

UNIVERSIDAD DE ALMERÍA

Facultad de Derecho



GRADO EN GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Junio 2016

Trabajo de Fin de Grado:

**EL INCUMPLIMIENTO DEL ACERVO SCHENGEN EN LA CRISIS
DE LOS REFUGIADOS SIRIOS, ¿ESTÁ PRÓXIMA LA RUPTURA DE
LA UNIÓN EUROPEA?**

Autora:

Lorena Orts Gutiérrez.

Tutor:

Francisco Hernández Cruz,

**Profesor asociado laboral de DERECHO INTERNACIONAL
PÚBLICO Y RELACIONES INTERNACIONALES.**

ÍNDICE

REFLEXIONES	3
ABREVIATURAS	4
SÍNTESIS	6
INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO I. ¿EN QUÉ CONSISTE EL ACERVO DE SCHENGEN?	
1. ¿Qué es Schengen?.....	9
2. Sistema de Información de Visados (VIS).....	19
3. Sistema de Información de Schengen (SIS).....	20
4. Código de Fronteras Schengen.....	21
5. Frontex	23
6. Política de asilo	24
CAPÍTULO II. ¿EN QUÉ CONSISTE LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS SIRIOS?	
1. ¿Cuál es el origen y evolución de la guerra en Siria?	26
2. ¿Cómo viene regulado en el Derecho Internacional Público la figura de los refugiados?.....	32
3. ¿Cómo ha actuado la población siria ante el conflicto armado?	33
4. ¿Qué países de la UE quedan afectados por esta situación?	35
5. ¿Qué política europea queda afectada por esta situación?	36
6. ¿Qué soluciones se han adoptado por las instituciones europeas para resolver esta crisis y cómo se han llevado a la práctica los mismos?.....	37
CAPÍTULO III. ¿ESTÁ PRÓXIMA LA RUPTURA DE LA UNIÓN EUROPEA?	
1. ¿Es posible el funcionamiento del mercado interior si Schengen se elimina o se restringe?	41
2. ¿Qué actitud ofrecen los países de la UE?	42
CONCLUSIONES.....	44
BIBLIOGRAFÍA	47

REFLEXIONES

LAS MIGRACIONES SON TAN VIEJAS COMO EL MUNDO PORQUE EL HOMBRE NO PARA QUIETO EN SITIO ALGUNO.

“La crisis de los refugiados no es de números, sino de solidaridad” - **BAN KI-MOON**, SECRETARIO GENERAL ONU



¿Qué diferencia hay para los muertos, los huérfanos y los refugiados que la loca destrucción venga bajo el nombre del totalitarismo o el sagrado nombre de la libertad y la democracia? - **Mahatma Gandhi**



ABREVIATURAS

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AI	Amnistía Internacional
BENELUX	Bélgica, Francia, Alemania, Luxemburgo y Holanda
BRICS	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CAJAI	Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior
CAR/CETI	Centro de Acogida a Refugiados
CEAR	Comisión Española de Ayuda al Refugiado
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CFS	Código de Fronteras Schengen
COPOJP	Cooperación Policial y Judicial en materia Penal
CPE	Cooperación Política Europea
Daesh/ ISIS	Estado Islámico
EASO/OAR	Oficina Europea de Apoyo al Asilo
EEUU	Estados Unidos
Euratom	Comunidad Europea de la Energía Atómica
Frontex	Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea
FSA	Ejército Sirio Libre
GIAS	Grupo Internacional de Apoyo a Siria
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
RABIT	Equipos de intervención rápida en las fronteras
SECA	Sistema Europeo Común de Asilo
SF	Frente Sur

SIS	Sistema de Información de Schengen
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
VIS	Sistema de Información de Visados

SÍNTESIS

El trabajo de fin de grado que tengo la satisfacción de poder presentar, está consagrado a un tema importante del ordenamiento jurídico de la Unión Europea: el incumplimiento del acervo Schengen y el régimen de movilidad de los nacionales de terceros países, en especial hace referencia al momento actual de crisis humanitaria y migratoria de refugiados sirios con motivo a la guerra en Siria que está removiendo los cimientos y las bases de la Unión Europea concretamente sus libertades fundamentales.

My degree thesis, which I am delighted to present, is devoted to a major issue in the European Union legal system: the breach of the Schengen acquis and the mobility scheme of third-country nationals -- it refers particularly to the current moment of crisis and humanitarian immigration of Syrian refugees because of the war in Syria which is causing the removal of the foundations and the bases of the European Union. particularly its fundamental freedoms.

ويخصص عملي ل مسألة قانون الاتحاد
الأوروبي : فشل اتفاقات شينغن ومعدل تنقل
رعايا البلدان الثالثة ، وخاصة أنه يشير إلى
الوقت الحالي من أزمة إنسانية وهجرة المناسبة
لاجئ السورية الحرب في سوريا هو إزالة
أسس و دعائم الاتحاد الأوروبي على وجه
التحديد الحريات الأساسية .

INTRODUCCIÓN

En estos últimos años, hemos podido apreciar en los medios de comunicación como gente huye a la desesperada por motivos de la guerra en Siria y anteriores guerras como la del Líbano e Iraq, arriesgando sus vidas en un viaje suicida hacia Europa en busca de protección internacional. Esta afluencia masiva de llegadas de personas con necesidades humanitarias a las fronteras exteriores europeas, ha generado el descontrol y la saturación en los sistemas y mecanismos europeos, poniendo en cuestión uno de los iconos más importantes de la Europa unida: la libre circulación de personas en el espacio Schengen. Pero, ¿qué es Schengen?

Es por ello, que en el primer capítulo del trabajo se dedica al estudio exhaustivo del origen del acuerdo de Schengen hasta su configuración jurídica como libertad de circulación tanto a los nacionales como también a nacionales de terceros países, tipificado como un hito de la Unión y derecho fundamental europeo, dentro de la lógica de un mercado interior único con la implicación de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el marco de la Unión Europea. Estudiaremos a la vez, sus distintas medidas de aplicación para su completo y correcto funcionamiento como son: su sistema de visados para ciudadanos no europeos, un sistema de información común en materia de seguridad acompañado de unas normas comunes de entrada y salida de personas con derecho a la movilidad geográfica por Europa sin restricciones y una política de asilo en materia de migración.

Seguidamente, trataremos de investigar en un segundo capítulo, cuales son los motivos del origen de la crisis humanitaria que azota a Europa. El acontecimiento crucial y significativo es debido a la guerra en Siria. Explicaré las causas y consecuencias del estallido de este conflicto, junto a los acontecimientos que han propiciado al éxodo masivo de esta población hacia otros países cercanos y concretamente, a la Unión Europea. A su vez, es necesario conocer y diferenciar el término refugiado frente a los migrantes económicos, ya que se les garantiza unos derechos especiales gracias a las normas internacionales. Ante esta crisis humanitaria agolpada en los territorios Schengen, resolveremos las diferentes medidas de actuación que ha tenido que acatar Europa para intentar frenar la llegada de más solicitantes de asilo, incluido los países y las políticas más afectados por esta crisis.

Por último, como bien resume José Ignacio Torreblanca en su artículo de opinión para la revista El País: “*la crisis del euro con su clímax en Grecia, la crisis de asilo y refugio existente y la crisis en la política de vecindad (Ucrania) forman una tormenta perfecta para acabar con el proyecto europeo*”¹, especialmente con el área Schengen que corre peligro a causa del cierre de fronteras, la construcción de vallas, y la imposición de sanciones impuestos por los Estados miembros. El espacio Schengen es necesario para la integración económica, pero Europa se enfrenta a muchos más obstáculos que agravan la continuidad de este proyecto como es el miedo al extranjero, la xenofobia, la tensión entre los Estados miembros; la amenaza de Reino Unido con abandonar Europa (BREXIT), etc. Todas estas situaciones están mostrando una Europa destruida, que tras una sucesión de fracasos está sacudiendo los cimientos de la Unión favoreciendo el antieuropeísmo. Ahora Schengen se enfrenta a la crisis más grave desde su existencia, y sólo conoceremos su muerte o resurrección cuando se debata en 2017 la Cumbre para establecer las nuevas estrategias del *Programa de Estocolmo*.

Estas tres preguntas cruciales, hacen que el lector de mi trabajo pueda comprender el momento actual y crítico que intenta superar la Unión Europea en materia de inmigración, el cual se completa con unas conclusiones en las que se sintetizan los resultados de la investigación llevadas a cabo y se valora críticamente la actuación de Europa con los refugiados.

Dichos resultados no sólo son útiles para conocer el estado del Derecho Internacional vigente, sino que además son sumamente relevantes para la evolución futura de la política en la Unión Europea, que sin duda ha de ser revisada y desarrollada, acercándose más a la mejor competencia y garantía de los derechos fundamentales en los momentos que más se necesitan.

¹ Torreblanca, J. (2015). Tribuna | *La hora más difícil de Europa*. EL PAÍS. Consultado 6 Marzo 2016, en: http://elpais.com/elpais/2015/10/01/opinion/1443701822_410553.html

CAPÍTULO I. ¿EN QUÉ CONSISTE EL ACERVO DE SCHENGEN?

1. ¿Qué es Schengen?

El acervo Schengen es un elemento referencial en la construcción europea y sobre todo en el mercado único, ya que sus objetivos fundamentales son la supresión de fronteras interiores entre los países inscritos al acuerdo, la seguridad, la inmigración y la libre circulación de personas. El Espacio Schengen garantiza la libre circulación a más de quinientos millones ciudadanos de la Unión Europea y a nacionales de terceros países legalmente presentes en el territorio de Europa.

Para conocer qué es el acervo de Schengen, debemos viajar en el tiempo desde sus orígenes hasta la actualidad.

El origen de la supresión de los controles interiores y la libre circulación fue un objetivo comunitario en Europa ya deseado desde la década de los setenta, junto a una integración económica que desarrolló un mercado único acompañado de una reforzada política en ámbito de pasaportes y visados para una “*Europa de los Ciudadanos*”². Era el deseo para lograr una ciudadanía universal con las mismas condiciones plasmando una futura Europa unida y común. Pero este desafío, creaba en sí el miedo en los Estados miembros; por lo sucedido en las Olimpiadas de Múnich de 1972, de que se provocara un nuevo descontrol de inmigración clandestina, terrorismo, tráfico de drogas, etc.

Fue un punto de inflexión, la masacre de las Olimpiadas de Múnich con la nefasta organización de Europa contra los terroristas palestinos denominado Septiembre Negro, quienes asaltaron el hotel de los atletas israelíes tomándolos como rehenes a cambio de la liberación de ciertos presos. En este suceso trágico, finalmente perdieron la vida once atletas israelíes y un policía alemán a manos de este grupo terrorista.³ Después de esta sensación de mala organización policial alemana, se planteó la necesidad de una respuesta por parte de Europa en mejorar ese aspecto. Los gobiernos comunitarios decidieron organizar reuniones secretas con Ministros del Interior para tratar temas de política exterior fuera del marco legal (extracomunitariamente), con el fin de intercambiarse información de personas con

² Informe del Comité *ad hoc* “Europa de los Ciudadanos”, dirigido al Consejo Europeo de Bruselas (29-30 de marzo de 1985), Bol. CE 3-1985, págs. 118-123.

³ ABC (2012). *40 años de la masacre de los Juegos Olímpicos de Múnich 1972*. Consulta el 05/03/2016. En: <http://www.abc.es/20120905/internacional/abci-cuarenta-atentados-munich-201209051237.html>

indicios terroristas o sobre organizaciones criminales y así, cooperar en aspectos policiales a favor de la lucha contra el terrorismo.

Se celebró en París de 1974, una reunión en la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno para proponer la creación de una Unión de Pasaportes y el reconocimiento de unos “derechos especiales” a los ciudadanos. Esos derechos especiales que se citan se refieren al derecho a la residencia y a la libre circulación de personas y mercancías por el territorio comunitario, una armonización en la expedición de pasaportes y visados y en la legislación sobre extranjeros; además, de la supresión de controles fronterizos dentro de la Comunidad para los nacionales de los Estados miembros y terceros Estados. Esto provoca en cadena, la armonización del control de las fronteras exteriores incluyendo unas medidas compensatorias junto al fortalecimiento de estas. Se detallaban que las medidas había que establecer:

- ✓ supresión de los controles de personas en las fronteras interiores;
- ✓ un conjunto de normas de aplicación en común para las personas que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE;
- ✓ armonización de las condiciones de entrada y de visados de corta estancia;
- ✓ mejora de la coordinación policial (vigilancia y persecución transfronterizas);
- ✓ refuerzo de la cooperación judicial a través de un sistema de extradición más rápido y mejor ejecución de sentencias penales;
- ✓ creación de la base de datos Sistema de Información Schengen (SIS)⁴.

También ratificaba este deseo de objetivos comunitarios, el informe Tindemans sobre la Unión Europeo elaborado en 1975⁵ en busca de una Europa unida y solidaria. Aunque desgraciadamente en esa década no obtuvo éxito alguno por los países miembros, solamente se aprobó la uniformidad de la expedición de pasaportes para sus nacionales.

La información de las reuniones secretas entre gobiernos europeos llegó a los

⁴ *EUR-Lex - 133020 - EN - EUR-Lex*. (2016). *Eur-lex.europa.eu*. Visto el 9 Marzo, en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A133020>

⁵ Véase en: Ferrán, Gabriel. (1976). El informe Tindemans sobre la Unión Europea. *Revista de Instituciones Europeas*, 3 (2), 327-348.

oídos del Consejo de Ministros de la Comisión Europea y en la reunión de diciembre de 1975 en Roma, propuso formar un grupo de trabajo constituido por los ministros del Interior para luchar contra el terrorismo, radicalismo, extremismo y violencia internacional (Grupo Trevi).

Ante la dificultad para conseguir esos objetivos deseados de supresión de controles y libre circulación, la Comisión enmendada por el Parlamento Europeo volvió a plantearlo mediante una propuesta de Resolución en 1984. Tal propuesta se aprobó mediante un texto íntegro, solamente obligaba a los Estados miembros a reducir los trámites y la duración de espera en las fronteras interiores y de esta manera, agilizar el tráfico transfronterizo dentro de la Comunidad. El Consejo Europeo de Fontainebleau (26 de junio de 1984) insistía en el objetivo de “*Europa de los Ciudadanos*” con la creación de unas fronteras intracomunitarias en busca de disminuir a los ciudadanos europeos las largas esperas y difícil acceso de movilidad por Europa, a causa de las cambiantes legislaciones nacionales de cada país comunitario con sus específicos requisitos de entrada.

El 13 de junio de ese mismo año, se observaba que las propuestas de fronteras y libertades comunes no eran iniciadas ni bien vistas por todos los países de Europa a pesar de las protestas de transportistas en los puestos fronterizos. Franceses y alemanes firmaron el Acuerdo de Saarbrücken, estableciendo entre ambos la supresión de los controles fronterizos a las personas que cruzaban ambos territorios, formando un territorio único con una política de visado en común. A finales del año se sumó también Holanda.

El 14 de junio de 1985 firmaron en la localidad de Luxemburgo denominada Schengen, el Acuerdo entre los Estados de BENELUX (Bélgica, Francia, Alemania, Luxemburgo y Holanda) sobre la supresión de los controles en sus fronteras comunes y un régimen de libre circulación para los nacionales de estos estados y a sus ciudadanos de terceros países. A la espera que el resto de Estados Miembros, reúnan las condiciones y voluntariamente deseen unirse al Acuerdo de Schengen⁶. Este acuerdo contenía 33 artículos, de los cuales se dividían en dos tipos, en el título I “medidas aplicables a corto plazo” y en el título II “medidas aplicables a largo plazo”. En las de corto plazo

⁶ Unión Europea. Acervo de Schengen, firmado el 14 de junio de 1985. *Diario Oficial de la Unión Europea* L 239, 22/09/2000, pp. 0013 – 0018.

detallaba el tiempo de espera en las fronteras, el modo de inspección, los horarios y fechas de apertura de las aduanas, el compromiso en la coordinación contra el tráfico ilícito de mercancías y drogas incluyendo su política de visados. En cambio, las medidas a largo plazo debían ser adoptadas cinco años después, antes del 1 de enero de 1990, con el objetivo ambicioso de armonizar las legislaciones en materia de estupefacientes, armas y explosivos; los requisitos de acceso mediante una política común de visados y petición de asilo acompañado de una cooperación policial y judicial con el traspaso de información de personas con antecedentes mediante una base de datos común denominada, Sistema de Información Schengen (SIS).

La Comisión en 1985 presentó también en el Libro Blanco⁷ la necesidad de la creación de un mercado interior que conllevaba la supresión de los controles internos con la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, uno de los objetivos que fueron nombrados en el Tratado de Roma en 1957. En la adopción del Acta Única Europea (*DO L 169 de 29.06.1987*) se mencionaba en su artículo 8A, la realización de un mercado único caracterizado por un “espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de las personas [...] estará garantizada”⁸, pero no se pudo confeccionar en dicha acta, pues no se habían preparado los medios necesarios para la creación de dicha libertad fundamental, ya que no sólo se incluía a los ciudadanos europeos y sus familiares, también a extranjeros extracomunitarios. En ella se comenzó a adoptar medidas a largo plazo de coordinación de los sistemas judiciales y desarrollo de las políticas de asilo, lucha contra la delincuencia y el terrorismo. Todo esto, con la obligatoriedad de instaurar, dentro del marco de la Cooperación Política Europea (CPE), la libre circulación de personas en las fronteras intracomunitarias idéntico a lo deseado en el mercado único y en el pensamiento de la *Europa de los Ciudadanos*.

Durante ese año, se inició un debate sobre el significado de libre circulación de personas y para quienes debían disfrutarlo. Algunos Estados miembros alegaban que solamente debía de ser a los ciudadanos europeos, mientras que otros, deseaban establecer una libre circulación para todos incluyendo a los nacionales de terceros países, observando la necesidad de suprimir los controles fronterizos del interior de la Comunidad Europea. Es obvio que para lograr el objetivo de la supresión de los

⁷ Libro Blanco de la Comisión para el Consejo Europeo (Milán, 28-29 de junio de 1985) sobre la consecución del mercado interior, en COM (85) 310 final de 14 de junio de 1985.

⁸ Ahora regulado en el artículo 21.1 del TFUE.

controles a las personas en las fronteras interiores, determina la necesidad de extender a los nacionales de Estados terceros la posibilidad de viajar libremente. Incluso para afirmar esta idea, la libre circulación entendida como libertad de desplazamiento es considerado fundamental para hacer posible un espacio sin controles interiores. Para dar más seguridad a este objetivo ambicioso, a cambio de la supresión de los controles y la libre circulación, se debía reforzar la vigilancia en las fronteras exteriores dotándolas de instrumentos que le garantice una gestión eficaz contra los flujos migratorios ilegales.

No existía un consenso entre los Estados miembros, pues se sentían reacios ante este programa y no se veía plena convicción a que saliera bien por motivos de no creer en que ciertos países fueran a controlar y gestionar adecuadamente sus fronteras exteriores. Pero no sólo era esa razón, también estaban viviendo una crisis económica con “euro-pesimismo” y además, veían complicado permitir la entrada a una persona con nacionalidad ajena a la comunidad y después de un periodo legal se pudiera gestionar su posible salida del territorio. Por estas reacciones, la Comisión elaboró en el Libro Blanco la necesidad de dotar unos ejes sólidos para la creación de un mercado único que reactivase y generase confianza economía y estabilidad a la Unión.

Lograr la supresión de los controles en las fronteras internas y un control común en las fronteras exteriores requería de otros brazos que lo sostuvieran, como un intenso entramado de normas, reglamentos, mecanismos operativos y prácticos en los que se centraran en el cruce de fronteras interiores (con posibilidad de excluirlo por razones de orden público o seguridad nacional); el control del cruce de fronteras exteriores (mediante una política de visados de corta y larga duración, medidas sobre inmigración ilegal, condiciones de circulación de los extranjeros, acuerdos de readmisión, etc.); el Sistema de Información Schengen (SIS); y una protección de datos de carácter personal.

El 1 de enero de 1986, España y Portugal se adhirieron plenamente a formar parte de la Unión Europea mediante el Tratado de Adhesión⁹.

⁹ Boletín Oficial del Estado. (2010). *Instrumento de Ratificación del Tratado hecho en Lisboa y Madrid el día 12 de junio de 1985, relativo a la adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a la Comunidad Económica Europea y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica*. Consultado el 06/05/2016 en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-1>

La caída del Muro de Berlín en 1989¹⁰, retrasó la firma del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen entre los países del BENELUX. Después de 28 años se abre la frontera entre las dos Alemanias con pensamiento de libre paso y formar una única Alemania olvidando los sucesos de años atrás.

El 19 de junio de 1990 en la citada reunión para deliberar las nuevas medidas del espacio Schengen, se ratificó mediante una Convención de Ejecución. Entrando en vigor dicho Convenio cinco años más tarde después de dificultades, el 26 de marzo de 1995. En ese mismo instante se suprimieron los controles entre Bélgica, Alemania, España, Francia, Luxemburgo, los Países Bajos y Portugal.

El espacio Schengen se iba ampliando a la vez que se adherían los nuevos Estados miembros a la Comunidad Europea. Italia se sumó al acuerdo en noviembre de 1990 y una año más tarde, España¹¹ y Portugal. Grecia se adhirió en noviembre de 1992.

En la entrada en vigor del Tratado de Maastricht el 1 de noviembre de 1993 (*DO C 191 de 29.7.1992*), Schengen se mantuvo en la misma situación de aislación que en el Acta Única Europea. Maastricht integró tres pilares importantes: el primer pilar comunitario (CECA, Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y EURATOM + Unión Económica y Monetaria y Ciudadanía de la Unión); el segundo pilar formaría la “*Política exterior y de seguridad común*” (PESC) regulada en el título V; y finalmente, el tercer pilar sobre “*Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior*” (CAJAI) regulada en el título VI. Quedando fuera de este Tratado, el Convenio de aplicación del acervo Schengen.

Con la cuarta ampliación de la Unión Europea en 1995, nuevos Estados incluyeron a su adhesión la entrada en el espacio Schengen: Austria, Finlandia y Suecia. Dinamarca también firmó junto a Finlandia y Suecia en 1996, a pesar de formar parte de la primera ampliación europea. Se incluyeron el mismo año dos países extracomunitarios en la firma, Islandia y Noruega. En octubre de 199, Italia suprime los

¹⁰ O también llamado “Muro de la Vergüenza”, fue uno de los símbolos más significativos de la guerra fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Dividió política y económicamente a lo largo de 45 kilómetros la ciudad de Berlín. El 9 de noviembre de 1989, se da la noticia por parte del Partido Comunista la libre circulación por toda Alemania dejando atrás el aislamiento de la población.

¹¹ Véase en profundidad en: Protocolo de adhesión al Acuerdo de Schengen de 1985, y Acuerdo de adhesión al Convenio de 1990, firmados en Bonn por España y los seis socios del Grupo, el 25 de junio de 1991.

controles fronterizos; y en diciembre del mismo año, los suprime Austria.

El espacio Schengen deja de ser un acuerdo en el momento que se integra en el marco jurídico del Derecho de la Unión Europea por el Tratado de Ámsterdam (*DO C 340 de 10.11.1997*) convirtiéndose en el acervo de Schengen, entrando en vigor plenamente integrado el 1 de mayo de 1999 mediante un Protocolo¹² número 19 anexo respetando el TUE y TCE para autocalificarse de cooperación reforzada¹³ por su integración jurídica e institucional de la Unión Europea. Desde el momento de esta integración del acervo Schengen en los Tratados europeos, los Estados miembros que deseen formar parte de Europa deberán aceptarla automáticamente en el momento de su adhesión siempre y cuando justifiquen que reúnen las medidas básicas y adicionales.

El Consejo sustituye al antiguo Comité Ejecutivo de Schengen, es quien delibera las decisiones o disposiciones propias del acervo Schengen puesto que tiene la potestad de orientar la política exterior y de seguridad común según los intereses estratégicos de la UE.

Además, se realizan cambios importantes en el tercer pilar cambiando su denominación de CAJAI, por la de “*Cooperación Policial y Judicial en materia Penal*” (COPOJP).

Se incorpora un nuevo objetivo a conseguir en próximos tratados, regulado en el art.3.2 TUE¹⁴:

“La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.”

Han sido repartidas las disposiciones del acervo dentro del Tratado formando parte del primer pilar (título IV sobre: “*Visados, asilo, inmigración y otras políticas vinculadas a la libre circulación de personas*” del TCE) y en el tercer pilar (título VI: “*cooperación policial y judicial en materia penal*” del TUE).

¹² Artículo 1 del Protocolo por el que se integra el acervo Schengen en el marco de la Unión Europea.

¹³ Procedimiento que permite a un mínimo de nueve países de la UE puedan franquear nuevas decisiones en integración o cooperación, dentro del marco institucional, sin la participación del resto de países de la UE. Permite progresar en objetivos individualmente frente al resto de países.

¹⁴ Unión Europea. Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. Diario Oficial de la Unión Europea L 191, 29 de julio de 1992, pp. 1-112.

En el Consejo Europeo de Tampere¹⁵ celebrado en 1999 se trató la importancia de crear un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea con la intención de transmitir las prioridades para una Europa segura en el que todos sus Estados miembros se unieran a este e instalaran en sus territorios las medidas necesarias para su plan de actuación.

Reino Unido e Irlanda, a pesar de ser miembros de la Unión, decidieron voluntariamente no formar parte ni en el Acuerdo ni en el Convenio Schengen, aunque mantienen un estatuto especial permitiéndoles solicitar en cualquier momento la participación en alguna disposición dentro del acervo, siempre que los Estados miembros y el Consejo lo aprueben por unanimidad¹⁶. En marzo de 1999 Reino Unido solicitó autorización para colaborar en el Sistema de Información Schengen, cooperación policial y judicial en materia penal, lucha contra el tráfico de drogas, siendo aprobada mediante Decisión del Consejo (DO L 131 01.06.2000). Irlanda lo solicitó en 2001 formando parte solamente del SIS.

Suecia, Finlandia y Dinamarca, junto a Islandia y Noruega pertenecen a la Unión del Pasaporte Nórdico que suprimió las fronteras internas entre estos países. Suecia, Finlandia y Dinamarca firmaron convertirse en miembros de Schengen en el momento de la adhesión, aunque Dinamarca mantiene una posición especial, que le da posibilidad a elegir si aplicar toda nueva medida impuesta en el título IV. Islandia y Noruega no tienen derecho a voto pero sí pueden formular propuestas y opiniones. En enero del 2000, se suprimen los controles fronterizos con Grecia; y al año siguiente, con Dinamarca, Finlandia, Suecia, Islandia y Noruega.

El fracaso en la creación del Tratado de Niza (*DO C 80 de 10.3.2001*), entró en vigor el 1 de febrero de 2003, se elaboró especialmente para superar la ampliación de Europa e integrar disposiciones en el marco jurídico y derogar las normas ya inexistentes.

En 2004 firmaron la Convención, Chequia, Hungría, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Malta, Eslovenia, Suiza y Eslovaquia; convirtiéndose en un total de 25 estados

¹⁵ CONSEJO EUROPEO DE TAMPERE - CONSEJO EUROPEO DE TAMPERE 15 Y 16 DE OCTUBRE DE 1999: CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA", 2016

¹⁶ Artículo 4 del Protocolo n.º 19 sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (D.O.U.E C 115 de 9 de mayo de 2008).

de los cuales 22 pertenecen a la UE.

El Programa de La Haya nace en 2004 para suceder al Consejo europeo Tampere, en un periodo de 2005-2009¹⁷, con el fin de seguir concienciando de la importancia de la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia para una Europa más segura. Este programa actualizado propone mejorar diez puntos concretos en la política de la seguridad, incluyendo en uno de ellos el respeto de los derechos humanos.

Tras el Tratado de Lisboa (*DO C 306, 17 de diciembre de 2007*), el 1 de diciembre de 2010, la nueva Unión Europea surge como una organización internacional que se le atribuyen competencias exclusivas y compartidas en las que se menciona en el artículo 4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) “*Espacio de libertad, seguridad y justicia*”. Existen cambios en la denominación de los títulos cambiando el antiguo IV del TCE por “*Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración*”. Su regulación se encuentra en el Título V Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en los artículos 67 a 89 del TFUE. Indicar que el artículo 67 del TFUE se detalla los objetivos de la política ELSJ:

*“2. Garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países. A efectos del presente título, los apátridas se asimilarán a los nacionales de terceros países.”*¹⁸

En diciembre de 2007 se abolían por Decisión del Consejo¹⁹ los controles de las fronteras exteriores y marítimas interiores entre República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia y el resto de países integrantes a Schengen; finalmente, esta supresión se realizó en marzo de 2008²⁰.

¹⁷ COM (2005) 12 final, 26 de enero de 2005, "Objetivos estratégicos 2005-2009, Europa 2010: una asociación para la renovación europea".

¹⁸ Unión Europea. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el 26 de octubre de 1992. *Diario Oficial de la Unión Europea C 326/1*, 26 de octubre de 1992.

¹⁹ Decisión del Consejo 2007/80 de 6 de diciembre de 2007 relativa a la plena aplicación de las disposiciones del acervo de Schengen en la República Checa, la República de Estonia, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, en DO L 323 de 8 de diciembre de 2007.

²⁰ DO L 166 de 1 de julio de 2010.

Liechtenstein firmó el 28 de febrero de 2008 su integración al espacio Schengen entrando en vigor en abril de 2011. Bulgaria, Chipre y Rumania aún no son miembros del espacio Schengen, aunque se mantiene como si lo fuesen hasta que en el Consejo de la UE se vote por unanimidad su adhesión plena, debido a que ya se ha comprobado que reúnen las condiciones para ello.

En 2009, el Consejo Europeo integró un nuevo programa de acción denominado Programa de Estocolmo²¹, en un periodo de 2010-2014, centrándose en las necesidades de los ciudadanos protegiendo sus datos de carácter personal y sus derechos fundamentales de la UE, mejorando la cooperación en la gestión de las fronteras, controlar la inmigración clandestina, luchar contra el terrorismo y el tráfico ilícito; incluyendo la trata de seres humanos.

Croacia en el momento de su adhesión con la UE en 2013 decidió no formar parte del espacio Schengen, aunque sí aplica alguna de sus reglas de visado.

Por concretar todo lo anterior podemos entender como espacio Schengen: la extensión de territorio europeo (50.000km) que ejecuta la política del acervo Schengen suprimiendo los controles en sus fronteras interiores en el que queda garantizada la libre circulación de personas independientemente de su nacionalidad y edifica un vínculo denominado “Europa fortaleza”. Además, se ocupa de la gestión fronteriza, la cooperación judicial en materia penal y la protección de los derechos fundamentales.

El espíritu Schengen es suprimir las fronteras internas para la libre circulación de personas con el objetivo de “alcanzar una cooperación y coordinación entre los servicios nacionales, tanto en materia policial y judicial, de política de visados, inmigración y asilo como también intercambio de información policial entre los Estados, así como ayuda mutua en el derecho de observación, persecución y entregas vigiladas a otros países miembros”.²²

²¹ Diario Oficial nº C 115 de 4/5/2010

²² RENAULT, G. y DERRIKS, E., *Police et justice dans l'Union européenne*, documento de trabajo para el Parlamento europeo, serie Libertades Públicas, LIBE 112FR, 11-2000 FR.

2. Sistema de Información de Visados (VIS)

El VIS²³ (DO L 35/56 de 14.01.2009) fue creado para mejorar la política común de visados, tramitando todas las solicitudes de visados cooperando con todas las oficinas consulares del espacio Schengen comprobando la legalidad de los documentos y la aprobación en la base de datos común (SIS). De esta forma, solamente las autoridades nacionales y Europol pueden hacer consultas en el sistema de bases (VIC) en el que ofrece información sobre visados anteriores, fotografía, huellas dactilares y en su caso, aviso de denegación o retiro de visado.

Respecto a la exigencia de visado, el reglamento nº81/2009 del 13 de julio de 2009 regula un código comunitario sobre visados en el que distingue las diferentes modalidades de concesión de visados de corta duración. Existen tres modalidades:

1. Visado uniforme (art.24)

El solicitante lo desea por motivos turísticos, profesionales o familiares.

2. Visado de validez territorial limitada (art.25)

Se otorga cuando el Estado miembro considera que es motivado por razones humanitarias o de interés nacional o debido a obligaciones internacionales.

3. Visado de tránsito aeroportuario (art.26)

Es válido para pasar por zonas internacionales de tránsito de aeropuerto situados en el territorio de los Estados miembros.

Los países establecidos en la lista del reglamento nº 539/2001 del 15 de marzo de 2001²⁴, ahora modificado por el reglamento nº 851/2005 de 2 de junio de 2005, están obligados a la entrega de visados para efectuar el cruce de fronteras exteriores legalmente.

Un sólo visado emitido por un país miembro de la Unión Europea permite visitar todos los países del espacio Schengen con libertad de circulación sin necesidad de

²³Sobre esta cuestión véase, Unión Europea. Reglamento (CE) Nº 81/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de enero de 2009 sobre el Sistema de Información de Visados (VIS). *Diario Oficial de la Unión Europea L 35/56*, 14 de enero de 2009, pp.1-3.

²⁴ Unión Europea. Reglamento nº 581/2005 del Consejo de 2 de junio de 2005 por el que establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación, *Diario Oficial de la Unión Europea L 141/3*, de 4 de junio de 2005.

autorizaciones complementarias.

El visado debe ser expedido o denegado por el país de origen en el que presenta su solicitud, ya sea al consulado o a la autoridad del Estado, este debe justificar la decisión en la que se postula. La consulta al SIS (Sistema de Información Schengen)²⁵ debe siempre realizarse antes de otorgar un visado a un extranjero para poder consultar si se considera prohibitivo a dicho permiso.

3. Sistema de Información de Schengen (SIS)

El SIS es una base de datos común para las autoridades fronterizas, aduaneras y de inmigración en el que se almacena información de la policía judicial y administrativa proporcionada por los estados Schengen para el control de las fronteras exteriores. Las “reseñas” principales que se anotan son las siguientes:

- personas buscadas para su detención a efectos de extradición;
- nacionales de países terceros que estén incluidos en la lista de no admisibles en un Estado Schengen;
- personas desaparecidas;
- testigos y personas citadas para comparecer ante las autoridades judiciales;
- personas o vehículos registrados a efectos de vigilancia
- objetos perdidos o robados que deben incautarse en caso de prueba incriminatoria
- control de legalidad en documentos, armas de fuego o billetes de banco.²⁶

El Sistema es usado por 22 países integrados a Schengen de la Unión Europea, Reino Unido, Irlanda, Chipre, Croacia, Bulgaria y Rumanía tienen acceso al mismo EUROPOL y EUROJUST. Las oficinas nacionales Sirene pueden ofrecer informaciones complementarias.

Desde 2013, se mejoró con la entrada del SIS II que puede almacenar fotos e imágenes, huellas digitales, datos biométricos como perfiles ADN, etc. y transmitirlos

²⁵ Según el artículo 96 del CAAS, un extranjero puede ser incluido en el SIS con el fin de no ser admitido dentro del espacio Schengen por los siguientes motivos: por haber sido condenado por una infracción sancionada con pena privativa de libertad mínima de un año; cuando existen razones de haber cometido hechos delictivos graves; por ser objeto de una medida de alejamiento, de devolución o expulsión que no haya sido revocada ni suspendida o vaya acompañada de una prohibición de entrada e residencia, basada por el incumplimiento de las legislaciones nacionales.

²⁶ 17. Van Ouirive, L. (2001). Historia del Acuerdo y del Convenio de Schengen. *After International*, (53), pp. 43-61, en: <file:///C:/Users/User/Downloads/28216-28140-1-PB.pdf>

por vídeo, fax y voz.

Se regula sus procedimientos y uso en el Reglamento (CE) nº 1987/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II).

4. Código de Fronteras Schengen

El Reglamento (CE) nº 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) denominado “Código de Fronteras Schengen” (CFS), se establece las normas de la Unión para el cruce de las personas por las fronteras.²⁷ Se debe distinguir entre la libre circulación (cruce de fronteras) y la migración a efectos de establecerse (residencia).

Existen tres tipos de clases de extranjeros extracomunitarios:

1. Extranjeros en el espacio Schengen de estancia de corta duración (no superior a 3 meses en un periodo de 6 meses)
2. Extranjeros en el espacio Schengen de estancia de más de tres meses
3. Extranjeros de larga duración

En este caso estamos tratando aspectos de libre circulación o mejor dicho, por motivos turísticos o específicos de corta duración que deben cumplimentar cinco condiciones reguladas en los artículos 5.1 y 21.1 del CFS:

- Estar en posesión de un documento de viaje válido para el cruce de fronteras;
- Estar en posesión de un visado válido y en vigor;
- Justificar el fin y las condiciones de la estancia y disponer de medios suficientes;
- No estar inscrito en el sistema SIS a efectos de vigor;
- No suponer una amenaza para el orden público, la seguridad interior, la salud pública o las relaciones internacionales de ninguno de los Estados de la UE²⁸.

Cada Estado miembro, en el ejercicio de su soberanía, puede controlar la entrada de los extranjeros sobre su territorio estableciendo los criterios más o menos tolerables en

²⁷ DO L 105 de 13.4.2006. Modificado por el Reglamento (CE) nº 610/2013, L 182/1 de 26 de junio.

²⁸ EUR-Lex - 114514 - EN - EUR-Lex. (2016). *Eur-lex.europa.eu*. Consultado el 7 Mayo 2016, en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:114514>

la concesión de los visados solicitados.

Los extranjeros deben justificar el motivo de su entrada o estancia además de corroborar medios de subsistencia suficientes. La entrada al espacio Schengen puede ser mediante una carta de invitación expedida por un particular o documento justificativo del hospedaje emitido por el mismo establecimiento como reserva de estancia con sus respectivos billetes de viaje de ida y vuelta. Respecto a la carta de invitación, la expide una persona legalmente en el país que desea invitar a una persona extranjera con lazos familiares o de amistad que se hospeda en la casa del solicitante. Según las reglas nacionales, la persona que invita se hace cargo de él con un compromiso diferente según cada Estado. En general, se compromete a hacerse cargo no solamente de todos los costes de la estancia sino que también de los costes que resultarían del hecho que el extranjero se quede dentro del espacio Schengen más allá de la duración legal de la estancia (90 días) como por ejemplo su detención y expulsión.²⁹ Cuando el invitado consigue atravesar la frontera se le aplica el principio de libre circulación de extranjeros según el artículo 20 del Código de Fronteras de Schengen “*las fronteras interiores podrán cruzarse en cualquier lugar sin que se realice inspección fronteriza alguna de las personas, cualquiera que sea su nacionalidad*”. Se entiende que una persona que accede al espacio Schengen se le aplicará los mismos derechos que a un nacional europeo más, con independencia de su nacionalidad en el periodo legal correspondiente.

En cambio, el ciudadano de la Unión puede acceder al espacio Schengen simplemente acreditando su nacionalidad mediante pasaporte o documento de identidad válido y en vigor en el que conste su identidad.

Hacer hincapié en que el Código de Fronteras Schengen³⁰ garantiza la libertad de desplazamiento sin controles fronterizos interiores durante un período no superior a tres meses de forma legal. Este Código es un documento único que integra el conjunto de reglas y modalidades de cruce y controles que se efectúan en las distintas fronteras tanto exteriores como interiores del espacio Schengen.³¹ Su regulación se encuentra en el Reglamento (CE) nº 610/2013, L 182/1 de 26 de junio.

²⁹ Boletín Oficial del Estado. (30-10-2015). *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. Núm.10; 12/01/2000; págs.: 1139-1150.

³⁰ En este sentido véase, Unión Europea. Reglamento (CE) nº 610/2013 sobre el Código de Fronteras Schengen. *Diario Oficial de la Unión Europea L 182/1*, 26 de junio de 2013, pp. 1-18.

³¹ Se entiende como territorio Schengen al espacio geográfico comprendido por los Estados miembros que incluyen el acuerdo, que no coincide con el de la Unión Europea.

Este instrumento es aplicable a toda persona una vez haya cruzado las fronteras interiores o exteriores de los Estados miembros³², haciendo cumplir para los nacionales de terceros países las condiciones de traspaso de frontera exterior siendo la estancia no superior a tres meses (en un período de seis meses) siendo asentada su inspección en las fronteras interiores independientemente de su nacionalidad.³³ Excepto en el caso que cualquier Estado miembro o los Estados miembros en común hayan solicitado restablecer temporalmente sus controles internos mediante la cláusula de escape por razón de orden público o seguridad interior³⁴.

Otro caso posible sería que en momento de la entrada en el puesto fronterizo se le deniegue por no cumplir los requisitos. Se le debe comunicar mediante resolución motivada incluyendo en él los motivos concretos y detallados sobre tal denegación.

5. Frontex

La Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores se regula en el reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo (26.10.2004, DO L 349/25.11.2004) iniciando su actividad en 2005.

Frontex apoya a los Estados miembros en la gestión y vigilancia de las fronteras exteriores coordinando operaciones conjuntas de retorno poniéndose en contacto mediante un sistema de intercambio de información llamado Eurosur. Cada Estado miembro es responsable de su control y vigilancia en sus fronteras. Es importante dejar constancia del beneficio del espacio Schengen entre los Estados miembros en la lucha contra el tráfico ilícito, pues Frontex coopera con las guardias costeras y fronterizas con la mayor comodidad de poder realizar búsquedas o intervenciones, sin tener en cuenta a que país miembro pertenezca esa franja superada.

Con motivo de la masiva llegada de refugiados a las costas marítimas del espacio Schengen, Frontex ha modificado su regulación con arreglo a las disposiciones del reglamento (UE) nº 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011 con el objetivo de prestar más apoyo en la salvaguardia de los derechos fundamentales en la actuación de sus operaciones.

³² Según el artículo 3 del Reglamento.

³³ Pronunciándose en el artículo 77.1 a) y 77.2.6 del TFUE.

³⁴ Artículo 23 del Código de Fronteras Schengen.

Debido al número elevado de muertes en el Mediterráneo, desde 2014 se ha puesto en marcha la operación Tritón con la finalidad de vigilar con más detalle la frontera marítima entre Libia e Italia. Sumando la operación Sofhia creada en 2015 para frenar el envío de migrantes al mar por parte de los traficantes que operan en las costas de Turquía y Libia.

6. Política de asilo

En 2008 se crea el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo ensalzando que todo extranjero tiene derecho a obtener protección internacional en el territorio europeo si así lo solicita. Este pensamiento se intenta instalar como base de Europa recogida de las menciones en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y la Convención de Dublín en 1990.

La solicitud de asilo o también llamada protección internacional, puede solicitarse en caso de ser condición de refugiado³⁵ o extranjero que no puede regresar a su país de origen por existir motivos reales de sufrir condena de muerte, tortura o amenazas graves contra la vida. El Reglamento Dublín II³⁶ establece los criterios y mecanismos que cada Estado miembro debe tener en cuenta para la examinación de una solicitud de asilo.

La solicitud de asilo será tramitada por un sólo Estado miembro, en general suele ser por el Estado que haya expedido un visado o documento al solicitante. El refugiado no puede elegir el Estado miembro que desea que tramite su solicitud. En caso de entrada ilegal por la frontera de un Estado miembro, será este el encargado de la decisión de la solicitud de asilo. En caso de entrada legal mediante visado en vigor, la tramitación y aceptación la llevará a cabo el Estado miembro donde lo solicite. Existen excepciones por razones humanitarias, en caso de motivos familiares o culturales, siempre y cuando el solicitante y el Estado miembro lo acepte otro Estado miembro puede tramitar una solicitud de asilo. El solicitante de protección internacional una vez entregada la solicitud en la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), en cualquier Oficina de Extranjeros o comisarias nacionales; se realizará el cotejo de huellas que se enviará a la

³⁵ No existe ninguna definición concreta de refugiado: persona que tiene temor a ser perseguido en su país por motivo de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, sociales, de género u orientación sexual.

³⁶ Unión Europea. Reglamento n°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. *Diario Oficial de la Unión Europea* L 180/31, de 29.06.2013.

base de datos llamada Eurodac³⁷ para determinar el país responsable de tramitar la solicitud de asilo. El plazo de la resolución es de un mes desde la entrada al espacio Schengen. Dicha solicitud será amparada por un Alto Comisario de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

El Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) se creó en 2013 con la finalidad de armonizar los procedimientos de asilo nacionales y garantizar su tramitación legal y segura. En el SECA se tipifica a los diferentes migrantes garantizados en el estatuto de protección subsidiaria, además de en su contenido detallar los procedimientos de solicitud a las personas necesitadas de protección y su notificación como decisión firme de dicha solicitud. La Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) apoya a los Estados miembros en la tarea práctica, técnica y operativa de las solicitudes de asilo en caso que aumenten consideradamente provocando un desborde en los sistemas.

La Directiva sobre procedimientos de asilo (*DO L 180/60 de 29.06.2013*) fija las normas del proceso de solicitud de asilo comprobando las condiciones de acogida y los requisitos, incluyendo la decisión de reagrupación de 54.000 sirios de Italia y Grecia. En respuesta a la crisis humanitaria del Mediterráneo, la Comisión ha fijado una Agenda Europea de Migración para reforzar la política de asilo a través de la Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de protección internacional para paliar la urgente actuación en beneficio de Italia y Grecia.

³⁷ Reglamento (CE) n° 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre del 2000, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín.

CAPÍTULO II. ¿EN QUÉ CONSISTE LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS SIRIOS?

1. ¿Cuál es el origen y evolución de la guerra en Siria?

Para comprender el presente hay que conocer el pasado. Retrocedemos hasta el Imperio Otomano (1517-1923) siendo Siria perteneciente a este y a todos los anteriores como el Imperio Persa, Imperio Griego y el Imperio Romano; por el motivo de estar en una situación de punto de contacto entre Oriente y Occidente, dando a Asia salida al Mediterráneo.

Tras la Primera Guerra Mundial (1914-1918) se acordó la desintegración del Imperio Otomano y la definición de los países de Medio Oriente según los intereses geoestratégicos de las zonas sin tener en cuenta los aspectos religiosos de la población, mediante el Acuerdo Sykes-Picot³⁸ entre Francia y Reino Unido. Para derrocar al Imperio Otomano se negoció con la población local, para en el caso de ayudarles tendrían a cambio la promesa de la “Gran Siria”³⁹; que nunca llegaron a cumplir. Este pensamiento muchos de los grupos extremistas siguen deseando conseguirlo como es el Estado Islámico. Siria en el reparto de este acuerdo, le correspondía su administración a Francia. Durante la Segunda Guerra Mundial (1946) Siria consigue la independencia después de treinta años al servicio de los franceses.

Siria durante todo este tiempo es inestablemente gobernada a través de contantes golpes de estado. Tiene una población de unos veinte millones de habitantes aproximadamente. En esta población existe mucha diversidad de grupos musulmanes. Recordemos que el islam se divide en dos ramas: chiíes⁴⁰ y suníes⁴¹. El origen de estas dos ramas nace con la muerte del profeta Mahoma, en el año 632 después de cristo, sobre quien debía ser el sucesor. Los chiíes querían que fuera una sucesión de sangre directa sucediéndole así el primo y yerno de Mahoma, mientras que los suníes

³⁸ Pacto secreto entre Francia y R. Unido para repartirse el territorio del I. Otomano tras la 1GM y que a pesar de la promesa a los árabes debían controlar administrativamente.

³⁹ También llamado País de Sham. Territorio que comprende Líbano, Siria, Jordania, Israel y Palestina formado en un único país nacional y árabe.

⁴⁰ Los chiitas, en el culto del imam, creen que los imames (líderes espirituales) son intermediarios en los actos y asuntos entre el pueblo y Dios. Además del Corán utilizan el Akhbar en sus rezos.

⁴¹ Los suníes no hacen culto a ningún intermediario; solamente, adoración directa a Alá. El imán para ellos es una figura religiosa ordinaria. Por esta razón acusan a los chiíes de introducir innovaciones indebidas que ponen en duda la importancia de Alá. A parte del Corán reconocen la sunna (tradiciones del profeta).

solamente querían que fuese un hombre sabio y justo como el suegro de Mahoma. Los sunitas forman el ochenta y siete por ciento de la población árabe, mientras que los chiitas solamente un trece por ciento, pero a pesar de esta gran aventajada mayoría existen enfrentamientos continuos entre ambos. A estas diferencias en el islam, le surgieron otros grupos más extremistas y revolucionarios como son en:

- suníes: Al Qaeda, Hamas, Talibán, Estado Islámico y Hermanos Musulmanes.
- chiíes: Hezbolá.

En Siria existe mayor predominio sunita en su población pero sin embargo, es gobernada por un gobierno alawita-chiita como es el Partido Baath Árabe Socialista⁴² de Baschar al-Assad. Hafez al-Assad (padre de Bashar) realizó un golpe de Estado en 1970 para hacerse con el poder. Doce años más tarde en 1982 se rumoreaba de revueltas, con ideas de realizar un golpe de Estado encabezadas por Hermanos Musulmanes⁴³ con motivo de poner fin al gobierno proveniente de la minoría. Hafez reprimió a este grupo generando una operación militar que quedó en la historia como la “*masacre de Hama*” con un número de fallecidos de entre 20.000 a 30.000. La población no estaba contenta, pues vivían bajo un régimen autoritario y corrupto con restricciones de libertades políticas; pero nacionalizó el petróleo (al igual que Saddam Hussein en Iraq) y generó una Siria más enriquecida.

En la actualidad, Bashar Al Assad, presidente de la República Árabe Siria, sustituyó a su padre tras su muerte en el año 2000. Al comenzar su cargo, promete reformas políticas y económicas, liberó muchos presos, trajo internet y muchas posibilidades de cambio; pero las escasas reformas mantuvieron a Siria en el mismo modelo autocrático que su padre. En 2009, se genera un debate político que atrae a la oposición y renace los Hermanos Musulmanes. Bashar decide encarcelar a la oposición, creando un ambiente de inestabilidad y necesidades de cambio ya sonadas en el resto de países árabes.

Todo comienza con el nuevo pensamiento de la población a favor de la democracia ante regímenes dictatoriales y corruptos en los que no piensan en el porvenir y bienestar de su ciudadanía. Este nuevo movimiento por todo el territorio

⁴² Partido político nacionalista árabe, laico y socialista. Ideología que mezcla el antiguo sueño de una sola nación árabe pero con ideas socialistas y además es laica.

⁴³ Movimiento político islámico de carácter sunita que en ese momento odiaba a Hafez por ser alawita y Baazista (laico y socialista). Actualmente es considerada como organización terrorista por Rusia y Egipto.

norte de África, también denominado zona del Magreb, inicia revueltas y propuestas pacíficas de manera exclamativa al resto de ciudadanos para exigir más derechos. Esta alzada del pueblo árabe se le denominó “*Primavera Árabe*”. La primavera árabe se inicia por jóvenes del norte de África que deciden protestar contra los déspotas que dirigen sus países difundiendo un cambio de pensamiento más democrático en sus futuros gobernantes árabes. Esta oleada de protestas nació con las armas más pacíficas de la actualidad: internet y las redes sociales. El evento detonante que hace salir a las calles es debido a la muerte del vendedor de fruta tunecino Mohamed Ouazizi, reclamando el malestar de los continuos sobornos de los funcionarios y el empobrecimiento del pueblo, lo que provocó la decisión de prenderse fuego en medio de la plaza. La población se alzó con protestas contra su gobierno reclamando que no se sentían que se escuchaban las necesidades del pueblo. Túnez consiguió derrocar a su dictador Zine El Abidine Ben Ali y este triunfo fue un punto de inflexión para el resto de países árabes que sufrían por estos gobiernos autoritarios como Egipto contra Mubarak, Libia contra Gadafi, Yemen, Marruecos, Siria contra Bashar al-Asad, etc.

En Siria la primavera árabe arranca el 6 de marzo de 2011 con la pintada de un grafiti contra el régimen acompañado de la detención de estos adolescentes. Varias manifestaciones continuas fueron sofocadas con una represión brutalmente sangrienta, generando un movimiento de organización y oposición armada, civil y militar compuesta por desertores policiales del régimen en desacuerdo con la excesiva fuerza empleada contra la población. Esto provocó un conflicto interno extendido por Homs, Damasco, Alepo (...) considerando el inicio de una guerra civil en julio de 2012 por el Comité Internacional de la Cruz Roja.

En esta guerra civil se ha ido internacionalizando paulatinamente con los apoyos de otros Estados en las numerosas fuerzas bélicas del conflicto:

-Fuerzas Gubernamentales: Fuerzas Armadas de Siria, Ejército Sirio, Irán⁴⁴, Rusia⁴⁵, Corea del Norte⁴⁶, China⁴⁷, Brigadas Baaz y Guardia Nacionalista Árabe⁴⁸.

⁴⁴ Irán tiene un interés económico para seguir administrando armas y recursos por tierra al ejército Hezbolá y llegar al Líbano.

⁴⁵ Rusia tiene amistad con Siria desde la guerra fría, y quiere proteger su única base militar instalada en el puerto de Tartús con contacto al Mediterráneo.

⁴⁶ Corea del Norte lucha contra el terrorismo pero muchos expertos indican que en realidad es por el interés de Bashar en comprarle armas de destrucción masiva.

-Fuerzas de la Oposición: Ejército Sirio Libre (FSA), Frente Sur (SF), Frente Islámico, Fuerzas kurdas⁴⁹, Turquía, Qatar, Arabia Saudí⁵⁰, Francia y Estados Unidos⁵¹.

-Grupos yihadistas sin política de cambio: Frente Islámico Sirio, Al-Nusra (Al Qaeda) y Estado Islámico (ISIS, EI o Daesh).

El Consejo de Derechos Humanos aprobó la resolución S-16/1 condenando el empleo de la violencia contra los manifestantes de 2011. Francia, Alemania, Portugal y Reino Unido presentaron un borrador de resolución ante el Consejo de Seguridad condenando las violaciones graves a los derechos humanos obligando al gobierno sirio proteger a sus ciudadanos. Rusia con apoyo de los países BRICS⁵² manifestaron su negativa, alegando que se trataba de una cuestión interna y no debía intervenir la Comunidad Internacional ni categorizarlo como una amenaza a la seguridad internacional.

Desde que comenzó la crisis, el desacuerdo entre los miembros permanentes del Consejo con su derecho a veto, ha impedido la salida de cualquier resolución que favorezca el fin del conflicto, además de ser ignoradas por todas las partes implicadas.

En 2012 Kofi Annan fue el enviado especial de la ONU para tratar de solucionar el conflicto mediante un plan de paz que contenía: el cese del conflicto armado, el permiso de prestación de ayuda humanitaria, la liberación de presos y periodistas y la apertura de un proceso político en el que Assad no interviniese. La negativa de esta posible solución condujo a su dimisión, dando paso al Sr. Lakhdar Brahimi. Después de dos años intentando poner de acuerdo a la oposición y al régimen sirio, Brahimi dimite

⁴⁷ China protege su política de seguridad debido a que en sus zonas opera un grupo terrorista de Xinjianj que está incorporándose a las filas del ISIS.

⁴⁸ Brigadas Baaz y Guardia Nacionalista Árabe son milicias voluntarias compuestas por personas con a fin al mismo partido político o laicas.

⁴⁹ Militares del territorio Kurdistán comprendidos entre las Unidades de Protección Popular (YPG) definidos por el Partido de la Unión Democrática (PYD) a favor de los trabajadores en Turquía. Estos van en contra del Estado Islámico.

⁵⁰ Turquía, Arabia Saudí y Qatar (enemigos de Irán) apoyan a los rebeldes por el interés en establecer un gobierno suní. Turquía aprovecha el conflicto para atacar al pueblo kurdo.

⁵¹ EEUU ve imprescindible la salida de Bashar para poder derrocar al ISIS y establecer un partido suní moderado que una al pueblo sirio contra grupos terroristas.

⁵² Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica

debido a la posición inamovible de ambos⁵³.

La Asamblea General de las Naciones Unidas presentó un proyecto de resolución por primera vez basada según el Capítulo VII de la Carta de mantenimiento de la paz. Proponía medidas coercitivas contra la no acción del gobierno sirio para poner fin a la guerra; sin embargo, de nuevo Rusia y China se opusieron mediante su voto en contra ante estas sanciones.

En la Conferencia de Paz⁵⁴ convocada en Ginebra (Ginebra I), en septiembre de 2013, se adopta la única resolución S/RES/2118 (2013) con acuerdo de la mayoría, la prohibición y eliminación de armas químicas al gobierno sirio condenando el uso de gas sarín en Damasco provocando la cifra de 1.400 muertos. Además se mencionó una propuesta de alto el fuego acordado el 12 de enero de 2014 por EEUU y Rusia, que se hizo efectivo el 27 de febrero. Solamente duró menos de una semana, incrementando los ataques durante la fecha de las negociaciones⁵⁵. Al no tener éxito en Ginebra I, se cita en la Conferencia de Paz Ginebra II (31/enero/2014) a personalidades de la oposición con ayuda de Rusia y EEUU con esperanza de llegar a un posible acuerdo; pero, fue más trágica aún sin obtener resultado alguno.

La resolución S/RES/2139 (2014) exige medidas de prevención para proteger el personal sanitario, instituciones y el transporte humanitario⁵⁶, pero también ha sido vulnerada en muchas ocasiones durante estos cuatro años de guerra por los grupos terroristas al carecer de fuerza vinculante ante la Carta por no pertenecer a ninguna fuerza no gubernamental oficial; y sobre todo por el gobierno sirio ordenando ataques aéreos indiscriminados con bombas de barril sobre civiles destruyendo hospitales y escuelas. De nuevo, Francia apoyada por más de 65 Estados presentó su informe

⁵³ S.L.U., U. (2014). *Brahimi renuncia como mediador internacional para el conflicto sirio*. ELMUNDO. Consultado el 16 de mayo de 2016, en:

<http://www.elmundo.es/internacional/2014/05/13/53724a1122601dea2e8b4583.html>

⁵⁴ Reunión de las Naciones Unidas compuesto por 192 países, válido para resolver situaciones de guerra con el fin de minimizar las consecuencias desastrosas de las violaciones de los derechos humanos y proteger a los civiles más vulnerables (refugiados) con la necesidad de la cooperación internacional; manteniendo el principio de responsabilidad de proteger, el deber de reaccionar y el de reconstruir.

⁵⁵ HURTADO, L., Vivienda, S., Farmacéutico, C., Médico, D., Búho, E., & Editorial, E. et al. (2016). *Siria entierra el alto el fuego bajo los escombros*. ELMUNDO. Consultado el 18 de mayo de 2016, en: <http://www.elmundo.es/internacional/2016/04/26/571f6358e2704eb3158b45d6.html>

⁵⁶ *ONU alerta que ataques a hospitales en Siria podrían ser crímenes de guerra*. (2016). Terra. Consultado el 18 de mayo de 2016, en: <https://noticias.terra.es/mundo/europa/onu-alerta-que-ataques-a-hospitales-en-siria-podrian-ser-crimenes-de-guerra.ebae3eb547d579dfe6a112cb96c78a13xxo7jsub.html>

“César” (proyecto de RES/348 2014) en el que denuncia las violaciones graves de derechos humanos, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra ante la Corte Penal Internacional.

La Unión Europea ha impuesto sanciones económicas contra Siria suspendiendo el Acuerdo de Cooperación y paralizando el Acuerdo de Asociación debatiendo así la expulsión de Siria en su compartida Política Europea de Vecindad, propuesto por el Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. En el seno del Consejo de Derechos Humanos, la UE apoya que Assad dimita y se le propone una transición democrática en la que no debe participar, pero rechaza totalmente.

En febrero de 2016, el Grupo Internacional de Apoyo a Siria (GIAS), compuesto por EEUU y Rusia, acordó el cese de las hostilidades⁵⁷ debido a la fuerza que ISIS está adquiriendo contra todos los bandos combatientes y su fuerte represión contra la población. La tregua ha sido aceptada por todos excepto por los grupos yihadistas.

Sin duda, podemos decir que esta guerra civil no es solamente un conflicto interno; sino, una lucha de intereses y religiosa que ninguno de los bandos ni la Comunidad Internacional puede frenar. En estos cuatro años de guerra se han desarrollado violaciones muy graves hacia el Derecho Internacional Humanitario cometidos por ambos bandos y por el uso de armamento químico atentando contra la paz y la seguridad internacional. Además, ha generado asimismo una catástrofe humanitaria cometiendo atrocidades en los que existe obligación del principio de Responsabilidad de Proteger por parte de los países vecinos. Esta violación de derechos ha provocado más de 65.300 millones de desplazados internos de esos, 21.000 refugiados y más de 470.000 muertos según la estadística de la ONU a 20 de junio de 2016⁵⁸. Criticar la pasividad y tardía reacción del Consejo de Seguridad ante una guerra que ya ha superado las cifras de la Segunda Guerra Mundial. En el conflicto se ha abierto un proceso de negociación de resultados aún inciertos por las inmensas discrepancias entre distintos bandos, aunque el trabajo unido de ambas potencias mundiales por las hostilidades aporta algo de esperanza para un deseado alto el fuego

⁵⁷ *Rusia y EE.UU. acuerdan el cese de las hostilidades en Alepo tras una sangrienta ofensiva terrorista - RT.* (2016). RT en Español. Consultado el 18 de mayo de 2016, en: <https://actualidad.rt.com/actualidad/206553-declarar-cese-hostilidades-alepo>

⁵⁸ *Con uno de cada 113 seres humanos afectados, el desplazamiento forzoso bate su cifra récord.* (2016). Acnur.es. Consultado 20 junio 2016, en: <http://acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2519-con-uno-de-cada-113-seres-humanos-afectados-el-desplazamiento-forzoso-bate-su-cifra-record>

duradero junto con un proceso político favorable para los sirios.

2. ¿Cómo viene regulado en el Derecho Internacional Público la figura de los refugiados?

La protección y defensa de la figura de los refugiados a nivel universal viene por primera vez regulado en la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados celebrado en Ginebra el 26 de junio de 1951 y en su Protocolo de 1967 aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas integrado en el marco de las Naciones Unidas⁵⁹, con la siguiente definición:

*“Un refugiado es aquella persona que tiene fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país...”*⁶⁰

Esta Convención es un tratado internacional impuesto en su origen como instrumento para dar una respuesta a los desplazamientos de personas que huían de las atrocidades del general Hitler en Europa, después de la Segunda Guerra Mundial hasta la actualidad. Se creó la figura del Alto Comisado de las Naciones Unidas (ACNUR) vinculado por el comité a todos los países firmantes de este tratado, con el fin de proteger y velar el cumplimiento de los tratados internacionales en base a los derechos humanos. Además, de una Organización Internacional para las Migraciones (OIM) encargada de reorganizar y gestionar la migración de manera beneficiosa para la recogida a todos los Estados velando los derechos humanos y fundamentales.

La protección internacional al refugiado viene regulado independiente por cada Estado que desee ampliar garantías a la protección del convenio, incorporándolo así en su ordenamiento jurídico. Este Convenio obliga a los Estados firmantes regular la acogida y el asilo de personas “refugiadas” en su territorio. Incorporando medios suficientes para ello, como por ejemplo Europa ha establecido un sistema europeo común de asilo (SECA) y centros de estancia temporal de inmigrantes (CETI) o de acogida a refugiados (CAR).

⁵⁹ La Organización de las Naciones Unidas es una organización internacional creada en 1941 durante la segunda guerra mundial con el objetivo de mantener la paz en el mundo.

⁶⁰ Ginebra. (1954) *Convención del 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas*. Tratado de las Naciones Unidas N°2545, Vol.189, p.137.

El refugiado tiene jurídicamente derecho a que se le reconozca un estatuto de protección porque está garantizado por la Convención y otras normas internacionales como es la Declaración de los Derechos Humanos (artículo 13 y 14).

En España, según el artículo 18 de la Ley del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, el solicitante de asilo tiene derecho a la asistencia sanitaria y jurídica mediante intérprete, a recibir prestaciones sociales temporalmente y a ser documentado mientras el Estado responde la resolución a la solicitud; pero, no tiene derecho de trabajo. Existen organizaciones voluntarias e independientes muy activas en defensa de los más vulnerables promoviendo los derechos humanos; la más importante es, Amnistía Internacional (AI), Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), Oxfam Intermón y el Comité Internacional de la Cruz Roja.

3. ¿Cómo ha actuado la población siria ante el conflicto armado?

Los sirios se han visto obligados a abandonar el país debido al incumplimiento por parte de los participantes de la guerra atacando la protección en las zonas de población civil. Este conflicto ha provocado numerosos desplazamientos de personas sin importarles arriesgar sus vidas, ya que están expuestos a sufrir vejaciones en contra de sus derechos (torturas, violaciones, ejecuciones, etc.) hasta poner en juego su propia vida. Los civiles de las poblaciones más azotadas por la guerra en Siria cogieron sus pertenencias y se echaron a andar en busca de cobijo y protección en los países vecinos y en Europa. Las causas de porqué decidieron exiliarse son incontables: unos, porque lo habían perdido todo debido a las bombas mortíferas que arrasaban todas las viviendas de la zona, otros, por miedo a la opresión de los grupos yihadistas que asesinan a los infieles y secuestran a las mujeres y una minoría, por causas económicas y de hambruna; entre otras.

Más de cuatro millones de sirios han huido de una guerra que ya dura cinco años, siendo en 2015 el año más trágico en inmigración clandestina y desplazamientos forzados de forma masiva a las costas europeas y el tránsito por las fronteras Schengen. Se dirigen hacia los países del norte de Europa entendiendo que en estos pueden encontrar mejores condiciones de vida. Las seis rutas más frecuentadas según ["Especial Refugiados. Una crisis sin precedentes", 2016] por los sirios desde Siria son:

- 1) Ruta Mediterráneo Oriental a pie: norte de Siria hasta Turquía, Bulgaria, Rumanía, desvío a Serbia o Hungría, Croacia hasta llegar a Italia.
- 2) Ruta marítima: norte de Siria hasta Turquía y desde el puerto de Latakia

hasta la isla Lampedusa (Italia).

- 3) Ruta africana: sur de Siria pasando Jordania, Egipto, Libia, Túnez o Argelia hasta Marruecos para llegar a Ceuta y Melilla. Es una ruta muy costosa por el soborno fronterizo entre países y el riesgo de pasar hambrunas y cansancio. Muchos se quedaban en los campos de refugiados de Jordania.
- 4) Ruta Mediterráneo Central terrestre y marítima: sur de Siria pasando Jordania, Egipto hasta las costas de Libia cruzando en barca hasta Lampedusa (Italia).
- 5) Ruta vip: Desde Siria hasta Jordania donde coges un avión hasta Reino Unido.
- 6) Ruta de los Balcanes: norte de Siria hasta Macedonia, a Serbia, hasta llegar a Hungría donde se repartían.

El mayor flujo de refugiados es de origen sirio pero esta avalancha hacia la Europa prometida la han aprovechado otros países africanos afectados por conflictos armados no resueltos como son afganos, palestinos, paquistanís, somalíes, libaneses, Sudán del sur, del Congo, Kosovo, iraquíes y Eritrea; guiados por mafias a los que se le debe pagar un billete que depende de la demanda y la facilidad de éxito de destino, e incluso forzados por los países vecinos al conflicto como Turquía, Líbano, Jordania y Egipto, en los que sus campos de refugiados como el Zaatari en Jordania (segundo más grande del mundo) se encuentran desbordados y con muy pocos recursos.

A 20 de junio de 2016 la cifra de desplazamientos ha superado la más alta de la historia con 65.300 millones de personas⁶¹ que han dejado atrás su país y sus hogares, cifra que también es alarmante son las 2.500 personas que han perdieron la vida cruzando el Mediterráneo estos meses⁶². Los refugiados una vez que llegan a las costas griegas e italianas, fronteras exteriores de Schengen, se encuentran en Europa donde viven 550 millones de habitantes con una ausencia de voluntad política y falta de solidaridad por parte de los 28 estados miembros de la Unión a la acogida de estas

⁶¹ Editorial, E. (2016). *Récord de desplazados: más de 65 millones de refugiados en el mundo*. ELMUNDO. Consultado 20 Junio 2016, en: <http://www.elmundo.es/internacional/2016/06/20/5767ace122601d000a8b460a.html>

⁶² *Más de 2 mil 500 personas han muerto en el Mediterráneo en 2016*. (2016). Telesurtv.net. Consultado 20 junio 2016, en: <http://www.telesurtv.net/news/Mas-de-2-mil-500-personas-han-muerto-en-el-Mediterraneo-en-2016-20160531-0040.html>

personas vulnerables que necesitan ayuda humanitaria urgente sea o no refugiado.

4. ¿Qué países de la UE quedan afectados por esta situación?

Estos ciudadanos se dirigieron a sus países vecinos, que son quienes han soportado realmente la mayor carga de los desplazamientos internos a raíz de la guerra de Libia, Iraq y Siria, como son Turquía con más de 2,5 millones de refugiados; Pakistán con 1,5 millones; seguido de Líbano cerca de 1,10 millones; Irán 950.000 personas; Jordania con 664.100 exiliados y Egipto e Iraq que aunque sostenga una cantidad inferior también es receptora de desplazados.

En cambio, otros países vecinos mucho más enriquecidos como son los países del Golfo (Qatar, Arabia Saudí, Emiratos Árabes, etc.) no acogen a ningún refugiado, solamente realizan su contribución económica a campamentos de alrededor.⁶³

La Unión Europea entre los años 2014 a 2016 ha recibido cerca de 1 millón y medio de refugiados e inmigrantes ilegales en busca de protección internacional. Principalmente los países europeos más afectados por esta oleada de personas fueron los Estados del sur costeros (Italia, Grecia y España) y del este, situados en la ruta de los Balcanes, (Bulgaria, Macedonia, Serbia y Hungría) limítrofes en conexión con los países de Oriente Medio han sido los más invadidos y superados por la incapacidad de acogida de los flujos migratorios.

Según los datos de Eurostat, las peticiones de asilo a fecha de junio de 2016 eran de 1.411.840 millones de peticiones de asilo en total. De esta lluvia de solicitudes, seis países de la Unión son los más congestionados obteniendo el 60% de todas las solicitudes de asilo, Alemania ha registrado 567.835 solicitudes, Suecia (158.560), Hungría (150.765), Austria (92.335), Italia (91.135) y Francia (79.650).⁶⁴ Estos países son más solicitados porque ofrecen más ayuda subsidiaria y tienen más garantías de que su solicitud sea aceptada.

⁶³ Ver en: *La crisis de refugiados de Siria en cifras*. (2016). Amnesty.org. Consultado 13 Junio 2016, en: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2016/02/syrias-refugee-crisis-in-numbers/>

⁶⁴ *Asylum quarterly report - Statistics Explained*. (2016). Ec.europa.eu. Consultado 13 Junio 2016, en: http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Asylum_quarterly_report#Main_destination_countries

5. ¿Qué política europea queda afectada por esta situación?

La llegada masiva y dramática de personas a las costas italianas y griegas (Lesbos, Chios, Kos, Samos...), donde las mafias han actuado libremente desde las costas de Libia y Turquía, ha desatado un caos debido a la falta de infraestructura social y personal para hacer frente a las necesidades humanitarias incumpliendo los procedimientos previos de identificación a la llegada irregular de inmigrantes en las fronteras exteriores a países de primera línea mediante la normativa europea del Convenio de Dublín debido a estas carencias.

La ruta de los Balcanes se vio superada por la avalancha de personas agolpadas entre ellas atravesando una frontera tras otra y controles interiores del espacio Schengen, incumpliendo así lo establecido en el Código de Fronteras Schengen, iniciando su ruta a través de Macedonia y Bulgaria hasta llegar al corazón de Europa como Alemania o Serbia.

Al recibir estas masas descontroladas de personas y encontrarse las autoridades nacionales y locales de los países afectados incapaces de impedirles el paso, se suspendieron todas las normas comunitarias integradas en el Sistema Europeo Común de Asilo y las normas Schengen (Código de Fronteras). El espacio Schengen sólo puede mantenerse si existe confianza entre los miembros y una buena gestión en las fronteras exteriores. Esto provocó que varios Estados (Alemania, Austria, Eslovenia, Francia, Dinamarca, Macedonia, Bélgica, Noruega y Malta)⁶⁵ reintrodujesen sus controles interiores a través de las excepciones de los artículos 24 y 25 del Código de Fronteras⁶⁶ y cerrasen sus fronteras exteriores incluso levantando una valla de Eslovenia hasta Hungría para hacer frente a la llegada de más refugiados.

Con esta decisión de los países miembros y las protestas xenófobas en contra de la acogida de refugiados, Europa ha ofrecido una imagen no muy acorde con sus valores comunes expresados en su artículo 2 del TUE: “*dignidad humana, libertad,*

⁶⁵ *Siete países de la UE introducen control temporal de fronteras internas.* (2016). Mundo. Consultado 16 Junio 2016, en: <http://mundo.sputniknews.com/europa/20160118/1055825901/ue-fronteras-control.html>

⁶⁶ El artículo 24 y 25 por amenaza al orden público y a la seguridad interior seis meses prorrogables a dos años.

Unión Europea. Reglamento 562/2006 por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen). *DOUE* L 105, de 15 de marzo de 2006, pp.1-32.

democracia, igualdad, Estado de derecho y respeto a los derechos humanos”⁶⁷, acompañado de una debilidad institucional y política por la lentitud de sus actuaciones para poder adoptar soluciones en conjunto, debido a las discrepancias e individualidades entre los Estados miembros.

El mal funcionamiento ha puesto en peligro uno de los principales logros de la Unión, el espacio Schengen y su libre circulación de personas cuyo valor económico y simbólico para Europa es mucho mayor que los próximos desafíos difíciles para conseguir una mejora en la gestión de esta política.⁶⁸

Si se cuestiona Schengen se pone en duda todos sus aspectos complejos como el sistema de asilo (SECA), el control de las fronteras exteriores (Código de Fronteras Schengen) y la gestión de inmigración irregular (reglamento Dublín).

6. ¿Qué soluciones se han adoptado por las instituciones europeas para resolver esta crisis y cómo se han llevado a la práctica los mismos?

Las soluciones han ido cambiando según los momentos que atravesaban los miembros que componen Europa y según los acontecimientos que iban surgiendo durante estos tres años de largas negociaciones, cumbres, reuniones, decisiones y acuerdos.

En noviembre de 2013 tras los ataques de Bashar Al Assad a la población siria con gases, Suecia expuso su decisión de acoger refugiados concediéndoles la residencia a quien pusiera pie en su territorio. Esta declaración de motivos fue muy discutida por los países de la euro, ya que lo condenaron como un efecto de llamada masiva. Esto provocó la llegada de la población más enriquecida de Siria en 2014, hasta que el levantamiento de los yihadistas en las zonas más pobladas del conflicto con sus restrictivas normas y asesinatos a quienes no cumplieran la sharia provocó que miles de sirios decidieran emigrar a Europa hasta el fin de la guerra.

Enero de 2015 fue la fecha en la que los ciudadanos europeos y los gobernantes de los países de Europa se dieron cuenta de las magnitudes en las que estaba afectando

⁶⁷ Unión Europea. Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. *Diario Oficial de la Unión Europea* L 191, 29 de julio de 1992, pp. 1-112.

⁶⁸ Enríquez González, Carmen. (2015). *La crisis de los refugiados y la respuesta europea*. Real Instituto Elcano, ARI 67/2015 de 18.11.2015, en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari67-2015-gonzalez-enriquez-tesis-refugiados-respuesta-europea

la guerra en Siria y la urgente necesidad de actuar ante esta crisis de refugiados. Se produjo avalanchas de personas en las rutas del Mediterráneo Oriental y Central, lo que provocó que la mala gestión y el descontrol total de la situación, fuera necesaria una reunión extraordinaria del Consejo Europeo junto con los Estados miembros.

Ante las lentas y discutidas medidas de actuación para contrarrestar los daños causados en el espacio Schengen en busca de obtener el control a la situación, en mayo se creó *La Agencia Europea de Migración*.⁶⁹

Según (Gálvez, 2016) la Agencia de Migración contempla varias medidas, unas medidas prioritarias de actuación a corto plazo para controlar y evitar las tragedias humanas; y otras medidas a medio y largo plazo para mejorar la política migratoria de la UE.

Por un lado, las medidas prioritarias contienen el despliegue inmediato de funcionarios de apoyo de Europol, Frontex y OAR creando “puntos críticos” (Hotspot) en los Estados “situados en primera línea” para realizar las labores de identificación de huellas dactilares (Eurodac) y registro de las solicitudes de asilo con aumento de financiación a los fondos de tres agencias europeas y a los países vecinos de Siria en concepto de ayuda humanitaria y desarrollo acordado en la Cumbre de la Valeta. También intensifica la labor de Frontex en su intervención rápida de equipos de salvamento marítimo con el doble objetivo de salvar vidas y luchar contra el tráfico de personas mediante los proyectos Sophia y Poseidón-Tritón. Financiación de emergencia a los Estados afectados para la construcción de centros de internamiento durante el tránsito de la notificación de las solicitudes junto a la cooperación con terceros países, concretamente países del Magreb, para conseguir acuerdos de retorno e identificación de sus ciudadanos.

Por otro lado, las previsiones futuras se concretan en reducir la inmigración irregular con un enfoque de comunicación con los países vecinos mejorando así la Política de Vecindad consiguiendo proteger las fronteras marítimas y terrestres exteriores y vigilar eficazmente sus perímetros con la creación de una guardia costera y de fronteras europea.

Por último, tipificar detalladamente en el Código de Fronteras las situaciones de

⁶⁹ COM (2015) 240 final de 13.05.2015. Documento que recoge un conjunto de medidas que deben los Estados miembros acatar para la gestión del gran número de llegadas de refugiados a Europa.

entrada y salida de personas en el espacio Schengen y modificar el reglamento de Dublín con el fin de establecer una política de asilo consistente, junto a un sistema de visados común que gestione correctamente un posible programa europeo sobre inmigración.

Junto con estas medidas, la Comisión elaboró el Plan Bruselas planteando hacer uso del mecanismo de emergencia pronosticado en el artículo 78.3 del TFUE⁷⁰ para la reubicación entre los Estados miembros de 40.000 refugiados llegados de Italia y Grecia en el plazo de dos años y otros 20.000 de terceros países de forma voluntaria y solidaria. Esta decisión era obligatoria para los miembros de Schengen pero opcional para Dinamarca, Irlanda y Reino Unido debido por su posición especial, además de no formar parte, en el acervo Schengen. Reino Unido rechazó su participación, presentando su convocatoria de referéndum para la elección de seguir o dejar la UE. Con esta proposición de ruptura y la protesta de los Estados miembros a las cuotas solidarias de refugiados, mostraba Europa su debilidad institucional y su incapacidad para concluir acuerdos en común con sus socios europeos.

En julio, la Comisión volvió a pedir a los países miembros un esfuerzo en el deber de ser solidarios ante la superación de Italia y Grecia aumentando la cuota a 120.000 refugiados más, junto a un plan de retorno para los no necesarios de protección con una lista de países de origen seguros para los no seleccionados, en el que se incluía a Turquía. Rechazo de la mayoría en la reunión, Europa seguía haciendo aguas en las negociaciones de casa.

La muerte del niño Alan Kurdi de tan sólo 5 años en las costas de Libia, provocó un despertar en los dirigentes europeos para tomar en serio las medidas planteadas y llegar cuanto antes a una solución en el reparto equitativo de refugiados debido a la necesidad de controlar la situación y frenar el escándalo mediático generado señalando la mala actuación de Europa.

Ese mismo mes de septiembre con la convocada reunión de emergencia, se fijó el número total (anteriores 120.000 + 40.000) de 160.000 reubicaciones se adjudicaría a cada Estado miembro según el PIB y la situación económica de dicho país, excluyendo

⁷⁰ Art. 78. 3 TFUE “*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 el reparto a Suecia y Austria por la presión migratoria que padecen. A España le corresponde acoger a 14.931 personas en total. Este acuerdo pierde su carácter obligatorio a causa de la actitud insolidaria de algunos Estados contrarias a los valores esenciales de un Estado de derecho que a su vez, impide su aprobación unánime provocando el freno y la lentitud en las actuaciones prioritarias de Europa.

Con la ineficaz respuesta de Europa ante la crisis de refugiados, iba a suceder un acontecimiento trágico que iba a romper definitivamente la solidaridad y la empatía de los Estados más voluntarios. Un acto terrorista en la capital de Francia con 129 muertos y centenares de heridos, el día 13 de noviembre, hace que salten las alarmas definitivamente en el sistema Schengen categorizado como totalmente destruido y puesto en duda por muchos países integrados en el acervo. Este ataque ha generado la inseguridad del proyecto restableciendo los controles interiores a través de sus excepciones y endureciendo más los requisitos de acogida de refugiados

Tras meses de continuas amenazas en diferentes capitales europeas, este suceso hace cambiar la ruta de decisiones en un giro más radical en contra de los valores primordiales de la Unión y vulnerando el principio del deber de acogida con el objetivo de externalizar a los refugiados a un tercer país seguro, con independencia de si el tercer país sea o no el que gestiona la solicitud de asilo.

El acuerdo con Turquía para reducir la llegada de inmigración irregular se hace fundamental en esta crisis. Europa se compromete a reactivar la adhesión de Turquía ofreciendo a sus ciudadanos la eliminación de visados para viajar a Europa, a cambio de admitir la devolución de los migrantes que lleguen a Grecia desde Turquía a partir de la fecha del acuerdo (18.03.2016). Les permitirán registrar las solicitudes de asilo y protección internacional junto con una decisión de retorno a Turquía en el que se estudiará su solicitud; y en el caso de que sea aceptada, Europa se compromete al permiso de regreso. De esta manera, quieren combatir contra los traficantes de personas y al mismo tiempo evitar que arriesguen sus vidas cruzando el Mediterráneo. A la vez crean una vía legal desde Turquía para poder formular las solicitudes de asilo manteniéndose en territorio turco hasta su resolución, con la ayuda a Turquía de 6 millones de euros por sostener el peso de los refugiados e impedir el paso de fronteras hacia Europa.

Este acuerdo ha creado crispación y dudas acerca de su legalidad ante las normas

internacionales. Según (Garrido, 2016)⁷¹ este acuerdo “vulnera el Convenio Europeo de Derechos Humanos (art.4), la Convención de Ginebra y la Directiva de procedimiento para la concesión de protección internacional” (art.38 y 216).

CAPÍTULO III. ¿ESTÁ PRÓXIMA LA RUPTURA DE LA UNIÓN EUROPEA?

1. ¿Es posible el funcionamiento del mercado interior si Schengen se elimina o se restringe?

El mercado interior hace efectiva la libre movilidad de empresas y trabajadores por los 28 estados miembros junto con la posibilidad de efectuar operaciones comerciales a cualquier país europeo, gracias a una moneda única común: el euro. Permite a sus ciudadanos estudiar, trabajar, comprar y jubilarse en toda la extensión de Europa.

Para asegurar el mercado único es necesario romper las barreras arancelarias de las fronteras soberanas de los Estados nacionales y fomentar la libre circulación y el libre comercio con el objetivo de ser una Europa Unida como si fuera un único país gigante. Además, para garantizar su seguridad y dar confianza a los componentes europeos comparte el Sistema de Información de Schengen (SIS) con el objetivo de seguir el rastro a mercancías, servicios y personas que se mueven por todo el territorio europeo y en el caso de perseguir o investigar a dichas cualidades cooperan entre los miembros de Schengen en ámbito policial y judicial con funcionarios europeos en las aduanas denominado Europol.

Según el Tratado de la Unión Europea en 1992⁷² en su artículo 3 apartado 2 se incorpora el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. La libertad de circulación va unida con el objetivo Schengen pues uno no puede existir sin el otro. La libre circulación de personas se recoge principalmente en la

⁷¹ Diego López Garrido. Catedrático de Derecho Constitucional y ex secretario de Estado para Asuntos Europeos de 2008 a 2011, autor del libro *El derecho de asilo*.

⁷² Tratado de la Unión Europea que fue ratificado por España mediante Ley Orgánica 10/1992, de 28 de diciembre (BOE de 29.12.1992) entrada en vigor el 1 de noviembre de 1993.

Directiva 2004/38/CE⁷³:

“La libre circulación de personas constituye una de las libertades fundamentales del mercado interior, que implica un espacio sin fronteras interiores en el que esta libertad estará garantizada con arreglo a las disposiciones del Tratado”.

El mercado se sustenta de las cuatro libertades fundamentales: libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales. El beneficio de mantener una integración europea son las medidas que ofrece la UE para su crecimiento competitivo, las ayudas para conseguir un comercio sostenible y generar fondos económicos solventes a los bancos.

La Unión Europea nunca ha sido tan prospera y segura con tantas libertades y derechos; además de tener la capacidad de poder ampliar estas políticas según se iban sucediéndose las ampliaciones de los Estados. Europa obtiene una libertad de movimiento que es sin duda, uno de los bienes más valiosos de Europa, se podría decir, el icono o el emblema de una Europa unida hacia el camino de una unión más estrecha.

En definitiva, la libre circulación y los acuerdos Schengen son una de las bases principales de la Unión en su integración económica que hacen efectivo el mercado único y el euro.

2. ¿Qué actitud ofrecen los países de la UE?

Cada Estado miembro ha actuado según sus intereses e ideales, provocando así una lenta y vergonzosa actuación de Europa con la falta de decisiones rápidas y solventes.

Al inicio de las primeras llegadas a cuentas gotas durante noviembre de 2013, Suecia y Alemania ofrecieron la bienvenida de una manera generosa a los ciudadanos sirios, que con el paso del tiempo, se vieron superadas sus capacidades de acogida no encontrando la manera de frenar la situación, ya que otros ciudadanos de otros países de África se sumaron a la invitación.

Las llegadas de inmigrantes a Europa no cesaban, mientras los estados miembros acusaban a Italia y Grecia de no vigilar eficazmente sus fronteras exteriores. En las seis cumbres celebradas, se reunían con el objetivo de elaborar un acuerdo conjunto que frenase las cantidades diarias de inmigrantes y descongestionar a los países más afectados mediante el reparto equitativo de unas cuotas de refugiados entre

⁷³ Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004. DOUE L 158/77

todos los Estados miembros. Pero estos no eran muy participes de esta jugada que al final terminaron aceptando aunque Francia protestó y en cambio, Reino Unido, Dinamarca e Irlanda rechazaron totalmente su participación. Debido a estas decisiones soberanas de cada Estado independientemente, ha generado ser uno de los puntos más críticos: la posición unilateral en la actuación de cada país miembro sin buscar una solución conjunta, provocando la ruptura y desconfianza entre los países de Europa.

El gobierno alemán ha actuado de una manera en la que ha provocado el descontento en los Estados miembros como también a sus ciudadanos. Este descontento ha provocado el aumento de simpatizantes radicales de extrema derecha ocasionando ataques neofascistas en Sajonia y Colonia contra refugiados allegados a Alemania. El partido alemán, Alianza para Alemania (AfD) organizó una manifestación de más de 5.000 personas para protestar contra las decisiones de Angela Merkel en contra de las cuotas de solicitantes de asilo asignadas para el territorio alemán.

Es desquebrajado decir que de los 28 países, sólo Alemania ha ofrecido soluciones, el resto se han ocupado de criticar y retrasar las soluciones que hubieran podido dar respuestas más inmediatas a esta crisis, provocando el descontento generalizado en los ciudadanos europeos frente a una situación humanitaria de respuesta urgente.

Sin embargo, Hungría es el primero en restablecer sus controles interiores y cierra su frontera mediante la construcción de una valla de 175 kilómetros y 4 metros de altura. En octubre de 2015 ordena el cierre de la ruta de los Balcanes obligando a los refugiados surcar otras rutas de escape.

El atentado de París deja su consecuencia en el olvido de los refugiados, el rechazo de Polonia a las cuotas acordadas y la suma de países a la ruptura del funcionamiento activo de Schengen. Se sumaban a restablecer sus controles interiores más países como Suecia, Alemania, Francia, Macedonia, Bélgica, Noruega, Austria, Malta, Eslovenia, Dinamarca y Austria.

El peligro de la destrucción del acuerdo de libre circulación, se hacía efectivo con la decisión de Eslovenia en la construcción de una valla hasta Croacia impidiendo el paso a la llegada de refugiados. Macedonia se ve saturada y protege de igual forma, construye una valla hasta Grecia para que no superen las fronteras de su territorio.

CONCLUSIONES

Mi investigación en este trabajo se ha basado en conocer a fondo tanto las normas de aplicación del acuerdo Schengen, como indagar en las causas y consecuencias de la crisis de los refugiados sirios, con el fin de poder resolver mi tema de investigación: si el incumplimiento de Schengen por parte de los Estados miembros, acompañado de la crisis de refugiados, podría causar la ruptura parcial o completa de la Unión Europea.

Schengen depende de que los Estados miembros apliquen sus normas, ya que la política migratoria, la expedición de los visados, la seguridad y la vigilancia de las fronteras exteriores, etc., son competencias exclusivas de los Estados nacionales, lo que ha permitido la construcción de vallas y, el cierre de fronteras para impedir la libertad de movimiento de personas. Como afirma Olesti, Schengen fue creado en un laboratorio jurídico; más bien, como un experimento para mejorar la integración económica del mercado único sin conocer a la perfección, en caso de fracaso, los efectos que podría producir a escala global.

La necesidad de replantear la estrategia del proyecto de libre circulación y Schengen con la experiencia de los refugiados es necesaria para su continuidad. La libre circulación al ciudadano no es equiparable a aquellas otras libertades que garantizan la libertad de circulación de mercancías o capitales. No estamos ante un problema de mercado, sino ante una situación de emergencia humanitaria de quienes se desplazan a través de las fronteras en busca de su bienestar y supervivencia.

El problema de Schengen es que no ha sido creado con pensamiento de una posible migración masiva tan continuada en el tiempo. Esta presión migratoria puede convertirse en un problema crónico para Europa que no pueda superar.

Otro de los problemas en Schengen es su mecanismo de política de asilo. Una libre circulación por el espacio Schengen sin una coordinada protección en materia de asilo semejante, sin grandes diferencias entre los países miembros, sería lo correcto. Por lo contrario, sería conveniente reflexionar si un sistema dispar tendría posibilidades de resistir. Los refugiados sortean las fronteras de diferentes países con el objetivo de llegar a Alemania o Suecia, por sus altos estándares de servicios de protección subsidiaria menos tolerantes y restrictivas. Una solución a ello vendría dado por la integración real de las políticas y recomendaciones ofrecidas por parte de la Unión Europea, junto con una política compartida en materia de seguridad e inmigración.

Respecto a la guerra en Siria, la intervención de grupos yihadistas y sus macabros atentados en Europa ha convertido una guerra civil en una participación de fuerzas internacionales con sus respectivos intereses, con violaciones graves hacia el Derecho Internacional Humanitario, atentando contra la población y la seguridad internacional. El Consejo de Seguridad, responsable de velar por el mantenimiento de la paz internacional (artículo 24) ha tenido una actitud muy pasiva y tardía en el conflicto sirio sin conseguir una solución definitiva que ponga fin a la guerra en razón fundamental del veto impuesto por Rusia y China. También sería aconsejable, que todos los grupos que operan en el conflicto, pudieran llegar a un acuerdo; incluido con los grupos radicales.

Las decisiones adoptadas para resolver la crisis masiva de refugiados en la Unión Europea han sido muy discutidas tanto por los refugiados y como por los propios ciudadanos europeos. La falta de rapidez y eficacia en adoptar medidas, ha provocado que la crisis de refugiados haya sido más dramática y costosa. La insuficiencia logística y la escasa capacidad de acogida han hecho poner en duda todos los mecanismos activos del acervo Schengen en la seguridad de las fronteras exteriores. La reubicación de refugiados entre los Estados miembros no se está respetando, haciéndolo con cuenta gotas. Además, la actuación descoordinada, insolidaria e independiente de los Estados miembros con el levantamiento de vallas y estableciendo controles en sus fronteras interiores, ha perjudicado el funcionamiento del “espacio Schengen”.

Por ello, tal vez podríamos concluir que el fallo en las decisiones, no ha sido de Europa; sino, de sus socios europeos, aunque no podemos olvidar que la firma del acuerdo de Ankara (acuerdo UE-Turquía), sólo ha externalizado el problema de la migración siendo un parche temporal que ha aliviado la preocupación europea, pero si bien esa no es la solución definitiva.

En mi opinión:

- se ha de restablecer la confianza entre los Estados miembros por la mala gestión de esta crisis de refugiados,
- hacer efectiva *La Agencia Europea de Migración* en su totalidad, incluyendo el respeto y la rapidez en las reubicaciones de refugiados en todos los países miembros,
- facilitar ayudas a los países más afectados por la llegada de refugiados,

- revisar el sistema Dublín,
- reforzar el Código de Fronteras Schengen y
- armonizar el Sistema Común de Asilo, incluido la creación de una Política de Migración.

La actual crisis migratoria ha provocado la posible ruptura parcial de lo conseguido en la integración, verdadera identidad de Europa. Para evitar esta tragedia se está estudiando la mejora del *Programa de Estocolmo* con nuevas estrategias y modificaciones en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia a través de la Agencia Estratégica de la UE. Por ahora Schengen queda inactivo hasta la próxima Cumbre de 2017 en el que se debatirán los nuevos retos de este Programa. Esperaremos si Schengen muere definitivamente o vuelve a renacer.

Schengen sólo existe si hay una confianza entre los Estados miembros, además de una solidaridad financiera y humana con el país vecino que soporta la presión migratoria. La ruptura de Schengen no sólo conllevaría a la destrucción de la integración económica, llevándose consigo el mercado único y el euro, sino que pondría también en peligro la existencia misma de la Unión Europea. Sin un acuerdo y una construcción en conjunto, se pierde el valor de permanencia de la Unión Europea y con ello todo lo logrado durante muchos años y esfuerzo.

Esta crisis ya se ha hecho con su primera víctima, Reino Unido tras el referéndum del 23 de junio⁷⁴ en el que decidieron su salida de Europa. El entorno de los líderes europeos ven la ruptura total de Europa muy próxima⁷⁵ debido a esta crisis migratoria, la ruptura de Schengen y la inestabilidad financiera y política. Más países desean realizar la misma consulta como Austria, Italia, Francia, Países Bajos y R.Checa.

⁷⁴ *El Brexit gana: el Reino Unido vota por dejar la Unión Europea.* (2016). mundiario. Consultado el 24 Junio 2016, en: <http://www.mundiario.com/articulo/politica/brexit-gana-reino-unido-va-union-europea/20160624090633062177.html>

⁷⁵ "Europa va a caer muy pronto": Eurodiputados aseguran que la UE se derrumbará tras el 'Brexit' - RT. (2016). RT en Español. Consultado 26 Junio 2016, en: <https://actualidad.rt.com/actualidad/211354-europa-derrumbar-pronto-brexit>

BIBLIOGRAFÍA

A) LIBROS

1. ACNUR y Unión Interparlamentaria (2001): Protección de los refugiados. Guía sobre el derecho internacional de los refugiados. Guía práctica para parlamentarios.
2. Bou Franch, V. (2014). *Introducción al derecho de la Unión Europea*. [Madrid]: Civitas.
3. Donaire Villa, F. (2002). *La Constitución y el acervo de Schengen*. Valencia: Tirant lo Blanch.
4. Fernández Sánchez, P. (2002). *La revitalización de la protección de los refugiados*. Huelva: Universidad de Huelva.
5. Gil Pecharromán, J. (2011). *Historia de la Integración Europea*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
6. Goizueta Vértiz, Juana; Iglesias Sánchez, S. (2010). *La libre circulación de los extranjeros en la Unión Europea*. Madrid: Reus.
7. González Murua, Ana Rosa; Pariente de Prada, Iñaki. (2013). *El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Schengen y Protección de Datos*. Pamplona: Aranzadi, SA.
8. Mangas Martín, A., & Liñán Nogueras, D. J. (2014). *Instituciones y derecho de la Unión europea* (8ª ed.). Madrid: Tecnos.
9. *Manual de derecho europeo sobre asilo, fronteras e inmigración*. (2014). Luxemburgo.
10. Martín y Pérez de Nanclares, J. (2002). *La inmigración y el asilo en la Unión Europea*. Madrid: Editorial Colex.
11. Pérez González, C. (2012). *Migraciones irregulares y derecho internacional*. Valencia: Tirant lo Blanch.

B) MONOGRAFÍAS Y ARTÍCULOS DE REVISTAS

1. Adblbi Sibao, S. (2013). La revuelta siria y sus retos para los discursos de seguridad actuales. *Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)*, (23).

- <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/471.html>
2. Cano Linares, M^oA. (2016). Asilo y refugio en la Unión Europea: Agencia Europea de Migración 2015 y retos del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). *Editorial Aranzadi, SA*, pp.1-17.
 3. Cordero Zárraga, E. (2016). 30 años del acuerdo de Schengen. *Revista Aranzadi Unión Europea*, 7(2015), 1-4.
 4. Cordero Zárraga, E. (2016). Balance de la agenda de migración y próximas acciones prioritarias. *Revista Aranzadi Unión Europea*, (4), 1-9.
 5. Cortina, A. (2016). Decálogo para la crisis de los refugiados. *El País*. Consultado el 23 de junio de 2016, en:
http://elpais.com/elpais/2016/03/08/opinion/1457456685_541798.html
 6. De Lucas, J. (2016). Refugiados: Preguntas y respuestas ante una crisis que no es coyuntural. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, (132), pp. 27-30.
 7. Del Valle Gálvez, A. (2016). Unión Europea, Crisis de Refugiados y Limes Imperii. *Revista General de Derecho Europeo*, (38), pp.1-13.
 8. Ferrer Lloret, J. (2014). La Unión Europea ante la crisis siria: limitaciones e incoherencias de la acción exterior europea en el Mediterráneo. *Revista General de Derecho Europeo*, 33, pp.1-60.
 9. Gutiérrez Espada, C. (2015). El conflicto en Siria (2011-2014) a la luz del Derecho Internacional y del (geo) política. *Revista UNISCI*, 0(37).
http://dx.doi.org/10.5209/rev_runi.2015.n37.49603
 10. Gortázar Rotaache, C. (2016). La crisis de los refugiados: la hora de Europa. *Real Instituto el Cano*, pp.1-7.
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari5-2016-gortazar-la-crisis-de-los-refugiados-la-hora-de-europa
 11. Lopez-Jacoiste, E. (2015). La guerra en Siria y las paradojas de la Comunidad Internacional. *Revista UNISCI*. (37).
http://dx.doi.org/10.5209/rev_runi.2015.n37.49602
 12. López Garrido, Diego. (2016). Acuerdo UE-Turquía: refugiados sin ley. *Revista*

Contexto y Acción, SL. (61).

13. Luque González, J. (2004). Schengen un Espacio de Libertad Seguridad y Justicia. *Revista De Derecho, Universidad Del Norte*, (21), 139-149.
14. Martín Martínez, M. (2014). LÍMITES A LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS EN LA UE POR RAZONES DE ORDEN PÚBLICO, SEGURIDAD O SALUD PÚBLICA EN TIEMPOS DE CRISIS: UNA REVALUACIÓN A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA DEL TJUE. *Revista De Derecho Comunitario Europeo*, 49, 767-804.
15. Olesti Rayo, A. (2012). El Espacio Schengen y la Reinstauración de los controles en las fronteras interiores de los Estados miembros de la Unión Europea. *REAF*, (15), 44-84.
16. Ospina, G. (2016). La inmigración desde el Magreb, un reto para la Unión Europea. *Revista UNISCI*, 0(39). http://dx.doi.org/10.5209/rev_runi.2015.n39.51818
17. Torreblanca, J. (2015). Tribuna | La hora más difícil de Europa. *EL PAÍS*. Consultado 6 Marzo 2016, en: http://elpais.com/elpais/2015/10/01/opinion/1443701822_410553.html
18. Van Oustrive, L. (2001). Historia del Acuerdo y del Convenio de Schengen. *After Internationals*, (53), pp. 43-61, en: <file:///C:/Users/User/Downloads/28216-28140-1-PB.pdf>
19. Urios Moliner, S. (1993). Garantías de los Derechos Humanos (I). La Protección Internacional de los Derechos Humanos. In P. Durán Lalaguna, *Manual de los Derechos Humanos* (pp. 133-174). Granada: Comares.

C) OTRAS FUENTES DE INFORMACIÓN

C.1 Publicaciones en prensa

1. CIDOB. *La política de refugiados en la Unión Europea*. (2016). Consultado 14 Mayo 2016, http://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_refugiados/dossier_crisis_refugiados/la_politica_de_refugiados_en_la_union_europea
2. DW. (2016). UE: “Sin Schengen, no tiene sentido el euro”. Europa DW 15.01.2016. Consultado 14 Junio 2016, en: <http://www.dw.com/es/ue-sin-schengen-no-tiene-sentido-el-euro/a-18982482>

3. Especial Refugiados. *Una crisis sin precedentes*. (2016). 20minutos. Consultado el 2 junio 2016, en: <http://microsite.20minutos.es/refugiados/>
4. Janning, J. (2016). *Las tribulaciones de la UE con la crisis de los refugiados*. Estudios De Política Exterior. Consultado en marzo.abril, en: <http://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/las-tribulaciones-de-la-ue-con-la-crisis-de-refugiados/>
5. BBC Mundo. (2016). *Cómo los ataques de París pueden afectar a los refugiados en Europa* Internacional. Consultado 21 Junio 2016, en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/11/151115_cronica_ataques_paris_refugiados_fronteras_francia_lb
6. Mangas A. (2016). *Protección internacional y europea ante afluencias masivas de refugiados*. Estudios De Política Exterior. Consultado en invierno 2015-2016, en: file:///C:/Users/User/Desktop/TFG%20-%20completo/UNION%20EUROPEA/Protección%20internacional%20y%20europea%20ante%20afluencias%20masivas%20de%20refugiados.pdf
7. Mortera, C. (2016). Tribuna | *Cómo salvar Schengen*. EL PAÍS. Consultado 21 Junio 2016, en: http://elpais.com/elpais/2016/06/03/opinion/1464952778_449277.html

C.2 Direcciones web

1. El Confidencial, 19:01, de 15 de septiembre de 2015.
2. La Razón, Internacional, 17:01, de 09 de marzo de 2016.
3. El País, Internacional, 12:54, de 04 de septiembre de 2015.
4. El País, Opinión, 17:13, de 09 de octubre de 2015.
5. El País, Opinión, 00:00, de 22 de octubre de 2015.
6. El País, Opinión, 00:00, de 10 de marzo de 2016.
7. El Periódico, Internacional, 18:28, de 26 de marzo de 2016.

C.3 Páginas Oficiales

-Informe del Comité ad hoc “*Europa de los Ciudadanos*”, dirigido al Consejo Europeo de Bruselas (29-30 de marzo de 1985), Bol. CE 3-1985, págs. 118-123.

- Comisión Europea. *Gestión de la crisis de los refugiados: medidas operativas, presupuestarias y jurídicas inmediatas en el marco de la Agenda Europea de*

Migración. (2015). Europa.eu., en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5700_es.htm