

SEGURIDAD, TERRORISMO Y ASILO EN EL ESPACIO SCHENGEN

SECURITY, TERRORISM AND ASYLUM IN THE SCHENGEN AREA

Elspeth Guild

Cátedra Jean Monnet *ad personam*,
Queen Mary University (Londres)
y Radboud University Nijmegen (Países Bajos)
eguild@qmul.ac.uk

1. Antecedentes
2. La amenaza a la seguridad como motivo para la reintroducción de controles fronterizos de emergencia
3. El terrorismo como motivo para la reintroducción de controles fronterizos de emergencia
4. La evaluación de la Comisión
5. Una valoración legal de las justificaciones
6. Los estados del Grupo Visegrád
7. Conclusiones
8. Anexo

PALABRAS CLAVE

Refugiados, asilo, Schengen, fronteras, Comisión Europea, terrorismo, seguridad

KEY WORDS

refugees, asylum, Schengen Agreement, borders, European Commission, terrorism, security

RESUMEN

El artículo se centra en cómo los estados miembros de la UE han abordado la crisis de los refugiados y la libre circulación de personas dentro del espacio Schengen durante 2015 y comienzos de 2016. Durante la crisis de los refugiados, la seguridad y el terrorismo han sido utilizados constantemente como elementos para la justificación, por parte de algunos estados miembros, de la reintroducción de controles fronterizos intra-Schengen. Ello ha supuesto que uno de los pilares de la UE se haya visto sometido a una gran tensión. El argumento de las amenazas para el orden público o la seguridad interior de los estados Schengen y la reintroducción de controles fronterizos de emergencia, la evaluación que la Comisión Europea ha hecho de todo ello, así como la valoración legal de las justificaciones de los estados son otros de los aspectos tratados en el texto.

ABSTRACT

This paper focusses on how EU member states addressed the refugee crisis and the free movement of persons within the Schengen Area in 2015 and early 2016. Security and terrorism have been used by certain member states throughout the refugee crisis to justify the reintroduction of intra-Schengen border controls. This has placed considerable strain on one of the pillars of the EU. As well as analysing the argument of the threat to public order or domestic security in Schengen states and the reintroduction of emergency border controls, this paper covers the European Commission's assessment of all of this and a legal evaluation of the states' justifications.

Toda Europa ha quedado atrapada en la crisis de los refugiados que se fue gestando a lo largo de 2015 y que empezó a copar los titulares de periódicos desde finales de 2015 y comienzos de 2016. La llegada de aproximadamente un millón de personas, mayoritariamente solicitantes de asilo, a la Unión Europea –primero a través del Mediterráneo meridional, sobre todo desde el norte de África hacia Italia, y después, a partir del verano de 2015, principalmente desde Turquía hacia las islas griegas– ha galvanizado a la opinión pública y a los responsables políticos. El primer aspecto a destacar de lo que ha sido calificado de crisis, pero que se ha ido convirtiendo progresivamente en la nueva normalidad, han sido las cifras. A lo largo de 2015 fueron llegando solicitantes de asilo –principalmente sirios, iraquíes y afganos– que desbordaron numéricamente a los de otras nacionalidades, en particular a los ciudadanos de los Balcanes occidentales, que habían sido hasta entonces el principal motivo de preocupación.

Las rutas de llegada de los refugiados a la UE y sus trayectorias por Europa han acaparado la atención de Frontex –la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores– y de muchos medios de comunicación. La zona libre de controles fronterizos internos –el espacio Schengen–, uno de los grandes éxitos de la UE, se ha visto sometida a una gran tensión cuando los refugiados han accedido al área Schengen por Grecia desde Turquía, cuando han salido del espacio Schengen hacia Macedonia y otros estados no pertenecientes a la UE y hacia estados miembros no pertenecientes al espacio Schengen (Bulgaria, Croacia, Chipre y Rumanía), y cuando han entrado de nuevo en el espacio Schengen cruzando las fronteras de Austria y Hungría. Muchos refugiados se han abierto camino hacia el norte de Europa, hacia países más hospitalarios. Según la agencia europea de estadística, Eurostat (2015), «de los 138.000 sirios que solicitaron asilo por primera vez en la Unión Europea durante el tercer trimestre de 2015, más de tres cuartas partes fueron registrados en tres estados miembros: Alemania (53.100), Hungría (35.800) y Suecia (18.100)». En su avance, los refugiados topan con controles fronterizos y con diversos obstáculos para continuar su viaje, como la interrupción de servicios ferroviarios. Sin embargo, la mayoría suelen acabar allí donde aparentemente querían llegar. El denominado sistema de Dublín para la asignación de la responsabilidad de acoger a los refugiados y determinar sus derechos recae supuestamente en el primer país de la UE al que llegan. Obviamente, no es en absoluto realista que la acogida de todos estos refugiados tenga que ser responsabilidad de Grecia, como requieren las políticas y la legislación de la UE. Pero de momento nadie parece tener un plan mejor. La Comisión y el Consejo Europeo tienen mucho interés en secundar la idea de realojar a los refugiados allí donde los estados miembros ofrezcan plazas para los refugiados que se encuentran en Grecia e Italia. En septiembre de 2015, se acordó un plan de reubicación por el que se abrirían 160.000 plazas pero, según la Comisión, a 8 de febrero de 2016, los estados miembros solo habían

ofrecido 4.582 plazas y únicamente se había reubicado a 218 personas (European Commission, 2016, Anexo 4). Mientras tanto, los refugiados continúan «auto-reubicándose en la UE», no siempre a satisfacción de las autoridades de los estados miembros (ibídem).

En la crisis de los refugiados, los temas de la seguridad, el terrorismo y el terrorismo potencial están teniendo una presencia constante en la gestión del problema. Esta cuestión ha alimentado la resistencia a la reubicación, así como la demanda de un registro e investigación más completos a los refugiados que llegan a la UE. Es más, el temor a los refugiados como posible fuente de terrorismo y de riesgo para la seguridad ha sido una preocupación expresada por varios estados Schengen que han utilizado la excepción en el código de fronteras de la UE que permite reintroducir, con carácter temporal, controles fronterizos intra-Schengen

**EN LA CRISIS DE LOS
REFUGIADOS, LOS TEMAS DE LA
SEGURIDAD, EL TERRORISMO Y
EL TERRORISMO POTENCIAL
ESTÁN TENIENDO UNA
PRESENCIA CONSTANTE EN LA
GESTIÓN DEL PROBLEMA**

sobre las personas cuando los estados se enfrenten a una crisis. En este contexto, este artículo examina cómo los estados miembros del espacio Schengen han utilizado los argumentos de riesgo de terrorismo y amenaza a la seguridad para la reintroducción de controles fronterizos temporales de emergencia entre estados intra-Schengen. El descubrimiento de un pasaporte sirio cerca de la escena del ataque terrorista perpetrado en París el 13 de noviembre de 2015, por ejemplo, acentuó estas preocupaciones¹. Desde entonces, los siguientes estados miembros han introducido controles fronterizos intra-Schengen como medida de emergencia sobre la base de la llegada de refugiados a su territorio (por fecha de introducción de dichas medidas)²: Alemania, Austria, Eslovenia³, Suecia, Noruega y Dinamarca. Malta y Francia ya habían notificado a las autoridades de la UE su intención de reintroducir provisionalmente controles fronterizos a los efectos de la conferencia sobre migración de La Valeta y de la Reunión de Jefes de Gobierno de la Mancomunidad de Naciones (*Commonwealth*) en Malta, y del COP21 en Francia. Ambos estados ampliaron posteriormente los controles fronterizos provisionales con el argumento de la llegada de refugiados y el terrorismo, en el caso de Malta, y del terrorismo, en el de Francia.

1. Véase, por ejemplo, Kingsley (2015).

2. Para un breve análisis de la más reciente información de Eurostat sobre la llegada de refugiados a los estados miembros, véase el anexo I al final del artículo.

3. Aparentemente Hungría también ha introducido controles fronterizos intra-Schengen, pero la notificación correspondiente no está disponible en el registro del Consejo.

1. ANTECEDENTES

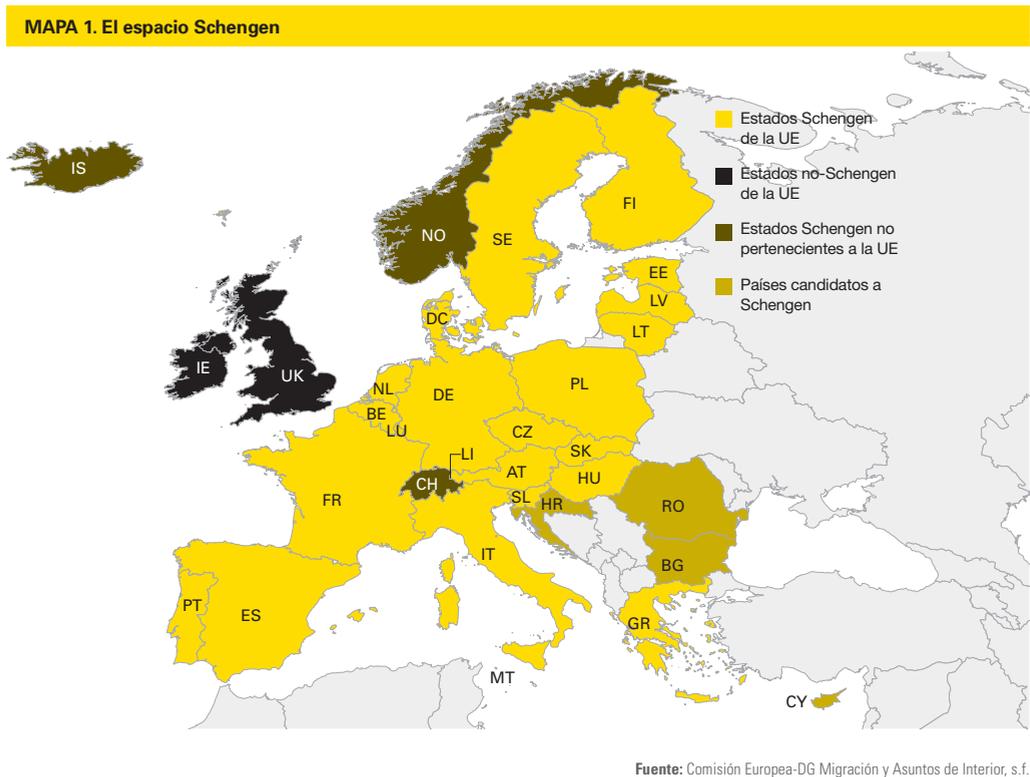
El área Schengen la componen los llamados «estados Schengen», esto es, todos los estados miembros de las UE –excepto Bulgaria, Croacia, Chipre, Irlanda, Rumanía y el Reino Unido– más los estados de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés): Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza⁴. Desde el 13 de septiembre de 2015, cuando Alemania notificó al Consejo, a la Comisión y a los estados miembros que reintroduciría controles fronterizos selectivos con Austria en lugares específicos, ha habido muchas especulaciones en los medios de comunicación sobre el desmoronamiento del espacio libre controles fronterizos Schengen. La prensa anglo-americana se ha mostrado particularmente dispuesta a presentar este «colapso». Para esta prensa, solo la existencia del euro resulta un tema más irritante que el espacio Schengen, por lo que tener la posibilidad de anunciar en un solo año el fin de ambos proyectos era un auténtico golpe de suerte.

Pero, antes de participar en esta ofensiva anti-Schengen, quizás valga la pena examinar cuidadosamente lo que ha sucedido en el espacio Schengen con respecto a la reintroducción de los controles fronterizos intra-Schengen y, en particular, los motivos de esta reintroducción. Por eso se va a revisar, primero, un poco de historia. El área libre de controles fronterizos Schengen se estableció por vez primera a través del Acuerdo de Schengen de 1985, firmado por los tres países del Benelux –Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos, que ya tenían su propia área de libre movimiento desde la década de 1950–, más Francia y Alemania. El resto de estados miembros y estados Schengen se incorporaron después de 1985, y en 1999 el marco ya estaba establecido. En 1987, el Acta Única Europea había incluido por vez primera el objetivo de la abolición de los controles fronterizos entre los estados miembros de la UE, pero apenas sucedió nada a excepción de muchas discusiones entre los estados miembros respecto a qué significaba la abolición de los controles fronterizos –inspiradas y alimentadas por el Reino Unido (quien también, entre otras cosas, había irritado a las autoridades españolas acerca de la situación de Gibraltar)–. Los estados Schengen dieron un paso adelante y en 1990 adoptaron las bases del acuerdo: el *Schengen Implementing Agreement* o Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, que incluía todos los principios de la Convención de Dublín sobre la asignación de responsabilidad en relación con los solicitantes de asilo. Esta Convención fue firmada unas semanas después del mencionado Convenio de aplicación.

Los estados Schengen abolieron por primera vez los controles fronterizos intraestatales sobre las personas el 25 de marzo de 1990. El sistema en su conjunto fue incorporado a la UE en 1999 (por

4. Suiza ha celebrado varios referéndums en los que los ciudadanos han votado salir del área de libre circulación de trabajadores, pero permaneciendo en el espacio Schengen.

medio del Tratado de Ámsterdam), con opción de no participación (*opt-outs*) únicamente para Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido. A los nuevos estados que accedan a la UE se les requiere que se unan al espacio tan pronto como los estados Schengen consideren que ya están preparados para ello. Para los estados que entraron a formar parte de la UE en 2004, la incorporación al espacio Schengen tuvo lugar el 21 de diciembre de 2007⁵ (con la excepción de Chipre, que sigue fuera debido a la espinosa cuestión de la Línea Verde). El aspecto que tiene actualmente Schengen es el que se refleja en el siguiente mapa.



Al comienzo de la Primavera Árabe, hubo algunas turbulencias en el espacio Schengen cuando un grupo de tunecinos llegó a Italia en 2011. El entonces presidente de Francia, Nicolas Sarkozy, acusó a las autoridades italianas de expedir permisos de residencia de corta duración a los tunecinos, lo

5. Justo a tiempo para que todo el mundo pudiera hacer sus compras de Navidad en otros estados miembros.

que les permitía viajar legalmente a Francia⁶. Así, se introdujeron controles fronterizos por un período breve entre dos de los estados miembros fundadores de la UE. Ello produjo un impacto lo suficientemente grande en el sistema como para que la Comisión propusiese unas enmiendas de amplio alcance al Código de Fronteras Schengen (SBC, por sus siglas en inglés)⁷, que exigen a los estados miembros notificar al Consejo, a la Comisión y a los estados miembros su intención de reintroducir controles fronterizos entre ellos y justificar dicha reintroducción en base a unos motivos limitados (que explícitamente excluyen el hecho de que un gran número de nacionales de terceros países cruce la frontera)⁸. Los motivos para la reintroducción excepcional de los controles fronterizos están actualmente contenidos en el artículo 25 del SBC. Si se produce una amenaza seria para el orden público o la seguridad interior que requiera una acción inmediata, un Estado puede, excepcionalmente, reintroducir controles por un período de hasta 10 días, pero tiene que notificarlo a los otros estados miembros y a la Comisión (y esta última al Parlamento), aportar las justificaciones previstas en el artículo 24 y justificar el uso del procedimiento de emergencia del artículo 25 del SBC. Por su parte, la Comisión puede consultar a otros estados al recibir la notificación. Si se mantiene la amenaza grave pasados los 10 días iniciales, el Estado puede prolongar los controles fronterizos por un período de hasta 20 días. De nuevo, el Estado tiene que tener en cuenta los criterios del artículo 23 para una valoración de la necesidad, la proporcionalidad y cualquier nuevo elemento que deba ser considerado. En este caso, se admiten las consultas y las opiniones por parte de la Comisión y los estados miembros. El procedimiento previsto en el artículo 25 solamente puede ser renovado por un total de dos meses.

Las justificaciones del artículo 24 establecen el procedimiento para la introducción provisional de controles fronterizos. El primer paso es que el Estado informe a los otros estados Schengen, a la Comisión, al Parlamento Europeo y al Consejo; en el caso de que las amenazas sean las «normales» previstas, lo hará como mínimo cuatro semanas antes de la introducción de los controles fronterizos. Se permite un período más breve de tiempo si las circunstancias son conocidas menos de cuatro semanas antes de la planeada reintroducción de los controles. La notificación tiene que incluir cinco elementos:

6. De lo que se puede deducir que, presumiblemente, el presidente francés habría preferido que dichos tunecinos permaneciesen irregularmente en Italia.

7. La regulación que se ocupa del cruce de las fronteras internas y externas. Véase Parlamento Europeo y Consejo de la UE (2006).

8. De conformidad con el preámbulo 5 de la Regulación n.º 1051/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2013 que enmienda la Regulación (EC) n.º 562/2006, «la migración y el cruce de las fronteras exteriores por un gran número de nacionales de terceros países no deben considerarse por sí mismos una amenaza para el orden público o la seguridad interior» (Parlamento Europeo y Consejo de la UE, 2013).

- a) Los motivos de la reintroducción prevista, que ha de incluir todos los datos relevantes y detallar los hechos que constituyen una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior;
- b) El alcance de la reintroducción propuesta, especificando en qué partes de las fronteras interiores se introducirán los controles;
- c) La denominación de los pasos fronterizos afectados;
- d) La fecha y la duración de la reintroducción prevista;
- e) Cuando corresponda, las medidas que deben adoptar el resto de estados miembros.

La Comisión puede solicitar información adicional. El Estado puede clasificar parte de la información como confidencial, pero ello no puede privar a la Comisión y al Parlamento Europeo del acceso a la totalidad de la información. Cuando un Estado realiza una notificación, la Comisión y los estados miembros tienen derecho a emitir su opinión. Para la Comisión esto significa que, si tiene dudas acerca de la necesidad o la proporcionalidad de la medida, o si considera apropiada la realización de una consulta, debe emitir dicha opinión. El artículo 24 también prevé la realización de consultas, incluidas reuniones conjuntas de estados miembros para tratar sobre la reintroducción de controles. Ello debe llevarse a cabo al menos 15 días antes de dicha reintroducción.

El procedimiento «normal» está contenido en el artículo 23; este proporciona el marco general para la reintroducción provisional de los controles fronterizos en las fronteras interiores (las existentes entre los estados miembros del espacio Schengen). El primer requisito es que exista una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior de un Estado miembro. Cuando se produzca una emergencia de este tipo, el Estado podrá reintroducir excepcionalmente controles fronterizos en todas o en determinadas partes de sus fronteras interiores por un período limitado de hasta 30 días, o por la duración previsible de la amenaza grave si su extensión sobrepasa los 30 días. Pero el alcance y la duración de la reintroducción temporal de controles fronterizos no deben sobrepasar lo estrictamente necesario para responder a la amenaza grave. Los controles fronterizos, además, solo pueden ser reintroducidos como último recurso y de acuerdo con el procedimiento establecido en los artículos 24, 25 y 26. Si la amenaza grave para el orden público o la seguridad interior persiste más allá del período estipulado, este podrá ser prolongado. No obstante, la renovación estará sujeta a nuevos criterios (véase más abajo), todos los elementos nuevos deberán ser tomados en consideración y la reintroducción se prolongará por períodos de 20 y 30 días o durante la previsible duración de la amenaza grave. El período total de la reintroducción de los controles fronterizos no ha de exceder los 8 meses (dos meses por el artículo 25 y seis meses por el artículo 23), a menos que haya una recomendación de la Comisión y una resolución del Consejo para reintroducir los controles fronterizos (artículos 19 y 26). Los criterios del artículo 23(a) requieren que un Estado miembro decida que la medida es el último recurso y

que la reintroducción de los controles fronterizos es temporal. Para prolongar los controles fronterizos internos, el Estado tendrá que valorar si la medida es la adecuada para hacer frente a la amenaza, así como la proporcionalidad de la medida en relación con la amenaza concreta. Para ello, el Estado tendrá que tener en cuenta lo siguiente:

- a) El potencial impacto de cualquier amenaza a su orden público o a su seguridad interior, incluidos atentados terroristas o amenazas como las planteadas por el crimen organizado;
- b) Los potenciales efectos de la medida en la libre circulación de personas dentro del área Schengen.

El artículo 26 prevé circunstancias excepcionales en las que el funcionamiento global del área libre de controles fronterizos interiores se vea en riesgo como consecuencia de deficiencias graves y persistentes relativas al control de la frontera exterior. Este no ha sido el motivo esgrimido para ninguna de las medidas tomadas por los estados Schengen desde la crítica notificación realizada el 13 de septiembre de 2015 por Alemania, en la que invocaba un control fronterizo con Austria en virtud del artículo 25; sin embargo, cada vez es más probable que sea utilizado, puesto que la Comisión ha informado de que existen serias deficiencias en el control exterior de la frontera por parte de Grecia (lo que Grecia discute) (General Secretariat of the Council, 2016). De todos modos, vale la pena recordar que los estados Schengen han reintroducido frecuentemente controles fronterizos temporales entre ellos, por lo general bajo el procedimiento normal y como medida preventiva durante la celebración de eventos internacionales en sus países, como respuesta a amenazas graves relativas a la salud pública o circunstancias similares⁹.

2. LA AMENAZA A LA SEGURIDAD COMO MOTIVO PARA LA REINTRODUCCIÓN DE CONTROLES FRONTERIZOS DE EMERGENCIA

En esta sección se examinará la utilización de las amenazas a la seguridad y el terrorismo como base para la reintroducción de controles fronterizos en el espacio Schengen entre aquellos estados miembros cuyo motivo principal para adoptar esta medida es la crisis de los refugiados.

- *Alemania*. Notificación del 13 de septiembre de 2015: «Nuevas llegadas [de refugiados] pondrían en peligro el orden público y la seguridad interior» (German delegation, 2015). 12 de octubre (la notificación del 22 de septiembre no está disponible): «los controles internos temporales de seguridad estarán limitados al nivel requerido por las necesidades de

9. Groenendijk (2003) llevó a cabo un excelente análisis de estas actividades.

- seguridad reales». 30 de octubre: «Esta afluencia afecta gravemente al orden público y a la seguridad interior de Alemania de diversas maneras [no especificadas]».
- *Austria*. Notificación del 15 de septiembre de 2015: «en vista de la situación de inseguridad causada por los enormes flujos migratorios hacia y a través de Austria (...)» (Austrian Delegation, 2015a). 15 de octubre (el documento del 24 de septiembre no está disponible): «en vista de la afluencia masiva de ciudadanos de terceros países, dicha medida continúa siendo necesaria para mantener la ley y el orden, salvaguardar la seguridad interior y evitar el continuo sobreesfuerzo de las fuerzas de policía (...)» (ibídem, 2015b). 18 de noviembre: «Esta es la única manera de impedir los déficits de seguridad (...) Esta medida adicional es inevitable para impedir una amenaza para el orden público y la seguridad interior» (ibídem, 2015c).
 - *Eslovenia*. Notificación del 17 de septiembre de 2015: «[estos] flujos migratorios incontrolados (...) acompañados de las medidas adoptadas por los países vecinos (...) representan una grave amenaza para la seguridad nacional de Eslovenia» (Slovenian Delegation, 2015). La reintroducción fue ampliada una vez y luego retirada.
 - *Suecia*. Notificación del 12 de noviembre de 2015: «debido a la grave amenaza para el orden público y la seguridad interior» planteada por la llegada de refugiados «[que] actualmente representa un reto extremo y cada vez mayor a la funcionalidad de la sociedad sueca, que es uno de los tres objetivos de la seguridad sueca (...) reto a una serie de servicios importantes en la sociedad sueca (...) estrictamente necesarios para responder a la amenaza al orden público y a la seguridad interior» (Swedish delegation, 2015). La reintroducción fue extendida el 18 de diciembre y cambiada por los controles especificados en el artículo 23.
 - *Noruega*. Notificación del 25 de noviembre de 2015: «debido a una grave amenaza al orden público y a la seguridad interior planteada por las consecuencias de la impredecible presión migratoria, y que supone una serie de retos al funcionamiento de la sociedad noruega (...)» (Norwegian delegation, 2015a). 18 de diciembre: «Aunque se ha producido un descenso importante del número de inmigrantes que solicitan asilo en Noruega, tememos que la situación pueda cambiar de nuevo rápidamente si abolimos los controles fronterizos internos introducidos» (ibídem, 2015b). Los controles excepcionales cambiaron a los previstos en el artículo 24.
 - *Dinamarca*. El 12 de octubre de 2015 Dinamarca notificó al Consejo que ejercería su derecho, especificado en el Protocolo Danés del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y del Tratado de la Unión Europea (TUE), a reintroducir controles fronterizos temporales, optando así por la implementación de enmiendas al SBC (Permanent Representation of Denmark, 2015). Posteriormente, el 4 de enero de 2016, Dinamarca introdujo

controles fronterizos de emergencia en virtud de los artículos 23 y 25. En la notificación correspondiente se afirma que «Dinamarca se enfrenta a un grave riesgo para el orden público y la seguridad interior debido a que un gran número de inmigrantes ilegales podrían quedarse atrapados en la zona de Copenhague en un período de tiempo breve» (Denmark Ministry of Immigration, Integration and Housing, 2016). El motivo de ello parece ser la completa desintegración de la Unión Nórdica. Las autoridades danesas culpan a las suecas y a las noruegas (y a las alemanas) de la introducción de controles fronterizos. También se quejan de que suecos, noruegos y finlandeses (que aparentemente están aplicando la regla a la compañía Finnlines) han obligado a las compañías de transportes a controlar que los pasajeros que entran tengan su pasaporte o documento de identidad, así como otros documentos necesarios.

3. EL TERRORISMO COMO MOTIVO PARA LA REINTRODUCCIÓN DE CONTROLES FRONTERIZOS DE EMERGENCIA

Solamente dos estados miembros han apelado específicamente a la amenaza de terrorismo para la reintroducción de controles fronterizos sobre las personas en el espacio Schengen: Francia y Malta.

- *Malta*. La notificación del 25 de noviembre de 2015 afirma: «En vista de la situación actual relativa a la amenaza terrorista global (...), los controles ya existentes para otros propósitos serían ampliados en virtud del artículo 23 «porque actualmente se considera que existe una amenaza grave para el orden público y la seguridad interior».
- *Francia*. La notificación del 7 de diciembre de 2015 afirma: «Los ataques terroristas perpetrados en París el 13 de noviembre de 2015 han llevado al Gobierno a declarar el estado de emergencia en todo el país (...) debido al inminente peligro derivado de graves infracciones del orden público» (French delegation, 2015). Los controles se han introducido en las fronteras con Bélgica, Luxemburgo, Alemania, Suiza, Italia y España.

4. LA EVALUACIÓN DE LA COMISIÓN

Tal como se estipula en el nuevo Código de Fronteras Schengen (SBC), la Comisión está obligada a evaluar la utilización que hacen los estados miembros del artículo 25. La evaluación para los casos de Alemania, Austria y Eslovenia fue publicada el 23 de octubre de 2015 (European Commission, 2015). El 15 de diciembre la Comisión hizo público el octavo informe bianual sobre el funcionamiento del área Schengen, para el período entre el 1 de mayo y el 10 de diciembre de 2015, que cubre algunos de los puntos tratados anteriormente. La Comisión

también ha emitido una evaluación de la reintroducción de controles fronterizos por parte de Malta, pero esta no ha sido hecha pública. Según la evaluación que realizó del uso del artículo 25 por parte de Alemania y Austria, se puede decir que la Comisión es muy indulgente. Sobre la cuestión del terrorismo, afirma:

«(14) (...) Muchas de estas personas no han sido registradas ni inspeccionadas en ningún otro país europeo. Si bien hasta ahora no hay pruebas directas de que los grupos yihadistas hayan aprovechado el movimiento de refugiados con el objetivo concreto de infiltrarse en Alemania, en vista del gran número de personas que están entrando en el país, es posible que entre ellas haya algunas que tengan conexiones con el crimen organizado, miembros de grupos militantes o extremistas solitarios (...) (30) Respecto a la posibilidad planteada por las autoridades alemanas de la posible ocultación de individuos radicalizados entre los solicitantes de asilo de buena fe, y los riesgos que ello comporta en relación con el crimen organizado y las amenazas terroristas, la Comisión considera que esta posibilidad habría de ser corroborada de forma más sólida para ser considerada en sí misma como constitutiva de una amenaza grave para el orden público y la seguridad interior, por ejemplo, cuantificando las advertencias sobre personas que puedan haber tenido contactos o luchado con grupos militantes en regiones en crisis. No obstante, esta posibilidad subraya la necesidad de registrar a todas las personas implicadas, algo que no podría conseguirse de otro modo debido al carácter extraordinario de la situación actual» (ibídem: 4 y 7).

Con todo, la Comisión acepta la necesidad de la reintroducción de controles. Esto parece bastante excepcional teniendo en cuenta la falta de información detallada respecto a la naturaleza de la amenaza a la que se refieren los estados miembros.

5. UNA VALORACIÓN LEGAL DE LAS JUSTIFICACIONES

Cabe repetir en este punto los criterios en función de los cuales hay que valorar cualquier justificación por parte de un Estado Schengen para reintroducir controles fronterizos. Según el artículo 25, estos criterios son:

- a) El motivo de la introducción propuesta, que ha de incluir todos los datos relevantes y detallar los hechos que constituyen una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior;
- b) El alcance de la reintroducción propuesta, especificando en qué partes de las fronteras interiores se introducirán los controles;
- c) Los nombres de los pasos fronterizos afectados;
- d) La fecha y duración de la reintroducción planeada.

A estos hay que añadir los criterios del artículo 23(a):

- a) El potencial impacto de cualquier amenaza para su orden público o su seguridad interior, incluidos atentados terroristas o amenazas como las planteadas por el crimen organizado;
- b) Los potenciales efectos de la medida en la libre circulación de personas dentro del área Schengen.

Del examen de las notificaciones hechas por los estados miembros en virtud del artículo 25 (y repetidas en su traslación a los artículos 23 y 24), se desprende una perceptible escasez de detalles sobre los motivos para la reintroducción de controles fronterizos. La notificación alemana parece estar motivada por la exasperación por la gestión por parte de las autoridades griegas e italianas de sus fronteras exteriores. Las referencias, necesarias según el artículo, al orden público y a la seguridad interior carecen de detalles concretos. Lo mismo cabe decir de la notificación austríaca, que parece inspirada en la alemana. Las autoridades austríacas trataron de reforzar el argumento de la seguridad pública en su notificación del 18 de noviembre de 2015, mencionando déficits de seguridad, pero tampoco en este caso se proporcionan detalles concretos. El sobre-esfuerzo de las fuerzas policiales, no obstante, es citado en la notificación del 15 de octubre; este es un motivo interesante porque sugiere que la amenaza a la seguridad pública se debe más a la escasez de las fuerzas encargadas de hacer respetar la ley y el orden en Austria que a la naturaleza de las personas llegadas al país. Eslovenia entró y salió muy rápidamente, aunque resulta evidente que sus autoridades no examinaron muy detenidamente los requisitos en cuanto a los motivos estipulados en el artículo 25 para la reintroducción de controles fronterizos.

Los países de la Unión Nórdica parecen tener sus propias especificidades respecto de la amenaza a la seguridad pública. La notificación sueca proporciona un argumento muy interesante respecto a la funcionalidad de la sociedad sueca como uno de los tres objetivos de la seguridad sueca. Esto probablemente tiene lógica en el contexto sueco, pero es difícil de desentrañar desde la distancia. Noruega considera que el carácter impredecible de las llegadas constituye una amenaza a su seguridad. La amenaza a la seguridad pública en Dinamarca parece estar relacionada con que la gente no pueda desplazarse tan rápidamente como quisieran las autoridades danesas porque sus vecinos han impuesto a las compañías de transporte la obligación de controlar los documentos de identidad de sus pasajeros. Malta, por su parte, sugiere que la amenaza terrorista global es suficiente, lo cual, en caso de ser aceptado, significaría que Malta nunca eliminaría de nuevo los controles fronterizos intra-Schengen, porque dicha amenaza es una nebulosa que resulta incuantificable. Francia justifica la reintroducción de controles fronterizos sobre la base de su estado de emergencia a nivel nacional. Como blanco de los tres

ataques terroristas más importantes ocurridos en la UE en 2015 (enero, julio y noviembre), es cuanto menos comprensible la consideración de las autoridades francesas de que existe un problema; que los controles fronterizos sean o no la solución a este problema es otra cuestión. De todos modos, de momento no parece probable que la Comisión cuestione la opción francesa de establecer controles fronterizos como medida antiterrorista.

En lo referente al alcance de los controles fronterizos, las notificaciones son más precisas. Todos los estados miembros (con excepción de Malta) proporcionan detalles relativos acerca de dónde pretenden aplicar los controles fronterizos, y a menudo especifican incluso los puestos fronterizos exactos en los que se realizarán –en todos los casos, excepto en el de Malta, esto incluye los nombres de los puestos fronterizos afectados–. Hay menos concreción, sin embargo, en lo relativo a la fecha y la duración de la reintroducción de los controles fronterizos. La obligación de volver a notificar a las instituciones cada 20-

30 días o durante la extensión de los controles prevista implica que lleguen muchas notificaciones al registro del Consejo, aunque parecería que faltan algunas. Ninguna de las notificaciones aborda las justificaciones adicionales exigidas en función del artículo 23(a). El impacto de la reintroducción de los controles fronterizos en el orden público no aparece; ningún Estado parece dispuesto a indicar cómo la introducción de controles en unos cuantos puestos fronterizos con unos pocos vecinos va a resolver sus déficits de seguridad. También cabe recordar que estos controles solo se aplican en aquellos puntos fronterizos que los propios estados miembros han notificado a la Comisión en el marco del SBC como lugares en los que el Código es de aplicación; no se aplican automáticamente, por consiguiente, al cruce a través de la «frontera verde», es decir, las zonas entre los pasos habilitados (una cuestión que depende de la legislación nacional). Además, ninguna de las notificaciones aborda la cuestión del impacto que tienen los controles en la libre circulación de personas dentro del espacio Schengen, aunque esto es algo que la Comisión sí tiene en cuenta en su valoración de la reintroducción por parte de Austria y Alemania de los controles fronterizos (destaca que ningún ciudadano de la UE se ha quejado, por lo que cabe deducir que los controles no causan molestias a los ciudadanos de la UE).

**NINGÚN ESTADO MIEMBRO
PARECE DISPUESTO A INDICAR
CÓMO LA INTRODUCCIÓN DE
CONTROLES FRONTERIZOS
INTRA-SCHENGEN EN UNOS
CUANTOS PUESTOS FRONTERIZOS
CON UNOS POCOS VECINOS VA A
RESOLVER SUS DÉFICITS DE
SEGURIDAD**

6. LOS ESTADOS DEL GRUPO VISEGRÁD

El único Estado de entre los que accedieron a la UE en 2004 que introdujo controles fronterizos en virtud del artículo 25 del SBC fue Eslovenia¹⁰, y los retiró rápidamente. El 17 de diciembre, en los márgenes de la reunión del Consejo, los estados del Grupo Visegrád (República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia) emitieron un comunicado relativo a la introducción de emergencia de controles fronterizos intra-Schengen. Se trataba, en cierto modo, de una advertencia a aquellos estados que han reintroducido controles fronterizos: «Se requiere una acción común unida y decidida para mejorar, sostener y preservar Schengen como una de las piedras angulares del proyecto de integración europeo. Hacemos un llamamiento a todos los verdaderos amigos de Schengen para que se unan a este esfuerzo orientado a la realización de un debate concluyente sobre las propuestas fundamentales presentadas por la Comisión Europea en este sentido» (Grupo Visegrád, 2015). Es obvio que entre los partidarios más fervientes de una Europa libre de controles fronterizos se encuentran los últimos que se han sentado a la mesa.

7. CONCLUSIONES

El espacio Schengen, libre de controles fronterizos sobre la circulación de personas, ha estado sometido a considerable tensión durante 2015 y 2016. Un número sorprendente de estados miembros han reintroducido entre ellos controles fronterizos sobre las personas alegando motivos como las amenazas a su seguridad y el terrorismo. Estos países pueden ser clasificados en dos grupos: los que afirman sufrir una amenaza general a su seguridad debido a la llegada de refugiados –Austria, Alemania, Dinamarca, Noruega y Suecia– y los que declaran una amenaza concreta sobre la base del terrorismo –Francia y Malta–. Uno de los aspectos más destacados del uso de los controles fronterizos de emergencia intra-Schengen es su popularidad en los estados nórdicos, que tenían ya desde 1957 una unión de pasaportes que les permitía moverse por toda la región sin necesidad de otros documentos. Ello quedó subsumido en el espacio Schengen con la entrada en él de todos los estados correspondientes. Es sorprendente que la reintroducción de controles se haya dado particularmente en esta área de libre circulación que, geográficamente, es la que está más alejada de las fronteras exteriores del sureste de la UE por las que acceden los refugiados. Los dos países a través de los que llegan la mayoría de refugiados –Grecia e Italia– parecen no tener interés en la reintroducción de los controles fronterizos intra-Schengen.

¹⁰ La situación de Hungría no está disponible en el registro del Consejo, aunque la Comisión afirma que reintrodujo controles intra-Schengen durante un corto período de tiempo y después los retiró (European Commission, 2016).

También cabe destacar –tal como hace la Comisión en su opinión sobre Austria y Alemania–, que en las disposiciones del SBC por las que se crean los procedimientos de emergencia se afirma específicamente que «la migración y el cruce de las fronteras exteriores por parte de un gran número de ciudadanos nacionales de terceros países no deben considerarse por sí mismos una amenaza para el orden público y la seguridad interior» (Parlamento Europeo y Consejo de la UE, 2013). Así, los motivos que adujeron todos los estados miembros –excepto Francia y Malta– para la reintroducción de controles fronterizos intra-Schengen fueron directamente previstos como inadmisibles por el legislador cuando fueron adoptados en 2013. Solo dos años más tarde, fueron exactamente estos motivos, que supuestamente habían sido excluidos, los que fueron invocados por los estados miembros.

La seguridad y el terrorismo se han mezclado una vez más con la cuestión de los refugiados y la circulación de personas. La justificación de

ello sobre la base de la seguridad y el terrorismo parece bastante endeble y poco definida. Si había buenas razones para reintroducir los controles, aparentemente estas no han sido comunicadas al Consejo, ni a la Comisión, ni al Parlamento, y tampoco a la opinión pública. En su lugar, nos encontramos con afirmaciones generales sobre amenazas que suenan algo vacías. El espacio Schengen libre de controles fronterizos sobre las personas había puesto fin, supuestamente, a este tipo de razonamientos en el área; su reaparición resulta algo decepcionante para los expertos y para quienes defienden un espacio Schengen libre de controles fronterizos entre los estados. Sin embargo, vale la pena destacar que, por el momento, el perjuicio causado sobre el espacio Schengen en su conjunto es bastante limitado, pues las medidas afectan exclusivamente a un número restringido de estados miembros, la mayor parte de los cuales, en la práctica, aplican los controles solamente en algunas fronteras terrestres y marítimas. La situación podría volverse más dramática si la Comisión y algunos estados miembros del Consejo trataran de utilizar los poderes contenidos en los artículos 19 y 26 del Código y decidieran que existen deficiencias graves en la gestión de la frontera exterior por parte de Grecia para justificar con ello la adopción de medidas más severas contra dicho Estado miembro.

LA SEGURIDAD Y EL TERRORISMO SE HAN MEZCLADO UNA VEZ MÁS CON LA CUESTIÓN DE LOS REFUGIADOS Y LA CIRCULACIÓN DE PERSONAS. LA JUSTIFICACIÓN DE ELLO SOBRE LA BASE DE LA SEGURIDAD Y EL TERRORISMO PARECE BASTANTE ENDEBLE Y POCO DEFINIDA

8. ANEXO

Eurostat, 9 de diciembre de 2015, sobre la crisis de los refugiados

El 9 de diciembre de 2015 Eurostat hizo público su último informe trimestral sobre asilo, que cubre el tercer trimestre de 2015 (de julio a finales de septiembre de 2015). Este informe trata de un período muy activo de la crisis de la circulación de personas en la UE, normalmente conocida como «crisis de los refugiados», «crisis migratoria» o, más recientemente, «crisis de fronteras Schengen»¹¹. Ahora disponemos de las cifras oficiales, que son sorprendentes en muchos sentidos. En primer lugar, el número total de primeras solicitudes de asilo en el tercer trimestre (T3) de 2015 fue de 413.815, comparado con las 62.780 del T3 de 2014. De las nuevas solicitudes de asilo, 137.935 fueron realizadas por ciudadanos sirios, 56.670 por afganos y 44.425 por iraquíes. Para el período de 12 meses que terminó con el T3 de 2015, el número total de nuevos solicitantes de asilo fue de 997.125¹² en el conjunto de la UE (con una población de 508 millones).

La mayor parte de solicitudes de asilo se presentaron en los estados miembros incluidos en la tabla 1, que juntos recibieron más del 75% del total de solicitudes presentadas durante los 12 meses anteriores.

TABLA 1. Países de la UE con más solicitudes de asilo (T3 2014-T3 2015)

PAÍS	ASILO	% DEL TOTAL	SOLICITANTES POR CADA MILLÓN DE PERSONAS EN LA POBLACIÓN
Alemania	317.670	26%	1.335
Hungría	201.495	26% (aunque existen dudas sobre si estos solicitantes permanecieron en Hungría o pasaron a otro país)	10.975
Suecia	87.595	10%	4.360
Italia	79.820	7%	465
Austria	65.260	7%	3.215
Reino Unido	35.045	4%	185

Fuente: Eurostat (2015).

11. Para un análisis de la «crisis» de fronteras en el espacio Schengen, véase el ILPA European Update de diciembre de 2015: <http://www.ilpa.org.uk/>

12. La cifra total de solicitantes –tanto de primeras solicitudes como de solicitudes subsiguientes– era de 1.066.210. Ello arroja una diferencia de 69.085, de segundos o subsiguientes solicitantes, presumiblemente personas que solicitaron asilo en un Estado miembro (por ejemplo, en Hungría) y que luego viajaron a un segundo Estado miembro (por ejemplo, Alemania), donde pidieron que su solicitud fuese tramitada.

En el otro extremo del espectro, los estados miembros con el menor número de primeras solicitudes de asilo fueron:

TABLA 2. Países de la UE con menos solicitudes de asilo (T3 2014-T3 2015)			
PAIS	ASILO	% DEL TOTAL	SOLICITANTES POR CADA MILLÓN DE PERSONAS EN LA POBLACIÓN
Croacia	175		10
Eslovaquia	180		5
Estonia	230		55
Eslovenia	250		35

Fuente: Eurostat (2015).

Todavía existen grandes diferencias en lo referente a los principales países de origen de los solicitantes de asilo en los diferentes estados miembros. Por lo que respecta al Reino Unido, encabezan la lista Sudán, Eritrea, Irán, Afganistán y Pakistán. En el caso de Alemania, los solicitantes proceden mayoritariamente de Siria, Albania, Afganistán, Irak y Serbia. En el caso de Italia, la lista es aún más diferente: Nigeria, Pakistán, Bangladesh, Gambia y Senegal (claramente, los sirios no se detienen en Italia). Respecto a los resultados, al 75% de sirios se les otorga estatus de refugiado, y a otro 23% se les reconoce el derecho de protección subsidiaria. En el caso de los iraquíes, un 80% son reconocidos como refugiados y a un 7% se les concede la protección subsidiaria. Por último, un 62% de eritreos consiguen el estatus de refugiados y un 24%, la protección subsidiaria¹³. No obstante, los resultados también varían mucho de un Estado miembro a otro. La media de reconocimiento en la UE (incluyendo el estatus de refugiado y la protección subsidiaria) es del 48%. Pero en el Reino Unido es del 37%; en Francia, la tasa de reconocimiento es del 26% y en los Países Bajos, del 71%. Naturalmente, esto también refleja las diferencias entre las cinco primeras nacionalidades de origen en los diferentes estados miembros; esta justificación, sin embargo, explica las diferencias solo parcialmente.

La Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha publicado su *Anuario Estadístico 2014*, donde se incluyen los índices de reconocimiento por nacionalidad y país¹⁴. Gracias a esta fuente sabemos que las nuevas solicitudes de asilo realizadas por afganos en el Reino Unido

13. Acerca de la toma de decisiones en el Reino Unido con respecto a los eritreos, véase el extenso artículo de *The Economist* del 12 de diciembre de 2015 sobre la revocación del rechazo de solicitudes de eritreos ante los tribunales: <http://www.economist.com/news/britain/21679843-thin-evidence-britain-declares-its-biggest-source-refugees-safe-after-all-turned-away>

14. Para más información, véase <http://www.unhcr.org/566584fc9.html>

tienen un porcentaje de éxito del 44%, mientras que en Italia el índice de reconocimiento de estas solicitudes es del 95%. En Alemania es del 67% y en la vecina Austria, del 98%. Si nos fijamos en las solicitudes de asilo presentadas por sirios –un grupo que es generalmente aceptado como necesitado de protección internacional– sigue habiendo variaciones según los estados miembros de la UE. El índice de reconocimiento de nuevas solicitudes de asilo de sirios en el Reino Unido es el 93%, pero en Rumanía es de solo el 77%. En Bélgica, el índice es del 98%, pero en Hungría del 65%. Lo que nos dicen estas cifras es que los solicitantes de asilo no obtienen las mismas respuestas a sus peticiones independientemente del Estado miembro en el que hagan la solicitud. Todo el argumento de la justicia implícito en el Sistema Europeo Común de Asilo reside en que hay unas reglas comunes para la definición de refugiado y de beneficiario de la protección subsidiaria, así como unas reglas de procedimiento comunes, y la Oficina Europea de Apoyo al Asilo genera información por país de origen. Con tanta convergencia y armonización –reza este argumento– está justificado permitir a un solicitante de asilo una única oportunidad para presentar su solicitud; si esta es rechazada, no se requiere a ningún otro Estado miembro que reconsidere de nuevo las pruebas y la solicitud. Pero –incluso con tanta convergencia y armonización– los resultados siguen siendo demasiado diferentes para los solicitantes de asilo de los mismos países de origen en diferentes estados miembros de la UE como para aceptar la validez de este supuesto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Austrian delegation. «Council Document 12110/15». Bruselas, 17 de septiembre de 2015a (en línea) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12110-2015-INIT/en/pdf>

Austrian delegation. «Council Document 13127/15». Bruselas, 16 de octubre de 2015b (en línea) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13127-2015-INIT/en/pdf>

Austrian delegation. «Council Document 14211/15». Bruselas, 18 de noviembre de 2015c (en línea) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14211-2015-INIT/en/pdf>

Comisión Europea-DG Migración y Asuntos de Interior. «Schengen Area». European Commission, s.f. (en línea) http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index_en.htm

Denmark Ministry of Immigration, Integration and Housing. [Letter to the European Commission]. Copenhagen, 4 de enero de 2016 (en línea) <http://uibm.dk/filer/nyheder-2016/regeringens-brev-til-kommissionen-4-jan-2016.pdf>

European Commission. «C(2015) 7100 final. Commission Opinion on the necessity and proportionality of the controls at internal borders reintroduced by Germany and Austria». Bruselas, 23 de octubre de 2015 (en línea) http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/general/docs/commission_opinion_necessity_proportionality_controls_internal_borders_germany_austria_en.pdf

European Commission. «COM(2016) 85 final. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration». Bruselas, 10 de febrero de 2016 (en línea) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52016DC0085>

Eurostat. «Asylum quarterly report». *Statistics explained* (9 de diciembre de 2015) (en línea) http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report

French delegation. «Council Document 15181/15». Bruselas, 10 de diciembre de 2015 (en línea) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15181-2015-INIT/en/pdf>

General Secretariat of the Council. «Council Document 5877/1/16». Bruselas, 11 de febrero de 2016 (en línea) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5877-2016-REV-1/en/pdf>

German delegation. «Council Document 11986/15». Bruselas, 14 de septiembre de 2015a (en línea) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11986-2015-INIT/en/pdf>

German delegation. «Council Document 13569/15». Bruselas, 30 de octubre de 2015b (en línea) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13569-2015-INIT/en/pdf>

Groenendijk, Kees. «New borders behind old ones: post-Schengen controls behind the internal borders and inside the Netherlands and Germany», en: Groenendijk, Kees; Guild, Elspeth y Minderhoud, Paul (eds.). *In search of Europe's borders*. La Haya: Kluwer Law International, 2003.

Grupo Visegrád. «Joint Statement of the Visegrad Group Countries». Bruselas, 17 de diciembre de 2015 (en línea) <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the-151221-1>

Kingsley, Patrick. «Why Syrian refugee passport found at Paris attack scene must be treated with caution». *The Guardian* (15 de noviembre de 2015) (en línea) <http://www.theguardian.com/world/2015/nov/15/why-syrian-refugee-passport-found-at-paris-attack-scene-must-be-treated-with-caution>

Norwegian delegation. «Council Document 14633/15». Bruselas, 25 de noviembre de 2015a (en línea) <http://www.statewatch.org/news/2015/nov/eu-council-norway-schengen-closing-borders-11-15.pdf>

Norwegian delegation. «Council Document 15497/15». Bruselas, 21 de diciembre de 2015b (en línea) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15497-2015-INIT/en/pdf>

Parlamento Europeo y Consejo de la UE. «Reglamento (CE) n.º 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006». Diario Oficial de la Unión Europea, L 105/1 (13 de abril de 2006) (en línea) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006R0562&from=EN>

Parlamento Europeo y Consejo de la UE. «Reglamento (UE) n.º 1051/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2013». Diario Oficial de la Unión Europea, L 295/1 (6 de noviembre de 2013) (en línea) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:295:0001:0010:ES:PDF>

Permanent Representation of Denmark. «Council Document 13214/15». Bruselas, 19 de octubre de 2015 (en línea) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13214-2015-INIT/en/pdf>

Slovenian delegation. «Council Document 12111/15». Bruselas, 17 de septiembre de 2015 (en línea) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12111-2015-INIT/en/pdf>

Swedish delegation. «Council Document 14047/15». Bruselas, 12 de noviembre de 2015 (en línea) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14047-2015-INIT/en/pdf>