución; al derecho humano a salir del país y –en caso de persecución– a buscar protección en otro país y, además, al acceso de los demandantes de asilo a un procedimiento de asilo. Hay que tener en cuenta que se trata normalmente de flujos migratorios mixtos y que estos tres aspectos se ven directamente afectados. Sería conveniente prever su respeto, más allá de la afirmación genérica que –a modo de cláusula general– se incorpora en los documentos de las instituciones comunitarias.

El artículo 4 del Reglamento (UE) 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los estados miembros de la UE (DOUE 189/93, de 27.06.2013) regula detalladamente la protección de los derechos fundamentales y, en particular, del principio de no devolución o *non refoulement* en los casos de desembarco en un tercer país, de la atención a las necesidades específicas de las personas durante la operación marítimas, del intercambio de sus datos personales y de la formación que deben recibir sobre estas materias los guardias de fronteras y el personal involucrado. Pese a su naturaleza de medidas o mecanismos de control de fronteras, tienen una clara y directa repercusión en la protección de los derechos fundamentales y, en particular, en los refugiados y solicitantes de asilo.

#### **e. Posibles conclusiones**

La UE se plantea un contexto de posible aumento del número de solicitantes de asilo con flujos mixtos y complejos que van a poner a prueba la capacidad de acogida y respuesta de los estados miembros. Partiendo de estas premisas la lectura de las propuestas presentadas como línea de actuación conduce a una perspectiva de control de fronteras y de los flujos migratorios y un esfuerzo por externalizar el asilo. Al refuerzo del control de fronteras (entre Bulgaria y Turquía; en la región griega de Evros y en Ceuta y Melilla por parte de España) se une el intento de modificar las rutas migratorias hacia Europa, incluida aquella que utiliza el Mediterráneo.

Las estrategias migratoria y de control de fronteras actuales muestran una cierta ambigüedad en la posición europea en cuanto al asilo se refiere. Esa ambigüedad es la consecuencia de mezclar en un mismo discurso la referencia explícita al objetivo de salvar vidas como el principal en los instrumentos legales de rescate, con la atención a las medidas de desarrollo de los países de origen y tránsito. Se pretende, de este modo, desincentivar la llegada a Europa, pero al mismo tiempo se consigue un efecto (¿buscado?) de externalizar las fronteras y de colocar obstáculos cada vez mayores a la llegada de personas que huyen buscando protección. Personas que tienen derecho a no ser devueltas a países donde su vida, libertad o integridad se encuentren amenazadas y que también tienen derecho a salir y buscar protección.

Vinculado al control de fronteras, existe una clara voluntad política de ordenar los flujos migratorios con medidas que inciden directamente en los países de origen y de tránsito (PRP, políticas de desarrollo, etc.). Al mismo tiempo, se quiere evitar el riesgo de trayectos muy peligrosos que implican pérdida de vidas humanas. Con el esfuerzo de integrar la migración forzada en la agenda europea de desarrollo y migración se quieren evitar desplazamientos futuros y hacer hincapié en la búsqueda de soluciones duraderas. Sin embargo, ¿se refuerzan en contrapartida las vías de acceso seguras para solicitantes de protección internacional?

## 5. LIBERTAD DE MOVIMIENTO

El 1 de enero de 2014 terminaron las restricciones temporales a la libre entrada de trabajadores rumanos y búlgaros, sin que por el momento haya tenido lugar la invasión preconizada por muchos. La ampliación de la Unión en 2004 puso en tela de juicio la deseabilidad de la libertad de movimiento, que podría ser utilizada por ciudadanos de los nuevos países miembros para beneficiarse de los estados de bienestar de los países del noroeste de Europa. En los últimos años, otros dos desarrollos han puesto en cuestión la coherencia con esta norma. Por una parte, las crisis humanitarias en el entorno inmediato y la llegada masiva de solicitantes de asilo al sur de Europa han puesto una vez más en cuestión la voluntad de los estados miembros de cumplir con esta norma. Por otra parte, los conflictos sobre la aplicación de la libertad de movimiento han aumentado en los últimos años a raíz de la crisis económica y la creciente migración intraeuropea.

El principio de libertad de movimiento<sup>45</sup> es central al proyecto europeo, pero no obstante implica difíciles retos en su implementación práctica y oculta fuertes divergencias entre los miembros de

---

45. Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los estados miembros.

la UE. El derecho de libertad de movimiento deriva directamente de la ciudadanía europea, que permite a los ciudadanos europeos a residir en otro país miembro<sup>46</sup>. Los ciudadanos de la UE tienen derecho a residir en otro Estado miembro del cual son ciudadanos. A partir de tres meses de residencia necesitan, o bien disponer de suficientes recursos económicos o bien ser empleados por cuenta ajena, estudiantes (también con recursos) o familiares de alguien que cumpla los requisitos anteriores. La creación de un espacio de libertad de movimiento intraeuropeo tuvo lugar después de la Segunda Guerra Mundial como respuesta a las necesidades complementarias de una Europa del Norte con escasez de mano de obra y una del Sur con exceso. Inicialmente el derecho a la libertad de movimiento estaba dirigido a personas económicamente activas que fueran capaces de mantenerse económicamente en el país de destino<sup>47</sup>, pero a partir del Tratado de Maastrich y la creación de la ciudadanía europea, la libertad de movimiento se amplió a todos los ciudadanos de la Unión.

Fundamentalmente han sido los estados miembros del norte de Europa los que han mostrado sus reticencias ante este principio aduciendo que facilita el trasvase de ciudadanos de países terceros hacia sus países, atraídos por sus generosos estados de bienestar. Así, en junio de 2012, el Consejo de ministros de Interior de la Unión decidió reformar unilateralmente el Tratado de Schengen para reintroducir controles fronterizos temporales en caso de que un Estado se viera desbordado por los flujos migratorios de ciudadanos de países terceros. En marzo de 2013, los ministros de Alemania, los Países Bajos, Reino Unido y Austria enviaron una carta al Consejo instando a emprender acciones contra el «turismo de bienestar». Desde entonces, la controversia en torno al principio de libertad de movimiento<sup>48</sup> se ha centrado sobre todo en el derecho a recibir asistencia social, y en torno al uso de tests de «derecho a residir» para familiares y personas inactivas. Por ejemplo, en 2013 Bélgica expulsó casi 5.000 ciudadanos europeos desempleados, aduciendo que representaban «una carga excesiva» para el estado de bienestar belga. La Comisión respondió asegurando que no pensaba modificar las normas de libertad de movimiento y requiriendo a estos estados que faciliten evidencias en apoyo de sus críticas<sup>49</sup>.

Durante 2014, los flujos de ciudadanos de los países más castigados por la crisis hacia el norte de Europa<sup>50</sup>, ha continuado espoleando los discursos y las medidas proteccionistas de

---

46. TFEU, Artículo 49.

47. TFEU, Artículo 45.

48. Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los estados miembros.

49. «JHA: Commission and Dublin do not want to revise free movement rules», Agence Europe, 7 de junio de 2013.

50. También ciudadanos de países terceros, particularmente aquellos con permisos de residencia de larga duración, así como inmigrantes naturalizados se están trasladando a países de Europa Noroccidental en busca de mejores oportunidades laborales.

los vecinos del norte de Europa. El llamado «turismo de bienestar» y los discursos priorizando «primero los de casa» (Cea D’Ancona y Vallés, 2009) han sido ampliamente invocados para justificar la necesidad de medidas que reducen movilidad y acceso a derechos. Así, Alemania presentó un proyecto de ley que limita la estancia de inmigrantes de la UE sin empleo. El objetivo de esta medida es «frenar el abuso» de los sistemas de ayuda, ya que en enero se disparó un 80% el número de búlgaros y rumanos inmigrados. En noviembre de 2014, Reino Unido anunció una serie de medidas para limitar tanto movilidad como derechos; no obstante, Cameron no incluyó en el paquete un cupo para los ciudadanos de la eurozona como demandaban algunos sectores de su partido. Por último, Suiza decidió en referéndum en febrero de 2014 la imposición de cupos a la entrada de inmigrantes procedentes de otros países de la UE, así como restricciones a beneficios sociales y a la reagrupación familiar. Este país ya venía tomando medidas de restricción desde 2013 para frenar la entrada de trabajadores españoles, portugueses e italianos.

La Comisión, por el contrario, ha declarado que el uso de los derechos vinculados con el libre movimiento no debe ser considerado como un abuso<sup>51</sup>, dando prioridad a afrontar los obstáculos legales y prácticos que los individuos encuentran en el ejercicio de sus derechos de ciudadanía europea<sup>52</sup>. De igual modo, el tribunal de Justicia de la Unión Europea ha estado investigando normas nacionales que imponen condiciones adicionales a los ciudadanos de la UE (a las que los ciudadanos autóctonos no están sujetos)<sup>53</sup>. En noviembre 2014 la Corte Europea dictaminó que los estados miembros pueden tomar medidas contra los abusos, y denegar la solicitud de subsidios sociales a ciudadanos de otros países miembros que no desarrollen una actividad económica y que ejerzan su libertad de circulación con el único objetivo de percibir la ayuda social en el otro Estado miembro<sup>54</sup>.

De hecho, no existe evidencia empírica de que los ciudadanos europeos móviles abusen de las prestaciones sociales. A pesar del eco que ha encontrado en los medios el discurso del turismo asistencial, los estudios indican que el impacto real de la movilidad intraeuropea en las sociedades del norte de Europa es modesto y dista mucho de ser un motivo de alarma. Según cifras de

51. European Commission Communication on free movement of EU citizens and their families: five actions to make a difference, COM(2013) 837, Bruselas, 25.11.2013.

52. DG Justice’s Communication on «The EU Justice Agenda for 2020 – Strengthening Trust, Mobility and Growth within the Union», COM(2014) 144.

53. Ver por ejemplo el caso Brey de septiembre de 2013 (C-140/12).

54. Caso de la Sra. Elizabeta Dano y su hijo Florin Dano-Jobcenter Leipzig, sentencia asunto C333/13, <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-11/cp140146es.pdf>

Eurostat, apenas un 2,7% de los ciudadanos de la UE-27 residen en otro país distinto del propio, mientras que los trabajadores empleados en otro país representan un 3,1% de los trabajadores de la UE. Por otra parte, una mayoría de los ciudadanos de la UE que residen en otros estados miembros son jóvenes, lo que implica que no recurren a pensiones de vejez y que hacen un menor uso de los servicios sanitarios. La encuesta de Labour Force de Eurostat de junio de 2013 muestra claramente que los ciudadanos de la UE migran a otros estados miembros fundamentalmente para trabajar. Así, la tasa de empleo (EU 27) se sitúa en 67,7% para ciudadanos de la UE trabajando en otro Estado miembro, 64,6% para nacionales y 53,7% para ciudadanos de países terceros.

También, varios estudios de casos nacionales han encontrado que los inmigrantes de países terceros aportan más de lo que reciben del estado de bienestar (Moreno Fuentes y Bruquetas Callejo, 2011). Estudios similares han constatado la contribución neta de los inmigrantes comunitarios residentes en otros estados miembros (Dustmann *et al.*, 2010; Köning *et al.*, 2013). Por ejemplo, en un estudio reciente se constató que la amplia mayoría de los ciudadanos de otros estados miembros residentes en los Países Bajos no dependen de prestaciones asistenciales (Köning *et al.*, 2013). En la misma línea van los resultados de un estudio realizado en el Reino Unido, que muestran que los ciudadanos de los países de la anexión de 2004 (excepto Chipre y Malta) solicitan menos ayudas sociales que los británicos (Dustmann *et al.*, 2010). Dicho estudio muestra además que los ciudadanos EU-10 son más jóvenes, tienen un nivel educativo más alto y un nivel de ingresos comparativamente más elevado. En la misma línea, varios estudios contradicen la tesis de que los inmigrantes regularizados en el sur de Europa (y refugiados) tienden a mudarse a norte para beneficiarse de los generosos estados de bienestar de los países del norte de la UE. Así, un estudio italiano constató que ciudadanos de los países de Europa Central y del Este (moldavos y ucranianos) residentes en Italia habían obtenido sus visados en Alemania (Colombo y Sciortino, 2004). En la misma línea, diversos estudios muestran que las regularizaciones realizadas en España e Italia han permitido estabilizar a una gran parte de la población inmigrante (Carafagna, 2002; Arango & Finotelli, 2009; Cachón, 2007).

**LA UNIÓN EUROPEA REQUIERE DE MEJORES MECANISMOS PARA HACER VALER EL ESTADO DE DERECHO Y AFRONTAR LOS RETOS QUE LA LEY ENCUENTRA A SU IMPLEMENTACIÓN. LOS PRINCIPIOS DE SOLIDARIDAD Y REPARTO DE RESPONSABILIDADES DEBEN TRADUCIRSE EN MEDIDAS Y ACCIONES CONCRETAS**

## 6. CONCLUSIONES: EL FUTURO POST-ESTOCOLMO

En la nueva hoja de ruta de la UE aparecen las políticas comunitarias de inmigración como un plato fuerte. Sin embargo, no parece probable que se vaya a lograr en el corto/medio plazo desbloquear los grandes atolladeros que colapsan la política comunitaria de inmigración y asilo, ya que el proyecto encalla en profundas divergencias de fondo, la línea divisoria norte-sur de Europa, y obstáculos institucionales como el monopolio del Consejo en la toma de decisiones o el cada vez mayor número de actores con opiniones divergentes. Es probable que, a pesar de la voluntad de cambio, predomine la continuidad (dadas las trayectorias dependientes).

Las crecientes dificultades de avance en varios frentes muestran que los principios de libertad de movimiento y solidaridad están en entredicho. Esto es, fundamentalmente, consecuencia del retorno a una mentalidad y modo de trabajo intergubernamental, donde la toma de decisiones está monopolizada por el Consejo y determinada por los intereses de algunos estados miembros. No obstante, el pulso entre el Consejo y Comisión podría desafiar la agenda de inmigración que el Consejo trata de imponer, haciendo valer su capacidad de legislar. De hecho, la Comisión Juncker ha sido calificada como la más política desde Delors, ya que ha situado en posiciones preeminentes a las figuras de mayor talla política, aparentemente sin reparar en equilibrios territoriales y dejando a Alemania, Francia y Reino Unido sin cargos importantes.

La tarea de consolidación que se ha marcado la nueva Comisión para los próximos años tiene mucho sentido en la actual coyuntura. Subyacente a la estrategia de la consolidación está la constatación de que alcanzar acuerdos es cada vez más arduo y lleva más tiempo, habida cuenta de que el incremento del número de actores con intereses divergentes dificulta la toma de decisiones. También la brecha de implementación constituye un auténtico quebradero de cabeza para la UE, donde la discontinuidad entre la normativa y las prácticas de los estados viene a desafiar el mandato de la UE. En esta tesitura, cobra mucho sentido que la Comisión se centre en trabajar con los estados miembros para asegurar una adecuada ejecución de las políticas existentes y para atajar las prácticas nacionales disonantes. Comisión y Parlamento Europeo reconocen en numerosos documentos la imperiosa necesidad de adoptar directrices de implementación y procedimientos de infracción. No obstante, la Unión Europea requiere de mejores mecanismos para hacer valer el Estado de Derecho y afrontar los retos que la ley encuentra a su implementación. Los principios de solidaridad y reparto de responsabilidades deben traducirse en medidas y acciones concretas.

Una implementación adecuada del marco comunitario de integración tiene una enorme potencia incluso en un ámbito con competencias comunitarias limitadas como el de integración. Tal y como Acosta demuestra (2013), la UE es capaz de superar las limitaciones del mandato de integración a través de otras políticas europeas como la de fomento del mercado laboral único. Esto es así puesto que la UE tiene competencias para intervenir en ámbitos que tienen consecuencias fundamentales para la integración de los inmigrantes, como es el acceso al mercado laboral.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arango, J. y Finotelli, C. (eds.). «The making of an immigration model: Inflows, impacts and policies in Southern Europe». *IDEA Working paper*, n.º 9 (mayo 2009).

Bardolet Dilmé, A. «Visado humanitario: Una posible puerta de entrada a la Fortaleza Europea». *Opinión CIDOB*, n.º 249 (julio 2014).

Cachón, L. *La experiencia internacional en regularizaciones extraordinarias de inmigrantes indocumentados: España en el modelo del Sur de Europa*. Madrid (manuscrito inédito), 2007.

Carafagna, M. «I sommersi e i sanati: Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia», en: Colombo, A. y Sciortino G. (eds.). *Stranieri in Italia: Assimilati ed esclusi*. Bolonia: Il Mulino, 2002, p. 53-91.

Carrera, S.; Guild, E. y Hernanz, N. «Rule of law or rule of thumb? A New Copenhagen Mechanism for the EU». *CEPS Policy Brief*, n.º 303 (20 de noviembre 2013).

Carrera, S. y Guild, E. «The European Council's Guidelines for the Area of Freedom, Security and Justice 2020. Subverting the Lisbonization of Justice and Home Affairs?». *CEPS Essay*, n.º 13 (julio 2014).

Carrera, S.; Guild, E. y Parkin, J. «Who will monitor the spies?». *CEPS Commentary* (enero 2014).

Cea D'Ancona, M. A. y Vallés, M. S. *Evolución del racismo y la xenofobia en España, Informe 2009*. Madrid: OBERAXE/Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2009.

Collett, E. «Future EU policy development on migration and asylum: Understanding the challenge». *MPI Policy Brief Series*, n.º 4 (mayo 2014). Washington: Migration Policy Institute (MPI).

Collier, Paul. «The old European vision and the new migration reality». *Eutopia, Ideas for Europe Magazine* (3 de abril 2014).

Colombo, A. y Sciortino, G. *Sistemi migratori e lavoro domestico in Lombardia: Una ricerca commissionata dall'IRES Lombardia*. Milano: IRES, 2004.

Comisión Europea. «5th Annual Report on Immigration and Asylum 2013». Bruselas, COM (2014) 288 final (25 de mayo de 2014).

Dustmann, C.; Frattini, T. y Halls, C. «Assessing the fiscal costs and benefits of A8 migration». *Fiscal Studies*, vol. 31, n.º 1 (2010), p.1-41..

Eurostat. «Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: Third quarter 2014». *Data in focus*, n.º 15 (diciembre 2014).

Guild, E.; Carrera, S. y Eisele, K. *Social benefits and migration*. Bruselas: Centre for European Policy Studies, 2013.

Juncker, Jean-Claude. «A new start for Europe: my agenda for jobs, growth, fairness and democratic change». Discurso de toma de posesión (15.07.2014).

Juncker, Jean-Claude. «Mission letter for Avramopoulos» (noviembre de 2014). Bruselas: Comisión Europea.

Koikkalainen, S. «Free movement in Europe, past and present». *Migration Policy Institute website* (abril 2011) (en línea) <http://www.migrationpolicy.org/article/free-movement-europe-past-and-present>

Köning, T.; Van der Linden, F.; Sluiter, N. y Verschuren, S. «Migrantenmonitor fase 2 (2007-2012). Personen uit de Europese lidstaten of kandidaat-lidstaten die in Nederland wonen of werken». La Haya: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2013).

Moreno Fuentes, J. y Bruquetas Callejo, M. *Immigration and the Welfare State in Spain*. Barcelona: Fundació 'la Caixa', 2011.

Parlamento Europeo. «Welfare benefits and intra-EU mobility». *Library briefing: Library of the European Parliament* (24 de septiembre 2013) (en línea) [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130634/LDM\\_BRI\(2013\)130634\\_REV1\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130634/LDM_BRI(2013)130634_REV1_EN.pdf)

Pastore, F. «Migration. A matter of unity and division». *Eutopia, Ideas for Europe Magazine* (3 de abril 2014).

Torreblanca, J. I. *¿Quién gobierna en Europa? Reconstruir la democracia, recuperar a la ciudadanía*. Madrid: Catarata, 2014.

Torreblanca, J. I. y Piquer, J. «Reflotación del euro, deriva estratégica». *Anuario internacional CIDOB 2013: Perfil de país Japón* (2014), p. 189-196.

