

# Las políticas de migración y asilo en la Unión Europea y sus problemas de aplicación en los Estados miembros

Migration and Asylum Policies in the European Union and its Application Problems in the Member States

JORDI REGI

Universidad Nebrija, España

**RESUMEN:** la problemática y el creciente apoyo de la presión migratoria han supuesto para la Unión Europea (UE) una de las principales crisis de los últimos tiempos que además no ha tenido ningún precedente. Las políticas existentes de asilo y migración no han podido dar la respuesta necesaria y adecuada debido al grave problema preexistente y se han producido un gran número de incumplimientos en los Estados miembro de la Unión Europea respecto de esta situación, algunos de ellos aún sin resolver y elevados al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

Este artículo analiza las políticas activas de la UE sobre migración y asilo desde una vertiente descriptiva como punto de inicio del estudio de los problemas de aplicación de esa normativa ante la crisis de gobernanza que supuso la entrada masiva de inmigrantes en el año 2015 como consecuencia de los problemas existentes en la guerra de Siria y el éxodo masivo de sus refugiados. Además, se estudia el papel determinante del Consejo de la UE en los aspectos objeto de estudio mediante el análisis de su creciente rol y sus políticas activas de intervención antes los problemas migratorios existentes, así como la regulación legislativa en el Derecho de la Unión y un análisis de las normas sobre la materia en el marco de las Naciones Unidas con el estudio de los convenios sobre la delincuencia organizada transnacional y la trata de personas. El artículo finalmente analiza los procedimientos de infracción sobre la materia tomando como base comparativa los últimos dos años de informes sobre el cumplimiento del derecho de la Unión concluyendo con la necesidad de reformular las mencionadas políticas y la implicación de los Estados miembro para realizar un frente común respecto de la problemática objeto del presente artículo y sus perspectivas de futuro.

**PALABRAS CLAVE:** políticas de migración, seguridad en la UE, crisis migratoria, procedimiento de infracción.

**ABSTRACT:** The problem caused by the growing migratory pressure has caused the European Union (EU) one of its most significant crisis of late. A crisis without precedent. Existing asylum and migration policies have not been able to give the necessary and adequate response due to the serious pre-existing migratory problem. A large number of infringement procedures have also been opened against European Union Member States due to this situation, some of them still are still unresolved and submitted to the Court of Justice of the European Union (CJEU).

This article analyzes EU's active policies on migration and asylum from a descriptive point of view as a starting point for the study of the implementation problems of these regulations in the wake of the governance crisis caused by the massive entry of immigrants in 2015 as a consequence of the war in Syria and the massive exodus of its refugees. In addition, the crucial role of the EU Council in this matter is studied through the analysis of its growing role and its active intervention policies against migration problems. The EU legislation is also analyzed as well as the United Nations rules on the matter through the study of the conventions on transnational organized crime and human trafficking. The article finally reviews the infringement procedures on the matter, taking as a comparative basis the reports on compliance with EU law from the last two years, concluding with the need to reformulate the aforementioned policies and the degree of member states' involvement, so as to create a common front against the problem analyzed in this article and its future development.

**KEYWORDS:** Migration policies, EU security, migration crisis, infringement procedure.

Recibido: 11 de noviembre de 2019. Aceptado: 28 de febrero de 2020.

*Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 6, No. 1, (2020), pp. 57-77.

<http://www.seguridadinternacional.es/revista/>

ISSN: 2444-6157. DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.11.5>

## INTRODUCCIÓN

El Tratado de Ámsterdam significó la atribución a la Unión Europea (en adelante UE) de la competencia en materia migratoria, es decir, que la misma pasó a formar parte del marco jurídico del Primer Pilar.

En palabras de Garcíaloro Bravo:

Existen tres ejes de la política de inmigración de la Unión Europea, ya que, además de los dos principales que son las políticas de control y de integración, presenta un tercer eje, la eliminación de las causas que promueven la migración en los países de origen a través de la cooperación al desarrollo. En segundo lugar, los inconvenientes de la lucha contra la inmigración irregular, la batalla contra migración ilegal es prioridad en la política migratoria de la Unión Europea. Y, en tercer lugar, los costes de las políticas migratorias restrictivas, está demostrado que una postura más flexible en la regulación de los flujos migratorios, sin la necesidad de llegar a la plena libertad, podría dar lugar a importantes ganancias. (Garcíaloro Bravo, 2008:21).

Las políticas migratorias de la UE son uno de los principales retos y a la vez obstáculos para el desarrollo de futuro de la Unión. Es evidente que las mismas generan todos los años una constante preocupación y una necesidad de desarrollar un frente común para afrontar todas estas situaciones. No obstante, la crisis migratoria que se produjo entre 2015 y 2016 como consecuencia de la guerra que tuvo lugar en Siria fue un problema de magnitudes inimaginables para Europa que tuvo que enfrentarse a un aumento de la migración y peticiones de asilo superiores a un millón trescientas mil personas (Peew Research Center, 2016).

Todo ello supuso la necesidad de que la UE adoptara una serie de medidas encaminadas al reparto de los migrantes y sobre todo a la necesidad de prestar la ayuda humanitaria necesaria que la situación requería con urgencia (Consejo Europeo, 2015). Medidas como el aumento de la seguridad en las fronteras, la reubicación de los migrantes, la lucha contra el tráfico ilícito de personas y el establecimiento de medidas que aseguraran una entrada al territorio comunitario ordenado y de forma reglada se produjeron con muchos problemas y sobre todo con innumerables procedimientos de infracción abiertos contra los Estados miembros que en la mayoría de los casos no han sido todavía resueltos, encontrándose la mayoría de ellos en un estado avanzado y cercanos a entrar en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, o como en el caso de Hungría, ya acordada su remisión al mismo (Comisión Europea, 2018c).

Las políticas de migración y seguridad han sido tradicionalmente controvertidas en su desarrollo y cumplimiento en el marco institucional de la Unión, representando en la actualidad una gran fuente de incumplimientos para los Estados miembros de la UE. La aparición de unas normas más restrictivas como consecuencia de la crisis económica producida a partir de 2008, motivaron la aparición de un nuevo paquete de Directivas que tuvieron en las limitaciones y la lucha contra la inmigración ilegal sus principales cometidos.

Este artículo analiza la problemática mencionada y describe el estado de la cuestión respecto a futuro, revisando las políticas migratorias y de asilo en la UE y el cada vez más creciente papel del Consejo, concluyendo con los principales y más importantes problemas de incumplimiento por parte de los Estados miembro que se han producido en los últimos dos años, 2017 y 2018.

Los Estados miembros y la UE comparten las competencias en políticas migratorias (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en adelante TFUE Arts. 79 y 80). Se pueden encontrar normas comunes y seguidamente normas de desarrollo en cada Estado miembro, por lo que no todas las normas y políticas migratorias son iguales entre los diferentes Estados miembros, así no existe una institución de la UE que sea responsable de la tramitación de las peticiones de asilo. Básicamente, la migración hacia Europa y dentro de Europa está regulada por una combinación de leyes nacionales, legislación comunitaria y otras obligaciones internacionales contraídas por los Estados miembros de la UE. Todo ello genera un desigual cumplimiento por parte de los Estados que se transforma en un gran número de procedimientos de infracción por parte de la Comisión Europea hacia los Estados miembros, fundamentalmente motivado por la problemática de la gestión de la soberanía en esos aspectos.

El fundamento jurídico para las políticas migratorias lo encontramos en el artículo 79 del TFUE, que establece:

La Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas.

El origen de la política migratoria supuso la aparición de competencias directas o indirectas sobre el objeto del presente estudio por parte de la UE que establecieron los principales aspectos objeto del presente estudio: Básicamente se regulan las condiciones de entrada y residencia y las normas relativas a la expedición por los Estados miembros de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar; la definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros; la inmigración y residencia ilegales, incluidas la expulsión y la repatriación de residentes en situación ilegal y la lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños.

No obstante, y como ya se indicó, el artículo 80 del TFUE deja claro que estas políticas “se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero”.

Todo ello pone de manifiesto la necesidad de catalogar las políticas relacionadas con la migración en dos subtipologías, las de control y las de integración.

La realidad es no obstante sustancialmente diferente, así Mercader Urquina establece que:

Uno de los rasgos que han caracterizado la política comunitaria sobre migraciones ha sido la postura anárquica, dispersa y defensiva que la Unión Europea ha adoptado en materia de procesos migratorios, puesto que ha constituido uno de los puntos de resistencia en el que con mayor fuerza se ha manifestado la tendencia de los Estados a salvaguardar su propia soberanía, considerando las políticas migratorias competencias internas de los Estados. (Mercader Urquina *et al.*, 2001: 36-37).

Todo ello implica que cada Estado es responsable del total de migrantes que va a acoger con fines laborales, de las decisiones finales sobre migración y consecuentemente de las condiciones para obtener el permiso de residencia y trabajo que permita a esos ciudadanos de otros Estados obtener esos documentos necesarios para el desarrollo de sus actividades y agrupamiento de sus familiares. La ausencia de una Política Migratoria Común, que merezca este nombre, es una anomalía que contrasta con otras áreas de la

construcción europea como el comercio, la agricultura, las finanzas o la libre circulación de los ciudadanos comunitarios (TFUE, Título 1). Incluso en comparación con aquellas áreas donde la integración es todavía muy parcial – tales como la política exterior y fiscal y la defensa – la migración se destaca como el último símbolo de la verdadera soberanía en 28 Estados miembros (más Suiza y Noruega).

Siguiendo a Goig Martínez (2017: 75), son cuatro vertientes las que propone la Comisión tanto a medio como largo plazo respecto de las políticas migratorias:

reducir los incentivos a la inmigración irregular; gestionar las fronteras salvando vidas y garantizando la seguridad; elaborar una política común de asilo más sólida; y establecer una nueva política de inmigración legal mediante la modernización y revisión del sistema de tarjeta azul, la determinación de nuevas prioridades en materia de políticas de integración, y la optimización de las ventajas que la política migratoria brinda a las personas y los países de origen.

Además, se esbozó la idea de crear regímenes de reubicación y reasentamiento, se anunció el enfoque de los denominados “puntos críticos”, cuyas agencias competentes de la Unión trabajarían sobre el terreno con los Estados miembros para proceder a la identificación de los migrantes, y además se planteó la posibilidad de llevar a cabo una intervención en el mediterráneo con el objetivo de eliminar las redes de traficantes y, en consecuencia, lugar contra la trata de seres humanos.

En relación a ello, la UE se enfrenta a dos tipos de situaciones migratorias, la primera relacionada con la inmigración económica; la segunda, la relacionada con las personas solicitantes de asilo. Por consiguiente, se han adoptado instrumentos político-normativos en temas fronterizos, migraciones y asilo, pero su perspectiva ha sido policial y “de seguridad” cuestionando el respeto de los Derechos Fundamentales (Goig Martínez, 2017)

En definitiva, fenómenos como la migración, las crisis específicas y las amenazas terroristas son el motivo que ha provocado que la UE deba aplicar unas políticas más restrictivas que suponen un cuestionamiento de los Derechos Humanos (Goig Martínez, 2017).

Respecto de la política de asilo encontramos el fundamento jurídico en el artículo 78 del TFUE en el que se establece que,

La Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como a los demás tratados pertinentes.

La entrada en vigor del sistema de abolición de fronteras también significó un refuerzo de la necesidad de controlar las políticas de asilo desde un punto de vista de la Unión con el fin de que los países que habían perdido su control de las fronteras tuvieran una seguridad mayor respecto del nuevo escenario (Hailbronner & Thym, 2016).

Dentro del marco del TFUE hay varios aspectos de la materia objeto de estudio a desarrollar. Así se prevé la elaboración de estatuto uniforme de asilo para nacionales de terceros países, válido en toda la Unión y herramienta fundamental para la gestión de esta política; un estatuto de protección subsidiaria para los nacionales de terceros países que, sin obtener el asilo europeo, necesiten protección internacional como complemento al anterior supuesto; la puesta en marcha de un sistema común para para la protección

temporal de las personas desplazadas, en caso de afluencia masiva, como el caso de la crisis migratoria de 2015 y 2016; la creación y regulación de una serie de procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo o de protección subsidiaria, mencionados anteriormente; la creación de un grupo de normas, criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de asilo o de protección subsidiaria; y la necesaria asociación y cooperación con terceros países para gestionar los flujos de personas que solicitan asilo o una protección subsidiaria o temporal con el fin de prevenir las situaciones desde un estadio más primitivo del problema e intentar poner fin a esos problemas antes de su origen.

Igualmente, el Tratado otorga a esta política el mismo tratamiento que en la política de migración si bien se prevé una cláusula de emergencia en el mismo artículo 78 que plantea la posibilidad de en caso de entrada masiva de migrantes,

si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo.

En este ámbito, las Directivas aplicadas al ámbito de la política de migración son las que a continuación se enumeran cronológicamente: la Directiva 2002/90/CE, que establece la definición común de delito de ayuda a la entrada de inmigrantes ilegales y regula la circulación y la estancia irregulares; la Directiva 2008/115/CE, que regula el procedimiento de retorno de los inmigrantes ilegales a sus países de origen; y la Directiva 2009/52/CE, que regula las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de migrantes en situación irregular.

Todas las anteriores representan un derecho sancionador para la lucha contra los migrantes irregulares en todos los ámbitos, pero la UE también regula la posibilidad de ayuda a migrantes que han sufrido un problema de trata de seres humanos y son víctimas con medidas de apoyo a las mismas. Este es el caso de las Directivas que siguen, que muestra un apoyo a los migrantes ilegales que muestren una actitud colaborativa con el Estado receptor para la lucha contra los problemas que derivan de la inmigración ilegal, todo ello regulado en la Directiva 2011/36/UE y Directiva 2004/81/CE, que otorgan de manera excepcional un permiso de residencia a las víctimas de estas situaciones que muestren una voluntad de apoyo y cooperación con las autoridades de los Estados miembros. El Consejo Europeo de Tempere supuso el inicio de esta nueva política de la Comisión Europea en la lucha contra la trata de seres humanos y la lucha contra la migración ilegal (Villacampa Estiarte, 2011).

La Directiva 2004/81/CE, permite conceder permisos de residencia a los migrantes que colaboren en la lucha contra la migración ilegal y de esta manera incide en su lucha otorgando los mencionados permisos de manera colaborativa a esos nacionales con determinadas condiciones y para ello se crea el denominado “periodo de reflexión”, durante el cual el migrante que colabore, de acuerdo con el Artículo 6 de la citada directiva tendrá una oportunidad en los términos previstos en la norma:

Los Estados miembros garantizarán que se conceda a los nacionales de terceros países interesados un período de reflexión que les permita recuperarse y librarse de la influencia de los autores de los delitos, de forma que puedan decidir con conocimiento de causa si cooperan con las autoridades competentes.

En una línea similar la Directiva 2011/36/UE en su Artículo 8 establece que los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias con la finalidad de que las

autoridades nacionales competentes opten por no emitir juicios ni tan si quiera imponer penas a las víctimas de la trata de seres humanos por llevar a cabo actividades ilícitas que se hayan visto obligadas a cometer como consecuencia directa de ser objeto de cualquiera de los actos contemplados en el artículo 2. Esta ausencia de enjuiciamiento para los delitos es obviamente necesario que se ha desarrollado por los Estados miembros y requiere de ulterior transposición.

Esta Directiva, en palabras de Villacampa Estiarte, supone un verdadero paso adelante ya que, “con la aprobación de la Directiva 2011/36/UE no puede sostenerse ya que la política de la Unión se limite a la mera pretensión de resolución del problema mediante el exclusivo recurso a la normativa penal de cada Estado” (Villacampa Estiarte, 2011: 14:2), e implica también que la UE asume un rol protagonista en consonancia con el trabajo del Grupo de expertos de la Comisión Europea en Trata de Seres Humanos en su informe 7/2010 (Comisión Europea, 2010).

El fenómeno de la trata de personas ha supuesto una evolución de un concepto en el que la comunidad internacional ha tenido que recorrer un largo camino en su esfuerzo por definir la trata de personas. Así, en el Convenio internacional sobre trata de blancas de 1904, (Acuerdo Internacional de 18 de mayo para la trata de blancas, 1904), se establece una definición, a todas luces insuficiente que en la que “la trata era conceptualizada como movilización de mujeres asociada a la esclavitud, pero ligada estrechamente a fines “inmorales” (prostitución) y requería el cruce de fronteras nacionales” (Staff Wilson, 2019). Posteriormente en el año 1949 se aprobó el Convenio Internacional para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena de 2 de diciembre, 1949), pero este tratado no realizó una definición completa sino que solo logró el consenso respecto del tráfico del sexo y a los actos relacionados con la prostitución y que además y debido a la debilidad de los mecanismos de vigilancia y del escaso número de países firmantes no logró su eficacia (Staff Wilson, 2019).

La unificación y la definición sobre este concepto se estableció en el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional. Debemos entender como trata de personas: “la utilización, en provecho propio y de un modo abusivo, de las cualidades de una persona...” (Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, CNUDOT 2000, Art. 3a).

No obstante, la definición en sí matiza algunos puntos de vista, como por ejemplo se pide que “para que la explotación se haga efectiva, los tratantes deben recurrir antes a la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de las víctimas” (CNUDOT 2000, artículo. 3.c).

Resulta oportuno igualmente nombrar al respecto el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, uno de los protocolos de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada internacional que establece una definición de tráfico ilícito de inmigrantes:

se entenderá la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material... (CNUDOT 2000, Anexo III, artículo 3.a).

Además, se otorga la responsabilidad sobre la toma de medidas legislativas para la tipificación de los delitos a los estados parte del protocolo (CNUDOT 2000, Anexo III, artículo 6).

Es necesario, para llevar a cabo estas acciones mencionadas, la utilización de medios como “la amenaza, el uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad” (CNUDOT 2000, artículo 3.a) e igualmente se considera trata de personas la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación, y esa explotación debe incluir, como mínimo, entre otras, la explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas, la servidumbre o la extracción de órganos.

Habitualmente, las víctimas de la trata de personas son engañadas desde el principio, ofreciéndoles puestos de trabajo falsos y/o condiciones idílicas, descubriendo el engaño una vez que llegan al país de destino. Esta problemática supone, por ejemplo, la existencia de un mercado paralelo de falsas ofertas de trabajo por parte de las organizaciones delictivas que operan en origen (Weissbrodt *et al.*, 2002).

Otra modalidad tiene lugar cuando las víctimas conocen de forma parcial las condiciones que les espera, descubriendo al final de su viaje que gran parte de lo que la organización había prometido es falso, encontrándose en una nueva situación que en muchas ocasiones no les deja otra alternativa que la explotación, bien por las amenazas a las víctimas o a su entorno de causarles algún tipo de daño, bien a través de la fuerza física. También hay que tener en cuenta que, en el caso de existir consentimiento por parte de la víctima para ser trasladada a otro lugar, para los fines señalados con anterioridad, dicho consentimiento suele estar viciado al haberse otorgado el mismo mediante engaño, intimidación y/o prevalimiento de superioridad.

En este sentido la participación de grupos delictivos en la trata de personas va en aumento, y, de hecho, ya es la tercera actividad ilegal más lucrativa en el contexto social internacional, por detrás del narcotráfico y del tráfico de armas (Organización Internacional Del Trabajo, 2005).

La situación no es sencilla como ha podido observarse, además, De Haas (2006) indica sobre la cuestión objeto de estudio que la idea de que una migración pueda ser “controlada”, resulta cuanto menos demasiado optimista.

Otro problema igualmente grave es el fenómeno de la compra de asilo a la que muchos inmigrantes se enfrentan en su voluntad de lograr el mejor escenario dentro de los países de la UE a la luz de las mejores o peores condiciones que cada momento ofrecen los Estados miembros (Desimpelaere, 2015).

En relación a todo ello y con respecto de la política de asilo, nos encontramos con las siguientes Directivas sobre la materia que regulan los procedimientos relacionados con la misma, la Directiva 2011/95/UE, que regula el procedimiento de asilo y los requisitos del mismo en el ámbito de la UE, la Directiva 2013/32/UE, que regula los procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional y la Directiva 2013/33/UE, que regula el procedimiento de recogida de los solicitantes de protección internacional. Además también forman parte del sistema europeo de asilo, el Reglamento 603/2013 relativo a la creación del sistema Eurodac para la comparación de las impresiones dactilares y el Reglamento 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección

internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida.

Toda esta normativa de la UE forma parte del conocido como Sistema Europeo Común de Asilo (en adelante SECA), propuesto en el Consejo Europeo de Tempere de 15 y 16 de junio de 1999 y desarrollado por la normativa anteriormente citada. Este procedimiento supone un sistema que se plasma en un procedimiento uniforme, tendencialmente armonizador de los sistemas jurídicos nacionales y garante, en todo caso, del principio de no devolución (López Almansa, 2014: 41).

Si bien existen dos Reglamentos en el sistema, la vía legislativa elegida para el desarrollo de esta política, como hemos visto, es a través de la Directiva, lo que implica la necesidad de transposición por parte de los Estados miembro a través de una normativa de desarrollo que siempre debe garantizar una aplicación correcta, uniforme y eficaz de la política objeto de estudio.

Este desarrollo de la política se encuentra cuestionado por parte de Porras Martínez que establece que la misma, “más que armonizar, se limita a expresar unas normas mínimas determinantes de un marco en el que se concede una considerable libertad de autodeterminación a los Estados miembros, en relación a las resoluciones que tengan estos a bien adoptar” (Porras Martínez, 2017: 223), sin duda este es el origen de uno de los problemas del presente artículo que ha supuesto la existencia de una fuente de incumplimientos muy importante respecto de esta política y el SECA.

El sistema no obstante a pocos años de su creación ya ha recibido una propuesta de modificación articulada en la Comunicación Europea al Parlamento y al Consejo, hacia una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y el reforzamiento de las vías legales de llegada de personas a Europa (Comisión Europea, 2016).

Los principales aspectos que el documento citado aborda son, en resumen: la creación de un sistema equitativo y sostenible para determinar el Estado miembro responsable de los solicitantes de asilo; una mayor convergencia con el fin de lograr y reducir el denominado asilo a la carta; la prevención y control de los movimientos secundarios dentro de la UE; la consolidación del sistema Eurodac; y el fortalecimiento y nuevo mandato de la Agencia de asilo de la UE.

El sistema requiere de un impulso total por parte de los Estados miembros y sin duda citando a Porras Ramírez, es fundamental reseñar que para que el proyecto evolucione de una forma homogénea, solidaria y plural, debido a la magnitud del problema,

todo ello requiere apostar por más, y no por menos, Europa... solo así el primer proyecto mundial consistente de democracia postestatal, que representa la UE, podrá dar respuesta legítima, a la par que efectiva y adecuada, a los desafíos crecientes de un mundo globalizado. (Porras Martínez, 2017: 231-232).

#### EL ROL DEL CONSEJO EN LAS POLÍTICAS DE MIGRACIÓN Y ASILO

El papel del Consejo en estas políticas es firme y cada vez más protagonista, ya que coordina en colaboración con los Estados miembros las operaciones destinadas al control de la migración y a la lucha contra las redes criminales que fomentan estos movimientos migratorios. Así, en palabras de la Guardia Europea de Fronteras y Costas (Frontex), más del 90 % de los migrantes ilegales que llegan a la UE provienen de estas mafias (Frontex, 2018).



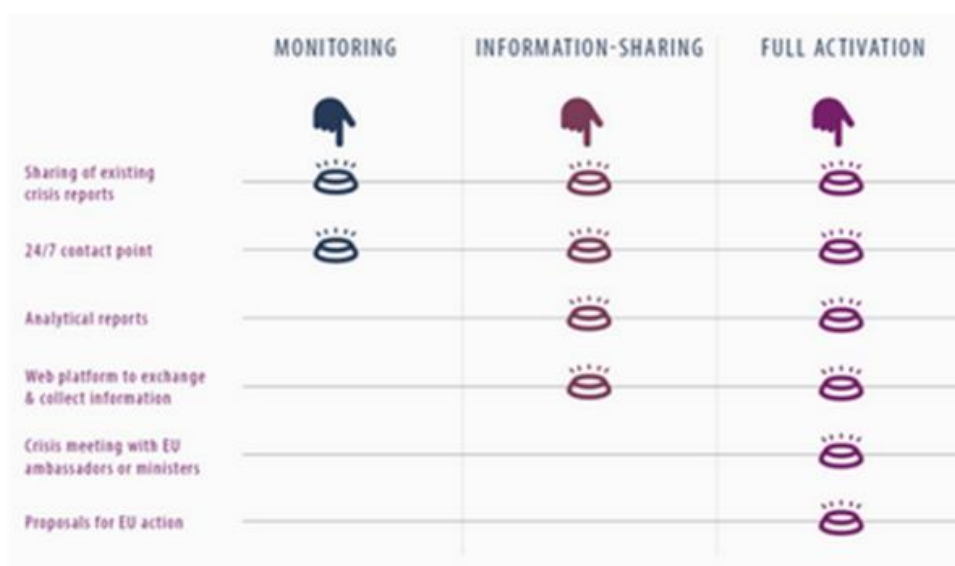
Por ejemplo, la Operación Sophia es uno de los casos que ha supuesto una respuesta activa por parte de los Estados miembros, que han desplegado un operativo militar de control de los movimientos migratorios desde el año 2015 hasta la actualidad, si bien la última prórroga de la misma se ha producido antes de su vencimiento el 30 de septiembre de 2019 por otros seis meses, pero sin recursos navales, lo que le deja con cinco helicópteros –uno de ellos, español– y con la formación de los guardacostas libios (Consejo de la Unión Europea, 2019b). Las actuaciones de esta operación han significado un importante avance en la lucha contra los movimientos migratorios ilegales, si bien las muestras de escasa solidaridad por parte de algunos países del este y de Italia, para aceptar el sistema de cuotas y reparto de migrantes han significado el fin de esta operación con apoyo naval por parte de los Estados miembros.

No obstante, el Consejo desarrolló, a partir de graves incidentes migratorios y problemas motivados por causas y desastres naturales en 2013, el denominado Dispositivo Integrado de Respuesta Política a las Crisis (DIRPC), un sistema con un seguimiento de las vicisitudes acaecidas a través de determinadas fases el cual establece respuestas a las mismas (Consejo de la Unión Europea, 2013).

Así en un supuesto de crisis, la Presidencia del Consejo reúne a las instituciones de la UE y a los posibles Estados miembros afectados y se procede a la activación del mecanismo si es necesario de acuerdo con la gravedad de la situación.

Todo este sistema puede llevar al Consejo a que se produzcan una serie de soluciones que pueden desencadenar en tres tipos de modos operativos, a saber y en primer lugar Supervisión: con una intervención mínima y solo se produce una puesta en común de medios; intercambio de información etapa en la cual se producen informes de análisis de la situación y el uso de una plataforma de información común en la red y finalmente la activación plena, donde el Consejo ya elabora y presenta las propuestas de actuación de la UE que deberán ser aprobadas por el Consejo o el Consejo Europeo (Decisión de ejecución 2018/1993, artículo 1).

Figura 1. Modos operativos DIRPC



Fuente: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/ipcr-response-to-crises/>

Pero el verdadero reto y la principal actuación del Consejo Europeo fue la reunión de urgencia celebrada el 16 de septiembre de 2016 en Bratislava que supuso un paso adelante en el control de la situación que se había producido, como consecuencia de la crisis de migrantes producida por el conflicto sirio.

La citada declaración era especialmente dura respecto de la necesidad de trabajo y recuperación de la confianza, enfatizando la necesidad de una UE unida para trabajar conjuntamente en la paz y la democracia y en la mejora de la comunicación entre los Estados miembros, las instituciones de la UE, pero sobre todo con la ciudadanía en general (Consejo Europeo, 2016).

Este acuerdo significó principalmente la introducción de los siguientes objetivos para hacer frente, por parte de la EU27, a la situación mediante la fijación de los siguientes objetivos resumidos: el restablecimiento pleno del control de las fronteras exteriores, un control seguro de la seguridad interior, el refuerzo de la seguridad interior y la lucha contra el terrorismo y el impulso del mercado único y una oferta de mejores oportunidades para los jóvenes europeos.

Las medidas para la consecución de los anteriores objetivos se fundamentan en los siguientes puntos: Un compromiso pleno de aplicar la Declaración UE-Turquía y de seguir apoyando a los países de los Balcanes Occidentales; un compromiso de una serie de Estados miembros, de ofrecer asistencia inmediata para reforzar la protección de la frontera de Bulgaria con Turquía, y de seguir prestando apoyo a otros Estados de primera línea; la atribución de plenos poderes en materia de reacción rápida a la Guardia Europea de Fronteras y Costas; el establecimiento de una serie de pactos sobre migración para la cooperación y el diálogo con terceros países con objeto de reducir los flujos de migración ilegal y aumentar las tasas de retorno de migrantes; y el compromiso de continuar con la labor para ampliar el consenso de la UE en relación con la política migratoria a largo plazo, también en lo relativo al modo de aplicar en el futuro los principios de responsabilidad y solidaridad (Consejo Europeo, 2016).

Todo ello condujo principalmente el aumento del papel protagonista de Frontex, a través del Reglamento 2016/1624 del Parlamento y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, con el objetivo de garantizar una gestión europea integrada de las fronteras exteriores, con miras a gestionar eficazmente el cruce de las fronteras exteriores (Reglamento 2016/1624 2016). Esto incluye hacer frente a los retos de la migración y a posibles amenazas futuras en dichas fronteras, contribuyendo a combatir las formas graves de delincuencia con dimensión transfronteriza para garantizar un nivel elevado de seguridad interior en el seno de la Unión, con pleno respeto de los derechos fundamentales, salvaguardando al mismo tiempo la libre circulación de personas en su interior.

El artículo 3.1 del citado Reglamento establece que:

La Guardia Europea de Fronteras y Costas estará compuesta por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (en lo sucesivo, la «Agencia») y las autoridades nacionales de los Estados miembros responsables de la gestión de las fronteras, incluidos los guardias de costas en la medida en que lleven a cabo tareas de control fronterizo.

Así, esta Agencia Europea desarrolla lo que se denomina una “gestión europea integrada de las fronteras” que debe llevar a una situación de mayor control de las crisis que puedan producirse en el futuro en este ámbito.

El artículo 8 del Reglamento 2016/1624 establece las funciones de la misma que se concretan en los siguientes aspectos: Supervisar flujos migratorios y realizar análisis de riesgos en las fronteras; elaborar evaluaciones de la vulnerabilidad para hacer frente a las amenazas y a los retos de las fronteras exteriores; supervisar la gestión de las fronteras exteriores; asistir a los Estados miembros que requieran un aumento de asistencia técnica y operativa en las fronteras exteriores; prestar ayuda técnica y operativa a los Estados miembros y terceros países; crear y desplegar equipos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, incluido un contingente de reacción rápida; crear equipos técnicos que se actuarán en operaciones conjuntas y cualquier intervención necesaria; apoyar la creación de estándares técnicos para el equipo; utilizar los equipos y guardias de fronteras necesarios en situaciones donde se requiera una acción urgente en las fronteras exteriores; asistir a los Estados miembros a cumplir su obligación de retornar a los equipos enviados; cooperar con la Europol y el Eurojust; crear equipos de supervisión, escoltas y especialistas en el retorno; crear y desplegar equipos europeos de intervención en materia de retorno para las intervenciones de retorno; cooperar en la formación de los guardias; realizar investigaciones e innovaciones para el control y la vigilancia de las fronteras exteriores, incluido el empleo de tecnología de vigilancia avanzada y el desarrollo de proyectos piloto relacionados con los ámbitos regulados por el presente Reglamento; proporcionar la asistencia necesaria para la creación y el funcionamiento de EUROSUR (Reglamento 2016/1624 2016).

Además, en el Consejo de 20 de febrero de 2019, se acordó que Frontex se reforzara en lo que atañe a su personal y equipamiento técnico y también confiriéndole un mandato más amplio de apoyo a las actividades de los Estados miembros en materia de protección de fronteras, retorno y cooperación con terceros países. Estas nuevas normas propuestas incorporarán el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (siglas inglesas EUROSUR) al marco de Frontex, con el fin de mejorar su funcionamiento (Consejo de la Unión, 2019a)

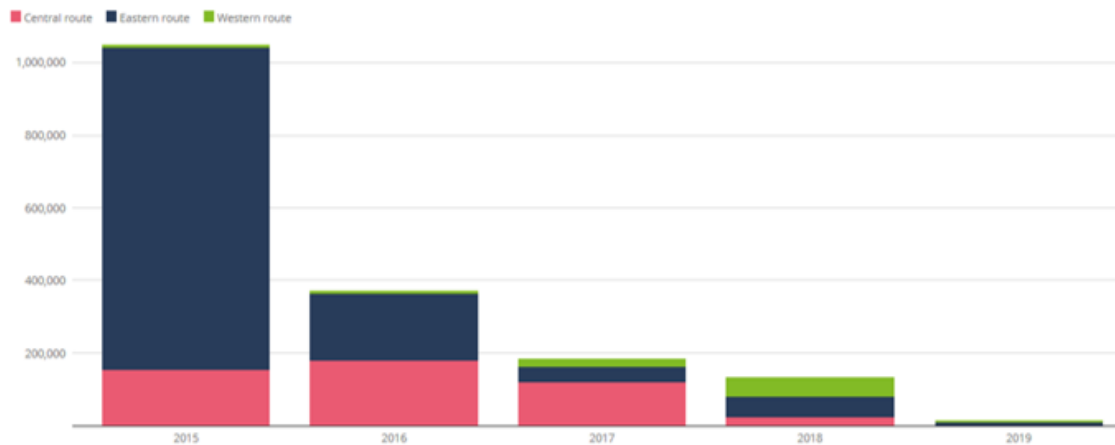
En palabras del Consejo, en las Conclusiones de la reunión de 20 de febrero de 2019 se especifica que,

Para garantizar una gestión cohesionada de las fronteras exteriores y estar en condiciones de responder a situaciones de crisis, se creará un cuerpo permanente que contará con 10.000 efectivos operativos de aquí a 2027. Este cuerpo permanente estará integrado por efectivos operativos procedentes de Frontex y de los Estados miembros enviados en comisión de servicio de larga o corta duración. (Consejo de la Unión, 2019a).

El Consejo, en su hoja de ruta, estableció que el despliegue del cuerpo permanente tendrá lugar a partir del 1 de enero de 2021 y que 30 meses después de dicha fecha, se llevarán a cabo revisiones para adaptarse a las futuras necesidades y capacidades. Una vez realizado todo ello, como máximo en marzo de 2024, la Comisión presentará una serie de propuestas que confirmen o en su caso mejoren tanto el número del cuerpo, así como las contribuciones de los Estados miembros. No obstante, estos últimos mantendrán la responsabilidad principal de la gestión de sus fronteras (Consejo de la Unión, 2019a).

De todos modos, debemos entender que la situación actual de la crisis migratoria está de nuevo en cifras anteriores a su inicio y todo ello lo podemos observar a la vista del siguiente gráfico de llegadas irregulares actualizado a fecha de septiembre de 2019, donde se ve claramente el impacto de la llegada de migrantes producida a partir del año 2015 y cuyos efectos en el año 2019 están de nuevo en situación “controlada”:

Gráfico 1. Llegadas de inmigrantes ilegales anuales



Fuente: Frontex

Es necesario que estos problemas puedan servir para un mejor desarrollo y una política más solidaria respecto de los problemas sucedidos durante los graves incidentes que se produjo a partir del año 2015, aunque de todas formas como veremos a continuación las principales políticas de migración y asilo están suponiendo un crecimiento de los incumplimientos por parte de los Estados miembros.

#### LOS PROBLEMAS DE INCUMPLIMIENTO EN LAS POLÍTICAS DE MIGRACIÓN Y ASILO DE LA UNIÓN

Tradicionalmente las políticas que han tenido un mayor peso en los procedimientos por infracción a lo largo de la historia de la Unión Europea han venido determinadas mayoritariamente por los problemas de aplicación del Derecho medioambiental y sus consecuencias. Actualmente las políticas migratorias, sin duda por la grave crisis migratoria producida como consecuencia de la guerra en Siria, han supuesto una grave cadena de aumento de los procedimientos en esta área (Regí Rodríguez, 2019).

No obstante, parece complejo el procedimiento ya que, siguiendo a Castles (2004), las políticas para reducir la inmigración ilegal o para incitar al retorno de los migrantes no han logrado sus objetivos previstos.

La regulación de la figura del incumplimiento está contemplada en los artículos 258 a 260 del TFUE. Pero en este análisis también nos interesa traer a colación la consolidación de la propia figura desde el extinto tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero donde ya se atribuía a la Comisión una privilegiada situación respecto a la salvaguarda del Derecho de la Unión, incluso por encima de las instancias directamente relacionadas con ese cometido, normativa que fue trasladándose sucesivamente en los siguientes tratados, numerándose del 169 al 171 en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea coincidentes en su literalidad, mediante el tratado EURATOM, y posteriormente los art 226 al 228 en la nueva reenumeración resultante del Tratado de Ámsterdam, que fueron el prolegómeno de la actual articulado en vigor y que se encuentra descrito en sus art 258 al 260 del TFUE.

A la Comisión le corresponde la posición de calidad como guardiana de la legalidad comunitaria, el actuar como “*Gendarme*” en palabras de Blazquez Peinado (2000: 102), pues es quien promueve esta fase del procedimiento mediante la presentación de la demanda de incumplimiento ante el TJUE, aun tratándose esta de una facultad descrita en el tratado, pero en ningún caso una obligación o dedicación *per se* de la Comisión al respecto, motivo este, por eso, por el que el Tribunal rechaza cualquier recurso de anulación interpuesto por una persona física o jurídica contra la decisión de la Comisión de no incoar el Procedimiento de Incumplimiento.

En el caso de las políticas objeto de este estudio, nos encontramos con tres tipos principales de infracción de la legislación de la UE:

1. Falta de notificación: cuando un Estado miembro no notifica a tiempo a la Comisión las medidas que adopte para transponer una Directiva.
2. No conformidad o incumplimiento: cuando la Comisión considera que la legislación de un Estado miembro no se ajusta a los requisitos de la legislación de la UE.
3. Aplicación incorrecta o mala aplicación: cuando las autoridades nacionales, no aplican correctamente el Derecho de la Unión o no lo aplican en absoluto (Comisión Europea, 2007).

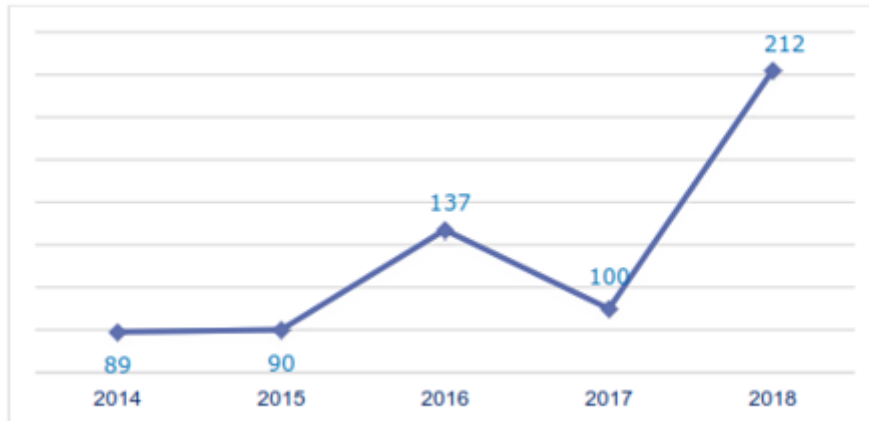
Así las principales Directivas afectadas como veremos más adelante son las de procedimiento de asilo, la Directiva sobre las condiciones de acogida y la Directiva sobre retorno, afectando a la práctica totalidad de los Estados miembros de la UE.

A continuación, analizaremos la situación respecto de los principales incumplimientos estableciendo de manera clara al final de los mismos una serie de conclusiones tendentes a fortalecer los aspectos que en ningún caso son una política de migración y asilo de la que la UE debería considerarse orgullosa en el ámbito especificado.

#### *Los procedimientos y quejas recibidas en materia de migración y asilo*

Los procedimientos de infracción por la materia que ocupa este estudio son aproximadamente el 15 % del total de los procedimientos abiertos por la Comisión Europea a instancia de los particulares y Estados miembros y/o de oficio por parte de la institución guardiana de los Tratados (Comisión Europea, 2018a). Así, si comparamos los datos con el año 2017 (Comisión Europea, 2017a) se ha producido un aumento en este tipo de incumplimientos de casi el 1%, pero si nos fijamos específicamente en los datos comparados de los últimos años en este ámbito, la situación resulta algo más preocupante. El último informe de aplicación del Derecho de la UE, correspondiente al año 2018 y publicado el pasado 4 de julio de 2019 ha supuesto una clara evidencia respecto de estas políticas objeto del estudio, este junto con el correspondiente al año 2017 son los informes que se manejan para la realización del presente artículo (Comisión Europea, 2018b).

Gráfico 2. Evolución de los casos de incumplimientos en materia de Migración y asuntos de política interior



Fuente: Comisión Europea

Como podemos observar el salto que se ha producido en este último año pone de manifiesto un aumento de más del doble de este tipo de políticas. En el gráfico se puede advertir la situación de la crisis migratoria que aumentó considerablemente las quejas y procedimientos hacia los Estados en el año 2016, pero posteriormente se produjo un descenso hasta alcanzar valores similares a los años anteriores. No obstante, en el año siguiente se produce un aumento de este tipo de incumplimientos alcanzando valores inusuales que consideramos fundamental analizar comparando los años 2017 (Comisión Europea, 2017b) y 2018 y los tipos de incumplimientos que se producen en esta área con el fin de entender dicho movimiento y sus fuentes (Comisión Europea, 2018b).

Tabla 1. Tipología de los incumplimientos en migración y asuntos internos 2017 y 2018

Tipología	2017	2018
Visados y Documentos	21	14
Asilo	20	34
Migración Legal e integración	15	32
Cooperación policial		22
Crimen organizado y tráfico de drogas		13
Gestion de fronteras y espacio Schengen		36
Otros	44	21

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Comisión Europea (2017b y 2018b)

Comparativamente vemos que se han incluido otro tipo de asuntos pero que en líneas generales los problemas por migración y asuntos internos han aumentado. Con el fin de evaluar las tipologías de los problemas vamos a analizar los diferentes procedimientos de acuerdo con las Directivas mencionadas y las normas que afectan a las políticas objeto del presente artículo.

Estos datos a la luz del Informe sobre el cumplimiento del Derecho de la UE del año 2018, representan un número de nuevas quejas igual a 212 que como vemos no hacen exclusivamente referencia a las políticas de migración y asilo. Si comparamos exclusivamente ambas nos encontramos con que los problemas de migración y visa han aumentado de 20 casos a 34 casos de incumplimientos (Comisión Europea, 2018b).

Respecto a la migración legal sorprende la apertura de procedimientos de infracción contra 17 Estados miembros por no aplicar la Directiva 2016/801 sobre los requisitos de entrada y residencia los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación *au pair*, todos ellos supuestos regulados y que denotan una poco clara voluntad de actuar en estas materias mediante la concesión de los permisos en ella establecidos. Se trata de 17 cartas de emplazamiento a Austria, Bélgica, Croacia, Chequia, Chipre, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Polonia, Rumanía y Suecia, por no comunicar la adopción de la legislación nacional que transpone plenamente la Directiva (Comisión Europea, 2018b).

También sorprende el nuevo caso que ha supuesto el envío de una carta de emplazamiento a los países por cobrar tasas excesivas y desproporcionadas por los permisos de residencia en virtud de las normas de la UE en materia de migración legal (Comisión Europea, 2018b).

En relación con los procedimientos de infracción abiertos con relación a la Directiva 2008/115/CE, que regula el procedimiento de retorno de los inmigrantes ilegales a sus países de origen, actualmente solo siguen abiertos los casos relacionados con la no comunicación de las medidas de transposición por parte de España, Alemania y Grecia, aunque incumplieron prácticamente todos los países llegando tarde a la transposición (Comisión Europea, 2018b).

Resulta muy valorable el papel que la Comisión Europea ha realizado en todos estos procedimientos, logrando al menos que las medidas de ejecución se hayan notificado para casi todos los Estados miembros de la UE.

La Directiva 2011/36/UE, que otorga de manera excepcional un permiso de residencia a las víctimas de estas situaciones que muestren una voluntad de apoyo y cooperación con las autoridades de los Estados miembros ha logrado ya completar su ciclo de incumplimientos con los cierres de los procedimientos que recientemente se han producido por no transposición por parte de Alemania, Francia, Austria, Portugal, Italia, Luxemburgo, Grecia, Eslovaquia, España, Irlanda, Malta, Países Bajos y Chipre, 13 de los Estados miembros (Comisión Europea, 2018b).

En igual situación se encuentra la Directiva 2009/52/CE, que regula las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de migrantes en situación irregular, cuyos incumplimientos a fecha de hoy están todos cerrados.

Respecto de las políticas de asilo, iniciamos el estudio con la Directiva 2011/95/UE, que regula el procedimiento de asilo y los requisitos del mismo en el ámbito de la UE solo se mantiene el procedimiento abierto contra Hungría recientemente enviado al TJUE (Comisión Europea, 2018c). Como en todos los casos podemos observar que el

incumplimiento fue unánime y a fecha de hoy ya todos los Estados están cumpliendo esta Directiva sobre el Derecho de asilo, así como su procedimiento y requisitos.

La Directiva 2013/32/UE, que regula los procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, se encuentra en una situación parecida a la anterior, fue denunciado el incumplimiento para todos los Estados miembros y actualmente sola resta abierto el procedimiento por no comunicación de las medidas de transposición para España, Portugal y Bulgaria que están a las puertas de TJUE puesto que se encuentran ante un Dictamen motivado, última fase del procedimiento pre contencioso (Comisión Europea, 2018b).

La Directiva 2013/33/UE, que regula el procedimiento de recogida de los solicitantes de protección internacional se encuentra gracias a la acción de la Comisión Europea en un grado de cumplimiento muy elevado. Así solamente siguen incumpliendo las medidas de notificación de transposición, Lituania, Eslovenia y Hungría (Comisión Europea, 2018b).

Está claro que los incumplimientos en estas normas han sido prácticamente unánimes y que actualmente la situación está mejorando poco, pero parece necesario indicar que las faltas de notificación producidas, respecto de las medidas a adoptar por parte de los Estados, han sido manifiestamente extemporáneas, dejando claro que estos aspectos no han sido la principal preocupación de los miembros de la UE.

Sin duda además del rol de la Comisión, también el programa Pilot de resolución rápida de expedientes por incumplimiento, ha sido significativo respecto del resto de casos pasando en 2018, como se desprende del informe de cumplimiento del Derecho de la UE a una pronta resolución del 95 % de los casos de incumplimientos por migración respecto del 73 % de media de resolución para el resto de los supuestos (Comisión Europea, 2018b).

Respecto de los casos abiertos por la Comisión Europea a instancia de parte de oficio es muy reseñable la labor en las Directivas 2013/32 y 2013/33, ambas relacionadas con el Derecho de asilo, en su labor de “guardiana” (Comisión Europea, 2018b).

## CONCLUSIONES

El Tratado de Ámsterdam significó que la UE pasara a tener unas políticas más sociales que representaron en su momento el inicio de las actuales políticas que nos ocupan. La crisis económica y la aparición del terrorismo no han ayudado a que estas políticas se hayan desarrollado de una manera adecuada y la difícil cohesión y unidad de acción se ha visto debilitada ya no solamente en los actos a nivel de UE como organización supranacional, sino también en la complicada aplicación de estas Directivas que como hemos podido comprobar acumulan muchísimos incumplimientos entre todos los Estados miembros y dejan patente que no hay una voluntad clara de aplicar esas normas de una manera homogénea.

Parece claro que la UE no ha logrado poner de acuerdo a sus socios con el fin de establecer un frente común respecto de esta problemática. No obstante, se debe ensalzar el rol, cada vez más fuerte, de la Comisión Europea, que ejerce su papel de guardiana de los Tratados de una manera ejemplar, no dudando en abrir innumerables procedimientos de infracción que han forzado a los Estados a mejorar su incorrecta o no aplicación del derecho derivado europeo.



Esos incumplimientos han hecho reaccionar a los Estados y han logrado un impulso para estas políticas. Así como hemos podido ver, muchos de los procedimientos que en su día se abrieron respecto de las normas incumplidas han sido cerrados antes de que se planteara el recurso por incumplimiento ante el TJUE.

Dentro de la lucha han sido especialmente significativos los retrasos en el cumplimiento de la transposición de Directivas que regulan la migración legal de ciudadanos de terceros países, las cuales han crecido este último año.

El creciente papel de la Comisión ha significado un impulso al control de los incumplimientos prácticamente unánimes que las Directivas de retorno, y de asilo habían provocado, logrando que los Estados miembro avanzaran en las medidas de cumplimiento después de unos periodos demasiado largos de incumplimiento en unas políticas tan significativas, en la lucha contra la migración ilegal.

La crisis de migrantes y la problemática actual fruto de los incumplimientos por parte de los Estados miembros de las principales Directivas relacionados con las políticas de migración y asilo son y han sido un verdadero problema de gobernanza europea, como ya afirmo el ex vicepresidente de la Comisión Europea Frans Timmermans (2015).

Es innegable que la mencionada problemática fue un caso excepcional motivada por la guerra en Siria y que no se recordaba un movimiento de tanta magnitud desde la II Guerra mundial, pero todo ello nos hace pensar en la dificultad de afrontarlo y ser valientes a la hora de reconocer que fue algo inusual, pero que de algún modo hizo temblar los cimientos de la solidaridad europea en un momento específico. Sin duda en la actualidad los problemas y las necesidades están en otro momento y hay que saber igualmente afrontarlos con decisiones comunes.

Es necesario replantear y reformular las políticas de migración y asilo quizás mediante un nuevo modelo que suponga una intervención mínima de la autonomía de los Estados miembros, de modo y manera que los ciudadanos conozcan y dispongan de una legislación armonizada en una cuestión tan importante como la actual. Se requieren unas políticas de inmigración y asilo mucho más coherentes y eficaces.

Es el momento en el que la UE debe seguir aumentando su rol como actor de la sociedad internacional con unas políticas verdaderamente eficaces y que demuestren unidad de acción frente a las crisis y problemas migratorios actuales y futuros. Por lo tanto, la UE debe intervenir y luchar contra las mafias y organizaciones que promueven la inmigración ilegal y la trata de seres humanos y además firmar nuevos acuerdos de colaboración con los Estados en los que las mismas operan, para lograr reducir los efectos de un negocio demasiado cruel pero que, a su vez, es excesivamente lucrativo para hacerlo desaparecer.

Igualmente hay que dar un impulso importante a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas que debe contar con un presupuesto muy superior y todas las tecnologías disponibles que eviten la entrada al continente de estos flujos migratorios ilegales. Sin duda Frontex debe convertirse en una agencia clave para el futuro y desarrollo de unas políticas armonizadas de migración y asilo evitando y reduciendo la inmigración ilegal en el territorio comunitario.

NOTA SOBRE EL AUTOR:

**Jordi Regí Rodríguez** es Doctor en Derecho y Profesor de la Universidad Nebrija, Director del Máster Universitario en Acceso a la Abogacía, Coordinador del área de

Derecho Internacional y Derecho de la UE y Coordinador del Máster en Ciberdelincuencia en la citada Universidad. Correo electrónico: [jregi@nebrija.es](mailto:jregi@nebrija.es)

#### REFERENCIAS

Acuerdo Internacional de 18 de mayo para la trata de blancas (1904).

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (2019), Trata de Personas. Recuperado de: <https://www.acnur.org/es-es/trata-y-trafico-de-personas.html?query=trata%20de%20personas>

Blazquez Peinado, María D. (2000), *El procedimiento contra los Estados miembros por incumplimiento del derecho comunitario*, Castellón: Publicacions de la Universitat Jaume I, p. 102.

Castles, Stephen (2004), "Why Migration Policies Fail", *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 27, No. 2, pp. 205-227.

Comisión Europea (2007), Una Europa de resultados. La aplicación del derecho comunitario, COM 2007/502. Recuperado de: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2007/ES/1-2007-502-ES-F1-1.Pdf>

— (2010), Opinion No. 7/2010 - Proposal for a European Strategy and Priority Actions on combating and preventing trafficking in human beings (THB) and protecting the rights of trafficked and exploited persons. Recuperado de: [http://lastradainternational.org/lsidocs/opinion\\_7\\_2010\\_eu%20expert%20group.pdf](http://lastradainternational.org/lsidocs/opinion_7_2010_eu%20expert%20group.pdf)

— (2015), 20 years of migration policy: the path to an European Agenda on Migration, Bruselas: Comisión Europea, DG Home and Home Affairs.

— (2016), COM 197 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Hacia una reforma del sistema europeo común de asilo y una mejora de las vías legales a Europa. Recuperado de: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-197-ES-F1-1.PDF>

— (2017a), Informe de la Comisión. Control de la aplicación del Derecho de la Unión Europea. Informe anual de 2017. Recuperado de [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report-2017-annual-report-monitoring-application-eu-law\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report-2017-annual-report-monitoring-application-eu-law_es.pdf)

— (2017b), Monitoring the application of Union Law 2017. Policy Areas. Recuperado de: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report-2017-commission-staff-working-document-monitoring-application-eu-law-policy-areas-part2.pdf>

— (2018a), Informe de la Comisión. Control de la aplicación del Derecho de la Unión Europea. Informe anual de 2018. Recuperado de: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report-2018-annual-report-monitoring-application-eu-law\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report-2018-annual-report-monitoring-application-eu-law_es.pdf)

— (2018b), Monitoring the application of Union Law 2018. Policy Areas. Recuperado de: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report-2018-commission-staff-working-document-monitoring-application-eu-law-policy-areas-part2.pdf>

— (2018c), Comunicado de Prensa sobre la decisión de llevar al TJUE a Hungría por incumplimiento de la normativa sobre Asilo. Recuperado de: [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-4522\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4522_en.htm)

Consejo Europeo (2015), Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2015. Recuperado de: [https://www.consilium.europa.eu/media/21653/201512-euco-conclusions\\_es.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/21653/201512-euco-conclusions_es.pdf)

— (2016), Declaración de Bratislava. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/media/21234/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-es.pdf>

Consejo de la Unión Europea (2013), Aprobación del Dispositivo de la UE de respuesta política integrada a las crisis. Consejo de Asuntos Generales. Recuperado de: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2010708%202013%20INIT>

— (2019a), Conclusiones de la reunión de 20 de febrero de 2019. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/02/20/european-border-and-coast-guard-council-agrees-negotiating-position/>

— (2019b), Comunicado de Prensa, Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/09/26/eunavfor-med-operation-sophia-mandate-extended-until-31-march-2020/>

Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena de 2 de diciembre, 1949.

Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, CNUDOT 2000, artículo 3.

CNUDOT 2000, Anexo III, artículo 3.

CNUDOT 2000, Anexo III, artículo 6.

Decisión de ejecución 2018/1993 -2018/1993, artículo 1.

De Haas, Hein (2006), *Turning the tide? Why 'development instead of migration' policies are bound to fail*, International Migration Institute, University of Oxford. Recuperado de: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.458.1982&rep=rep1&type=pdf>

Desimpelaere, Katrien (2015), *The Dublin Regulation: Past, present, future*, Trabajo Fin de Máster. Ghent University.

Directiva 2011/36/UE -2011/36/UE- 2011, artículo 8.

Directiva 2004/81/CE - 2004/81/CE- 2004, artículo 4.

Fratinni, Franco (2009), “La política de migración de la UE: del Programa de la Haya a los importantes logros actuales”, *Europa en la encrucijada*, Colección Mediterráneo Económico No. 12, Fundación Cajamar.

Frontex (2018), Risk Analysis for 2018. Recuperado de: [https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis\\_for\\_2018.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf)

Garcialoro Bravo, Gema (2008), “Los ejes de la política migratoria en la Unión Europea”, *Papeles del Este*, No. 17, pp. 21-38.

García Vásquez, Sonia (2011), “Inmigración ilegal y trata de personas en la Unión Europea: la desprotección de las víctimas”, *Revista de derecho constitucional europeo*, No. 10, pp. 231-274.

Goig Martínez, Juan M. (2017), “La Política Común de inmigración en la Unión Europea en el sesenta aniversario de los Tratados de Roma (o la historia de un fracaso)”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, No. 32. pp. 71-111.

Hailbronner, Kay & Thym, Daniel (2016), “Legal Framework for EU Asylum Policy”, in Hailbronner, Kay & Thym, Daniel (Coords.), *EU Immigration and asylum Law. A Commentary*, (2nd ed.) Munich: C.H. Beck. Hart. Nomos, pp. 1023-1053.

López-Almansa Beaus, Elena (2014), “El sistema europeo común de asilo a examen”, en I. Reig Fabado (Coord.), *Libertad de circulación, asilo y refugio en la Unión Europea*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 41-68.

Mercader Urquina, Jesús R. y Muñoz Ruiz, Ana B. (2001), “El tratamiento de la política migratoria de la Unión Europea”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, No. 32, pp. 36-37.

Organización Internacional del Trabajo (2005), Una alianza global contra el trabajo forzoso. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Recuperado de: <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc93/pdf/rep-i-b.pdf>

Peral, Luis (2006), “Límites jurídicos al discurso político sobre el control de flujos migratorios: non refoulement, protección en la región de origen y cierre de fronteras europeas”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, No. 11, pp. 1-21.

Pew Research Center (2016), Number of refugees to Europe surges to record 1.3 million in 2015. Recuperado de <https://www.pewresearch.org/global/2017/09/20/a-million-asylum-seekers-await-word-on-whether-they-can-call-europe-home/>

Porrás Ramírez, José M. (2017), “El sistema europeo común de asilo y la crisis de los refugiados. Un nuevo desafío de la globalización”, *Revista de Estudios Políticos*, No. 175, pp. 207-234.

Regí Rodríguez, Jordi (2018), “Las políticas de migración y seguridad en la UE y sus ‘problemas de aplicación’ en los Estados Miembros”, Ponencia presentada en las I Jornada sobre Migraciones y Seguridad, Universidad Nebrija, 9 abril.

Reglamento 2016/1624/UE, 2016/1624/UE – 2016, artículo 1.

2016/1624/UE – 2016, artículo 8.

Sanahuja, José A. (2014), “La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y diplomacia de chequera”, en Mesa, Manuela (Coord.), *Retos inaplazables en el sistema internacional*, Madrid: Fundación Cultura de Paz, pp. 71-106.

Staff Wilson, Mariblanca (2009), Recorrido Histórico sobre la Trata de Personas. Recuperado de: <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdeanálisis2/violenciasyderechoshumanos/staff.pdf>

Timmermans, Frans (2015), Intervención en el debate anual sobre el estado de la Unión Europea de Friends of Europe. Recuperado de <https://www.friendsofeurope.org/future-europe/ec-vice-president-timmermans-opens-state-of-europe-2015>

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea -TFUE- 2010, Título 1.

TFUE 2010, artículo 79.

TFUE 2010, artículo 78.

TFUE 2010, artículo 80.

Villacampa Estiarte, Carolina (2011), “La nueva Directiva Europea relativa a la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas. ¿Cambio de rumbo de la política de la Unión en materia de trata de seres humanos?”, *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*, No. 13-14, pp. 1-52. Recuperado de: <http://criminet.ugr.es/recpc/13/recpc13-14.pdf>

Weissbrodt, David y la Liga contra la Esclavitud (2002), *La abolición de la esclavitud y sus formas contemporáneas*, Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Recuperado de: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/slaverysp.pdf>