



UNIVERSIDAD DE JAÉN
Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas

Trabajo Fin de Grado

LA GESTIÓN DE LAS FRONTERAS EXTERIORES EN LA UNIÓN EUROPEA Y DERECHOS HUMANOS

Alumno: Pedro López Aránega

Enero, 2017

Siglas y abreviaturas

ACNUR - Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados

CFS – Código Fronteras Schengen

cit. – Citado

C-SIS – Central Schengen Information System

DOCE – Diario Oficial de las Comunidades Europeas

DOUE – Diario Oficial de la Unión Europea

Ed. - Editorial

Eurodac - European Dactyloscopy

Frontex - Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea

Jur. - Jurisprudencia

Nº. – Número

N-SIS - National Schengen Information System

ONGS – Organizaciones no gubernamentales

op. cit. – Obra citada

p. – Página

pp. - Páginas

PVR – Programa de Viajeros Registrados

SCIFA - Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum

SES – Sistema de Entrada y Salidas

SIRENE - Supplementary Information Request at the National Entries

SIS – Schengen Information System

SIV – Sistema de Información de Visados

TEDH – Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TFUE – Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TJUE – Tribunal de Justicia de la Unión Europea

TUE – Tratado de la Unión Europea

UE - Unión Europea

Vid. – Ver

Resumen: El trabajo aborda la gestión de las fronteras exteriores en la Unión Europea desde una perspectiva del Derecho Internacional Público, Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho de la Unión Europea. Se realiza una explicación general del concepto, su evolución y los mecanismos por los que se proyecta. Además, se analiza la situación de las fronteras exteriores en el contexto europeo actual, centrándose en el respeto de los derechos humanos, la Declaración suscrita entre la Unión Europea y Turquía y la reciente crisis migratoria europea. Por último, se exponen los nuevos retos a los que la Unión Europea va a tener que hacer frente sobre esta cuestión en el futuro a corto y largo plazo y se plantean algunas posibles soluciones.

Palabras clave: Unión; Europea; Fronteras; Schengen; derechos; humanos.

Abstract: The work deals with the management of the external borders in the European Union from an International Public Law, International Human Rights Law and European Union Law approach. A general explanation of the concept, his evolution and the mechanisms projected is carried out. Furthermore, the situation of the external borders in the current European context is analysed, focusing on the respect of the human rights, the Statement endorsed between the European Union and Turkey and the recent European migrant crisis. Finally, the new challenges about this issue that the European Union has to deal with in a short and long term are exposed, as well as some possible solutions.

Keywords: European; Union; Borders; Schengen; human; rights.

Índice

1. INTRODUCCIÓN.....	5
2. LA GESTIÓN DE LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA	6
2.1. Evolución histórica.....	7
2.1.1. Desde el año 1985 hasta el año 2000.	7
2.1.2. Desde el año 2000 hasta la actualidad.	9
2.2. Definición y marco jurídico.....	11
2.3. Los mecanismos aplicables.	13
3. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL	19
3.1. Situación de las fronteras exteriores en la UE.....	20
3.2. Consideraciones en relación a los derechos humanos.	25
3.3. Especial referencia a la reciente “crisis de los refugiados” en Europa.....	33
4. NUEVOS RETOS DE CARA AL FUTURO.	37
4.1. Retos futuros a corto plazo.....	38
4.2. Retos futuros a medio y largo plazo.....	40
5. CONCLUSIONES.....	42
6. BIBLIOGRAFÍA.....	44

1. INTRODUCCIÓN

¿Qué es la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea? ¿Cómo hemos de entenderla? ¿Cómo se lleva a cabo esta gestión? ¿Cuál es la situación de las fronteras europeas? ¿Y en materia de derechos humanos? Esta y otras muchas cuestiones serán tratadas en el presente trabajo, en el que a través de una memoria se presentará la información recopilada sobre esta materia y las reflexiones que el autor lleva a cabo sobre la misma, desde una perspectiva del Derecho Internacional Público, y más concretamente desde el Derecho de los derechos humanos y Derecho de la Unión Europea (en adelante UE).

Pero no es una cuestión que deba afectar a la conciencia e incitar a la búsqueda de información y reflexión individual de sólo unos pocos interesados en la materia, sino que se trata de una cuestión que actualmente afecta de lleno y de forma crucial a la UE, y por ende a todos los europeos. Y podríamos ir incluso más allá afirmando que afecta a la humanidad en su conjunto, pues son muchas las cuestiones sobre derechos humanos que se plantean en la realidad actual.

Las avalanchas migratorias hacia el continente europeo en las que se ve implicada la Unión, han alcanzado un nivel desorbitante en los últimos 5 años. Los conflictos bélicos en países vecinos y sus consecuencias desastrosas han llevado a que la población tenga que huir del territorio para buscar alternativas que les aseguren unas condiciones mínimas de vida y dignidad, y la solución por mucho de estos afectados ha sido la movilización a territorio europeo.

Y es aquí donde la gestión de las fronteras exteriores juega parte. Esta se posiciona como una política y materia necesaria para asegurar la correcta gestión de esta realidad a la que Europa hace frente en 2017. Es crucial lograr una buena administración del cruce de fronteras por numerosos motivos de seguridad, de corte político y económico, demográficos, etc. Y aunque la UE ha hecho una gran labor en este ámbito desarrollando una política de gestión de fronteras dentro del ELSJ a partir de la progresiva creación del Espacio Schengen, este nuevo contexto ha sobrepasado los mecanismos que se tenían previstos y hemos de pensar en soluciones posteriores para paliar los problemas actuales.

Como se verá y explicará en el desarrollo del trabajo, es de suma importancia intentar remediar esta realidad de forma sostenible y salvando las posibles deficiencias del sistema

actual, pues la credibilidad de la UE y el Espacio Schengen (y por tanto, la libre circulación de personas) está en juego. Hay que buscar soluciones efectivas para que la ciudadanía confíe en la capacidad de la Unión para solventar los problemas de los europeos, y no al contrario. Y todo ello respetando los derechos humanos y valores con los que esta Organización Internacional se encuentra comprometida, pues de lo contrario se habrá fracasado igualmente. Y estas soluciones, como veremos, no siempre pasan por mirar hacia nuestra propia Europa, si no a los países vecinos e incluso a los territorios en los que radican los movimientos migratorios de escape de esos territorios.

Además, esta disciplina ha tenido siempre una clara relación con la política migratoria de la Unión Europea, enmarcándose dentro de esta. Pero aunque antes no se veía de forma tan clara, se está desarrollando una nueva política autónoma referente a la gestión de fronteras exteriores. Y esto empieza a vislumbrarse sobre todo a partir de la Agenda Europea de migración de Mayo de 2015, donde se pone a estas políticas como uno de los objetivos principales de la UE.

De este modo, y para tratar de forma íntegra esta problemática, se llevará a cabo una explicación acerca de cómo se ha llegado hasta esta gestión de las fronteras exteriores a nivel europeo, qué hemos de entender por la gestión de fronteras exteriores de la UE, los mecanismos por los que se desarrolla esta política, cómo se encuentra en base a la realidad y contexto actual, las consideraciones que han de destacarse a nivel de la obligación de respeto de los derechos humanos y de la actual “crisis de refugiados”, así como plantearnos cuales son los retos y las vías que podrían plantearse de cara al futuro con el fin de aportar una visión que pueda nutrir el debate acerca de cómo abordar y dirigir las acciones posteriores. Con todo ello, se invita al lector a que realice una lectura del presente trabajo para conocer las cuestiones que afectan a toda esta materia, así como poder formar su propia opinión sobre el tema. Todos podemos ser partícipes.

2. LA GESTIÓN DE LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA

En primer lugar, y para tener una visión nítida sobre la materia y sobre la posición de la misma en el ámbito de las políticas de la UE, hemos de tener claro qué entender por gestión

de las fronteras, su fundamento jurídico en la legislación europea, los mecanismos que se han ido implantando para desarrollarla, etc. Pero esta no se ha mostrado de forma estática en ninguno de estos aspectos dentro del desarrollo comunitario y ha sufrido modificaciones a la par que estas eran sufridas en la propia estructura de lo que actualmente es la Unión. Y para entender todo esto en su conjunto, se llevará a cabo la explicación del recorrido histórico que ha dado lugar a su creación y actual situación, se hará una explicación general matizando el posicionamiento legislativo y competencial de esta materia con anterioridad y posterioridad a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en el año 2009 y se mostrarán los mecanismos mediante los que se despliega la gestión de fronteras en la UE.

2.1. Evolución histórica.

La gestión de las fronteras exteriores en la UE es una materia que se ha ido desarrollando de forma paralela y como consecuencia de la construcción de una cada vez mayor libertad de movimiento y circulación de personas en Europa, ya que la eliminación de fronteras internas exigía el control de unas fronteras externas en base a criterios de seguridad, inmigración, etc. Por ello, comenzaremos el recorrido histórico en los mecanismos y acuerdos que dieron lugar a la creación de este espacio, los cuales ya desde su inicio apuntaban a un fin comunitario y que posteriormente se irán integrando como parte de los pilares de la Unión Europea. Y a la par se explicará progresivo desarrollo de estas fronteras externas, con el fin de adquirir un previo conocimiento íntegro y general sobre la materia. Todo ello dividido en dos épocas históricas, desde la creación del Espacio Schengen hasta final del siglo XX, desde inicios del siglo XXI hasta la actualidad.

2.1.1. Desde el año 1985 hasta el año 2000.

Así, esta política se inicia como consecuencia del establecimiento del espacio Schengen y se encuentra asociada a las políticas comunes en materia de asilo e inmigración. El espacio Schengen comenzó el 14 Julio de 1985, cuando 5 países (Bélgica, Alemania, Francia, Luxemburgo y Países Bajos) firmaron el acuerdo de Schengen en la ciudad de Luxemburgo con mismo nombre que el mencionado acuerdo. Este apuntaba al establecimiento de ciertas medidas como la abolición de controles en las fronteras interiores, una armonización en las condiciones de entrada y visados para las distancias cortas, un derecho de persecución y vigilancia de un país a otro, etc. Pero entre estas medidas cabe destacar la creación de un sistema de información común, el SIS (Schengen Information System), con la finalidad de

compartir información de interés referente a lo que circulase dentro del espacio Schengen (personas, vehículos bajo vigilancia, robados o perdidos, billetes de banco robados, etc.). Y también la creación complementaria de la red SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entries), estableciéndose como una oficina de colaboración policial operativa.¹ En años posteriores se lleva a cabo la aplicación del acuerdo (1990) y sucesivas incorporaciones de Estados al mismo (en 1995 y 1997).²

Posteriormente, en el año 1999, se lleva a cabo lo que se entiende como la comunitarización del Espacio Schengen. Así, en Mayo de 1999, aprovechando la celebración del Tratado de Ámsterdam, se añade un Protocolo en cuyo artículo 2 se integra al ámbito comunitario el Acervo Schengen (Convenios, actos y declaraciones adoptadas por los órganos creados por los Convenios), ampliándose el espacio de libertad de movimiento a todos los países integrantes de la Unión Europea (actualmente el espacio Schengen está formado por 26 países europeos, de los cuales 22 son Estados miembros de la UE). Pero por otro lado, también cabe destacar que Inglaterra y Dinamarca participan de manera parcial ya que al no ser signatarias del acuerdo Schengen, pero vincularles en base la integración del acuerdo mediante el Tratado de Amsterdam, tenían la posibilidad de no vincularse de forma total acogiéndose a su derecho de “opting out” recogidos en sus Tratados de Adhesión. Por lo que solo participan en algunos aspectos de este.³ Al igual que ocurre con Irlanda, Islandia o Noruega, que presentan otra serie de particularidades de cara a la participación en Schengen. Así, se instauró un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (en adelante ELSJ) que implicaba, en lo que aquí respecta, la generalización de la libre circulación en el interior de la UE, pero sólo al precio de reforzar los controles para el ingreso en dicho espacio.⁴

En el mismo año, entre el 15 y 16 de Noviembre de 1999 se celebró el Consejo Europeo de Tampere, dedicado principalmente al ELSJ. Pero en este también se trataron ciertas materias relacionadas con las fronteras exteriores, sobre todo acerca de la cooperación entre Estados y el control de estas, sin finalmente llegar a acordarse directrices concretas.

¹ Instituto Universitario de Investigación sobre seguridad interior (2006), *La gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea*, pp. 2-5.

² Comisión Europea (2015), *Europe without borders. The Schengen area*, p. 14. [Extraído de: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_en.pdf]

³ Adler-Nissen R. (2014), *Opting out of the European Union. Diplomacy, Sovereignty and European Integration*, Cambridge University Press, Cambridge, p.151.

⁴ González Vega J.A. (2016), *El marco jurídico internacional y europeo de acogida de los refugiados y la incidencia de la declaración UE-Turquía*, Universidad de Oviedo, p. 16.

2.1.2. Desde el año 2000 hasta la actualidad.

En el siglo XX continúa este creciente interés por desarrollar una política y medidas de gestión de las fronteras exteriores, y con posterioridad al Consejo de Tampere se celebró el Consejo Europeo de Laeken en 2001, entre los días 14 y 15 de Diciembre. En este, y motivados por lo sucesos acontecidos en los atentados del 11 de Septiembre sobre las torres gemelas, surgió una mayor preocupación por la gestión de las fronteras. Y se llegó a la conclusión de que una mejor gestión de estas beneficiaría a la lucha contra el terrorismo, inmigración clandestina y trata de seres humanos. Por lo que buscando una mayor cooperación y mecanismos comunes de control de fronteras, se dio lugar al *Plan para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE*, que ha servido de guía para los desarrollos posteriores en fronteras exteriores de la UE.⁵

En los días 21 y 22 de Junio de 2002, esta vez en España, tuvo lugar el Consejo Europeo de Sevilla, también relacionado con esta materia. En este se crearon unos centros «ad-hoc» para los guardias de fronteras, repartidos por toda Europa y dedicados a análisis de riesgos, formación, fronteras aéreas, terrestres, y marítimas. Todos ellos coordinados por la Unidad Común (SCIFA+), también creada durante dicho Consejo. Pero cesaron su actividad con la entrada en funcionamiento de la “*Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea*” (en adelante Frontex) en el año 2005.⁶

Más tarde, en Junio de 2003, se llevó a cabo el Consejo Europeo de Salónica, del se extrajo entre sus conclusiones “*la necesidad de crear nuevos mecanismos institucionales, incluida la posible creación de una estructura operativa comunitaria, para mejorar la cooperación operativa en la gestión de las fronteras exteriores*”.⁷ Por lo que posteriormente se creó Frontex, que entró en vigor en Octubre de 2005. De este modo se implantó un mecanismo interestatal a nivel europeo para llevar a cabo una gestión coordinada y conjunta de las fronteras de la UE, y que será tratada más en detalle en el punto 1.3.

En el Consejo de Bruselas, celebrado los días 4 y 5 de Noviembre de 2004, y coincidiendo con la firma del fracasado Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, se

⁵ Cortés Márquez R. (2008), “La vigilancia de las fronteras marítimas en la Unión Europea”, *Cuadernos de estrategia*, Nº. 140, p. 50.

⁶ Cortés Márquez R. (2008), “La vigilancia... cit., p.50.

⁷ Consejo de las Comunidades Europeas (2003), Documento 11638/03, conclusión Nº. 14.

adoptó el denominado “*Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia*”⁸ (2005-2009). Este defiende un aumento de la cooperación y ayuda entre Estados (por ejemplo, a través de expertos nacionales). Y busca dar respuesta a las modificaciones que se querían introducir con el Tratado Constitucional y a los retos surgidos con la adhesión de nuevos países de Europa Central y Oriental.⁹

Destacar como otro hecho notorio que en 2006 se establece el Código de fronteras Schengen como Reglamento comunitario¹⁰, sustituyendo al conocido como Manual Común. Y donde en el Título II y en varios anexos se tratan las fronteras exteriores. Mencionar también el “*Manual práctico para guardias de fronteras (Manual Schengen)*”, donde se establece un marco sobre la aplicación de las disposiciones del Código de Fronteras, a nivel de un entendimiento y ejecución armonizado a nivel comunitario.

Y finalmente en Bruselas, el año 2009, se celebra otro Consejo Europeo en el que se fijan las nuevas directrices políticas y jurídicas, plasmadas en el Programa de Estocolmo, enfocado para los próximos 5 años desde su celebración (2010-2014). Este apunta a profundizar en el ELSJ aprovechando también las revisiones introducidas por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Además, se produce un cambio en la concepción del proceso de integración europeo, en general, y del ELSJ, en particular, cambio que tendrá repercusiones importantes en el desarrollo de sus tareas.¹¹

Con ello, queda entendida a rasgos generales la evolución de la gestión de fronteras en la UE y los aspectos más destacados de la misma que fijan su estructura. Más adelante se explicarán la conceptualización y mecanismos que se han ido estableciendo para realizarla, y se completará el marco general de la gestión de fronteras para posteriormente entrar a aspectos concretos de la misma.

⁸ Consejo de las Comunidades Europeas (2005), Documento 184 final.

⁹ Del Valle Gálvez A. (2003), “El reparto de competencias en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”, *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Universidad de Granada, Granada, pp. 161-180.

¹⁰ Reglamento 2016/399 del Parlamento y del Consejo de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), DOUE, L 77/1.

¹¹ Olesti Rayo A. (2010), “La Unión Europea y la progresiva creación de un régimen comunitario de extranjería”, *Revista Catalana de Dret Públic* Nº. 40, p. 3.

2.2. Definición y marco jurídico.

Resulta complicado querer acotar un concepto tan amplio y condensarlo en una definición exacta. Pero para entenderlo de forma general, entrando posteriormente a los aspectos concretos de la misma, podríamos entenderlo como la *“serie de medidas y actos normativos cuya finalidad es mejorar el control de las personas en el cruce de las fronteras”*.¹² Entendiendo que se compone por actos emanados de las instituciones de la UE, tanto aquellos con valor jurídico como vinculante como los que no. Así se hace la diferenciación entre “actos normativos” y “medidas”, incluyendo también dentro de estas últimas decisiones de carácter político sin valor jurídico directo. Y estos instrumentos son aplicados para el mejor control de personas, vislumbrándose una clara voluntad de aumento de la seguridad como finalidad de la gestión de las fronteras exteriores europeas.

Así, esta política relacionada con el ELSJ se plasma en distintos cuerpos legales. Con los que la UE busca establecer unas normas comunes respecto a los controles realizados en sus fronteras exteriores e instaurar progresivamente un sistema integrado para la gestión de dichas fronteras.¹³

Para comenzar, hemos de acudir a los artículos 67 y 77 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE).¹⁴

El artículo 67.2 establece que la UE *“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”*.

De esta forma, extraemos una primera referencia legal sobre la gestión de fronteras exteriores de un documento de suma importancia para la configuración comunitaria, siendo parte de los que se conocen como Tratados Constitutivos de la UE. En este, se hace referencia al compromiso de la propia UE por la gestión de las fronteras exteriores como consecuencia de la ausencia de controles en las fronteras interiores. Y hemos de hacer especial hincapié en la

¹² Olesti Rayo A. (2008), “Las políticas de la Unión Europea relativas al control en las fronteras, asilo e inmigración”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Nº. 10, p. 21.

¹³ http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.4.html (consultada por última vez el 9/1/2017).

¹⁴ Versión consolidada de Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2012), *DOUE* C 326/47, pp. 73-75.

idea de solidaridad entre Estados a la hora de llevar a cabo esta política ya que nos servirá para entender dónde se enmarca jurídicamente esta materia y hacer posteriores reflexiones sobre cómo debería de llevarse a cabo el control de fronteras de la UE en el futuro.

Por su parte, el artículo 77 del TFUE menciona que la UE desarrollará políticas que apunten a “*a) garantizar la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores; b) garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores; c) instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores*”. Llevando a cabo el Parlamento Europeo y el Consejo medidas que apunten a “*a) la política común de visados y otros permisos de residencia de corta duración; b) los controles a los cuales se someterá a las personas que crucen las fronteras exteriores; c) las condiciones en las que los nacionales de terceros países podrán circular libremente por la Unión durante un corto período; d) cualquier medida necesaria para el establecimiento progresivo de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores; e) la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores*”.

De este modo, y tal y como mencionábamos en puntos anteriores, se encuentra vinculada una vez más la gestión y control de fronteras exteriores a la supresión de las interiores, siendo la primera una consecuencia lógica de la segunda. Además, le sucede una previsión relativa a progresar en un sistema integrado y común de fronteras exteriores, lo que en puntos sucesivos pondremos en relación con el principio de solidaridad recogido en el artículo 80 del TFUE. Quedando así recogida esta materia dentro de un pilar básico en la legislación de la UE como es el TFUE, más concretamente en su Título III.

Y además se hace especial referencia a los órganos legislativos de la UE, apuntando a que estos deberán plasmar una voluntad política en un control de las fronteras exteriores y un sistema de visados progresivamente más integrados.

En cuanto a la posición de esta competencia en el sistema vertical UE-Estados Miembros basado en el principio de atribución (recogido en el artículo 5.1.2 del Tratado de la Unión

Europea (en adelante TUE)¹⁵, hemos de diferenciar entre la situación anterior y posterior a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009.

Antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, esta política se incluía en el ELSJ, el cual se repartía entre el Título IV del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea¹⁶ y el tercer pilar sobre la cooperación policial y judicial en materia penal. Pero una vez entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, se produce un cambio en la concepción del proceso de integración europeo y del ELSJ, que tendrá repercusiones importantes en el desarrollo de sus tareas. De este modo, la estructura de los tres pilares desaparece y se crea una nueva organización internacional, la Unión Europea, que sustituye a la Comunidad Europea y a las cooperaciones intergubernamentales. Y en este cambio, se atribuyen a la nueva organización competencias exclusivas (artículo 3 TFUE) y compartidas (artículo 4 TFUE) entre los Estados miembros y la Unión, además de haber un cambio de denominación en el Título IV del Tratado de la Comunidad Europea que pasa de llamarse *“Visados, asilo, inmigración y otras políticas relativas a la libre circulación de personas”* a *“Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración”* en el Capítulo II del Título V de TFUE.

En esta nueva configuración, dentro de las competencias compartidas se menciona el ELSJ, por lo que se institucionaliza el ELSJ y la gestión de las fronteras exteriores queda enmarcada como una competencia compartida, por encontrarse dentro del ámbito material de este ELSJ. Y de este modo, con la desaparición de las estructuras de cooperación intergubernamental y la instauración de una única organización internacional que recoge las competencias y poderes que estaban distribuidos dentro de los tres pilares, se facilita y redimensiona el desarrollo de una verdadera política de gestión de fronteras e inmigración común¹⁷ y se entiende en base al artículo 3 del TFUE que la gestión de fronteras exteriores se ejercerá por los Estados en aquellos ámbitos en los que la UE no ejerza o haya decidido no ejercer su propia competencia.

2.3. Los mecanismos aplicables.

La gestión de las fronteras exteriores se lleva a cabo a través de una serie de mecanismos que se han ido desarrollando y ampliando con el tiempo, avanzando a la par que se construía una

¹⁵ Mangas Martín, A. (2008), *La distribución de competencias en la Unión Europea y el principio de subsidiariedad*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, p. 3.

¹⁶ Versión Consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (24.12.2002), DOCE, C 325/33.

¹⁷ Olesti Rayo A. (2010), *“La Unión Europea... cit.”*, pp. 3-5.

cada vez más avanzada estructura comunitaria, tal y como hemos podido ver en el punto 1.1. Así, estos mecanismos apuntan a una cada vez mayor integración en la materia que estamos tratando. A continuación se describirán brevemente los principales mecanismos existentes por orden cronológico, con el objetivo de completar una definitiva visión general de las fronteras exteriores de la UE.

- En primer lugar encontramos el “*Sistema de Información Schengen*” (en adelante SIS). El SIS se regula en el artículo 4 del Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen¹⁸, realizado en el año 1985 (aunque comienza a usarse en 1995), y se complementa con las reformas introducidas sobre este en el Reglamento 841/2004.¹⁹ Este se erige como un sistema de información en el que los sujetos no podrán figurar si quieren traspasar una frontera del Espacio Schengen, y por tanto de la UE. Y se lleva a cabo tanto desde una vertiente nacional (N-SIS) como internacional (C-SIS). De forma que en el sistema nacional cada Estado integrante del Espacio Schengen se registra información acerca de las personas a las que se le deniega la entrada y el por qué, pudiendo posteriormente cualquier otro Estado Miembro acudir al sistema comunitario en el que se reúnen todos los datos obtenidos a nivel nacional, y debiendo respetar a su vez la denegaciones de cruce de fronteras establecidas dentro de este espacio. Así, el Estado A que consulte la denegación de entrada de una persona por parte de otro Estado B, tendrá que consultar al primero, y solo podrá admitir a esta persona por motivos humanitarios o por obligaciones internacionales, nunca pudiendo entrar en el territorio del país A que le denegó el acceso. Y además a toda esta infraestructura informática se añade la red SIRENE que prevé el intercambio de información adicional requerida en la entrada nacional.²⁰

También destacar que este sistema quedó obsoleto y se tuvo que renovar mediante la aplicación del SIS II, a partir de 2013. Este se introduce a través del Reglamento 1987/2006, del Parlamento Europeo y el Consejo, complementándose con la Decisión

¹⁸ Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, DOCE, L 239.

¹⁹ Reglamento (CE) N°. 841/2004 de la Comisión, de 28 de abril de 2004, por el que se modifican las restituciones a la exportación del azúcar blanco y del azúcar en bruto sin perfeccionar, DOUE, L 127.

²⁰ Illamola Dausà (2008), *Hacia una gestión integrada de las fronteras. El Código de Fronteras Schengen y el cruce de fronteras en la Unión Europea*, Documentos CIDOB, serie migraciones N°. 15, p. 22.

del Consejo 2007/533/JHA, de 12 de Junio de 2007.²¹ Y mejora el sistema anterior, introduciendo la posibilidad de introducir datos biométricos, nuevos tipos de descripciones, la posibilidad de enlazar las diferentes descripciones, etc.²²

- En segundo lugar, hemos de destacar el “Eurodac”, la base de datos europea de impresiones dactíles para identificar a los solicitantes de asilo y garantizar la correcta aplicación del Reglamento de Dublín. Se trata de un registro de huellas dactilares a las personas que solicitan asilo en los diferentes Estados Miembros de la UE y se establece en el Reglamento del Consejo 2725/2000.²³ Y más adelante se completó con el Reglamento del Consejo 407/2002, 28 de febrero de 2002 (conocido como Eurodac 2).²⁴ Este abarca a todos los Estados Miembros (salvo Dinamarca), así como a Noruega e Islandia, países asociados al sistema del Convenio de Dublín. Y además de la huella dactilar, recoge otras informaciones sobre sexo, fecha de la solicitud, fecha de la recopilación de huellas, etc. acerca de las personas que han cruzado las fronteras en cualquier Estado Miembro.²⁵ De esta manera, la información recogida será compartida con la misma finalidad que los dos mecanismos anteriores.
- Posteriormente, se da un mecanismo legal, el Código de Fronteras Schengen (CFS). Surgió por primera vez en el año 2006, a través de uno de los instrumentos legislativos llevados a cabo en la promulgación del Derecho de la UE, el Reglamento. Se plasmó de este modo en el Reglamento 562/2006,²⁶ determinando una serie de normas relativas al cruce de las fronteras exteriores, así como las condiciones que rigen el

²¹ SIS II Supervision Coordination Group. “The Schengen Information System a guide for exercising the right of access”, p. 5. En <https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/SIS%20II%20Guide%20of%20Access%202014.pdf> (página consultada por última vez el 7/1/2017).

²² Conferencia Prensa Comisión Europea (9 de abril de 2013). En http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-309_es.htm (página consultada por última vez el 7/1/2017).

²³ Reglamento (CE) N°. 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín, DOCE, L316/1.

²⁴ Reglamento (CE) N°. 407/2002 del Consejo de 28 de febrero de 2002 por el que se establecen determinadas normas de desarrollo del Reglamento (CE) N°. 2725/2000 relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín, DOUE, 180/1.

²⁵ Tomás Morales S., Vaquero Lafuente E., Heller del Riego C. (Coords.) (2004), *El día de Europa. Las transformaciones de la Unión Europea: la ampliación y la convención europea*, Universidad Pontificia Comillas, Madrid, pp.215-220.

²⁶ Reglamento N°. 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).

restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores. Este apunta concretamente a consolidar y desarrollar el aspecto legislativo de la política de UE de gestión integrada de las fronteras, precisando las normas relativas al control fronterizo de las personas que crucen las fronteras exteriores de la UE y sobre la reintroducción temporal del control fronterizo en las fronteras interiores.²⁷ Así, a modo de ejemplo, en su artículo 4 se menciona que *“Las fronteras exteriores sólo podrán cruzarse por los pasos fronterizos y durante las horas de apertura establecidas”*. O el artículo 5, donde se recogen las condiciones de entrada para nacionales de 3º países, no integrantes del Espacio Schengen: *“a) estar en posesión de un documento o documentos de viaje válidos que permitan el cruce de la frontera; b) estar en posesión de un visado válido [...] ; c) estar en posesión de documentos que justifiquen el objeto y las condiciones de la estancia prevista [...] ; d) no estar inscrito como no admisible en el SIS; e) no suponer una amenaza para el orden público”*.

Destacar que a pesar de las modificaciones que ha ido sufriendo de forma progresiva (2008, 2009, 2010 y 2013), finalmente en 2016 se ha considerado necesario la creación de un nuevo Reglamento sobre la materia, más adaptado a las condiciones migratorias que se presentan actualmente en la UE, y a la nueva realidad en el cruce masivo de las fronteras europeas por solicitantes de asilo en la ahora conocida como “crisis de los refugiados”. Así, se crea el Reglamento 2016/399²⁸, que deroga al anterior de 2006. En este se recogen algunas modificaciones sobre todo enfocadas al aumento de seguridad, reforzando las normas de control en las fronteras exteriores y posibilitando el control en situaciones excepcionales de las internas, además de incluir un contenido algo más sensible con la necesidad de respetar las condiciones humanitarias mínimas (por ejemplo, se crea un artículo 4 titulado *“Derechos Fundamentales”* para hacer hincapié en la necesidad de respetar las Carta Europea de Derechos Humanos).

- También hemos de destacar el *“Sistema de Información de Visados”* (en adelante SIV). En lo que respecta al SIV, se introduce mediante el Reglamento 767/2008. Este

²⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3Al14514> (consultada por última vez el 28/12/2016).

²⁸ Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), DOUE, L 77/1.

apunta a un intercambio de datos sobre las solicitudes y decisiones correspondientes a visados de corta duración entre los países que permitirá a las autoridades nacionales autorizadas consultar, incorporar y actualizar los datos, apoyándose en un sistema central de información y una interfaz nacional. Y este sistema está pensado como un instrumento tecnológico que permitirá mejorar la lucha contra los llamados “visa shopping”²⁹ y luchar contra el fraude mejorando los controles en las fronteras y en el territorio de los Estados.³⁰

- Otro mecanismo muy destacado es la “*Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea*” (Frontex), basada en la cooperación operativa en la gestión de fronteras. Sustituye a la anterior Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, ampliando sus funciones. Y se recoge en el Reglamento 2007/2004³¹, modificado por el Reglamento 1168/2011³², en 2011. Este tiene por objetivo identificar, cribar e inscribir en un registro a los migrantes a su llegada a la Unión, así como organizar operaciones de retorno para aquellos que no tengan derecho a permanecer en la Unión, a través del establecimiento de puntos críticos y el despliegue de los denominados “*Equipos de apoyo a la gestión de la migración*” (gestionados por la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, la Europol y Frontex)³³, además de realizar controles sistemáticos y garantizar la seguridad interior.³⁴ Cabe destacar que este también apunta de forma especial al control de fronteras marítimas exteriores, y en base a ello se da la creación posterior de los “*Equipos de Intervención Rápida*”, el “*Sistema Común de Vigilancia de Fronteras*” (Eurosur), una “*Red de Patrullas Costeras Permanentes en el Mediterráneo*” (Medsea) y un sistema de vigilancia que cubra toda la frontera

²⁹ Fenómeno en el que los solicitantes de asilo aprovechan las diferencias entre legislaciones nacionales a la hora de conceder asilo, con el fin de obtener la que les sea más favorable. O incluso hacer demandas múltiples en países que no les conceden asilo para mientras tanto encontrarse en el territorio de estos países a los que solicita.

³⁰ Illamola Dausà, “Hacia una gestión integrada... *cit.*”, p. 29.

³¹ Reglamento (CE) N°. 2007/2004 DEL CONSEJO de 26 de octubre de 2004 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, DOUE, L 199/30.

³² Reglamento (UE) N°. 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 que modifica el Reglamento (CE) N°. 2007/2004 del Consejo, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, DOUE, L 304/1.

³³ En http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.4.html (consultada por última vez el 9/1/ 2017).

³⁴ Smet G. (2016), “Analyse : Quel est l’avenir de Frontex?”, *Les analyses du Centre Jean Gol*, p.7.

marítima meridional de la UE y el mar mediterráneo (Bortec).³⁵ Además, de forma previa, en el año 2010, y a modo de aclarar la actuación de Frontex, se establece la Decisión 2010/252/UE ³⁶, pero esta fue posteriormente anulada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE).³⁷

- También en materia financiera la UE prevé un mecanismo relacionado con la gestión de las fronteras exteriores. Para llevar a cabo todas estas políticas y los mecanismos que las acompañan, se requiere una gran inversión por parte de la UE, y es así como se crea a través de la Decisión 574/2007/CE ³⁸ el “*Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores*” (pensado para el periodo 2007-2013). Y que en 2014 se sustituyó por el “*Fondo de Seguridad Interior: Fronteras y Visados*” (pensado para el periodo 2014-2020).³⁹
- Y por último, se ha de destacar el conocido como “*Paquete sobre Fronteras Inteligentes*”. Este fue propuesto por la Comisión Europea en Febrero de 2013, con el fin de agilizar, modernizar y facilitar el traspaso de fronteras en la UE, que aumenta a un ritmo exponencial tal y como muestran datos de la propia Comisión, pasando a crecer el número de visado Schengen expedidos en un año de 12,7 millones en 2011 a 14,2 en 2012,⁴⁰ cifras que han seguido aumentando hasta la actualidad llegando a preverse que en 2030 el número de usuarios de los aeropuertos europeos aumente un 80 %.⁴¹ El paquete se comprende de 2 medidas concretas:

³⁵ Cortés Márquez R. (2008), “La vigilancia... *cit.*”, p. 56.

³⁶ Decisión del Consejo de 26 de abril de 2010 por la que se completa el Código de fronteras Schengen por lo que se refiere a la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.

³⁷ Acosta Sánchez M.A, González García (2014), “Vigilancia de fronteras marítimas y elementos esenciales en los actos de ejecución”, *Revista de Derecho Comunitario* Nº. 47, pp. 270-273.

³⁸ Decisión Nº. 574/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007, relativa al Fondo para las Fronteras Exteriores para el período 2007-2013 como parte del Programa general «Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios».

³⁹ REGLAMENTO (UE) Nº. 515/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014 por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados y por el que se deroga la Decisión no 574/2007/CE.

⁴⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, 4º Informe Anual sobre Inmigración y Asilo (2012), Bruselas, 17.6.2013 COM (2013) 422 fin.

⁴¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1234_es.htm (consultada por última vez el 1/12/2016).

En primer lugar prevé el “*Programa de Viajeros Registrados*” (PVR), que establece controles fronterizos automatizados para facilitar el acceso a la UE. En segundo lugar el “*Sistema de Entradas y Salidas*” (SES), que pretende modernizar la gestión de las fronteras exteriores mediante la mejora de la calidad y la eficiencia de los controles y apoyar a los Estados miembros en lo relativo al número creciente de viajeros que entran en la UE y salen de ella, sustituyendo al actual sistema de sellado manual de los pasaportes. Se aplicará a todos los ciudadanos de países terceros que hayan sido admitidos para una estancia de corta duración en el espacio Schengen (un máximo de 90 días por cada período de 180 días)⁴², y ya cuenta con una propuesta de Reglamento por parte de la Comisión.⁴³

3. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL

Una vez entendida a rasgos generales la gestión de fronteras en la UE, habiendo concebido su progresiva creación y evolución, concepción, posición legislativa en el Derecho de la UE, así como los mecanismos por la que se desarrolla. Hemos de pasar al grosso del presente trabajo. En este apartado se presentará un estudio de la situación actual en las fronteras exteriores de la UE.

Desde hace años atrás, y de forma especial a partir del año 2011 con la conocida como “crisis de los refugiados” provocada por el inicio de la guerra en Siria (el 51% de los de los refugiados en busca de protección provienen de este país⁴⁴), las fronteras de la UE se encuentran saturadas. Son numerosos las personas que se encuentran solicitando asilo en el interior de las fronteras europeas y los Estados limítrofes se encuentran desbordados, mientras que al resto no les interesa asumir la recepción de estos demandantes de asilo, por motivos económicos, políticos, etc. Esto crea la necesidad de plantearnos cuál es la situación actual, qué políticas están poniendo en marcha en la UE para buscar una solución a esta avalancha

⁴² https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/news/news/2016/20160406_3_en (consultada por última vez el 1 de diciembre del 2016).

⁴³ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y de la denegación de entrada de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, se determinan las condiciones de acceso al SES con fines coercitivos y se modifican el Reglamento (CE) N°. 767/2008 y el Reglamento (UE) n.º 1077/2011.

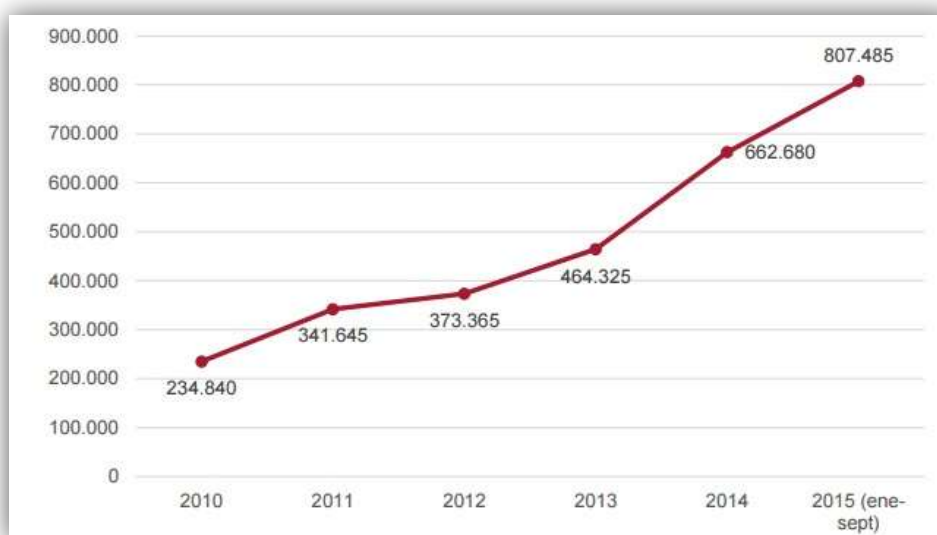
⁴⁴ Naïr S. (2016), *Refugiados: frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*, Barcelona, Crítica, pp. 3-4.

migratoria, qué realidad se está proyectando en estas fronteras en materia de Derechos Humanos, y todo ello haciendo un inciso final en la “crisis de los refugiados” como elemento clave en toda esta crisis migratoria europea.

3.1. Situación de las fronteras exteriores en la UE.

Los mecanismos de control de las fronteras europeas han funcionado durante muchos años y se han ido perfeccionando para responder a las nuevas necesidades y realidades que se planteaban en el contexto europeo. Pero actualmente se encuentran en crisis ya que se han visto desbordados ante la avalancha de solicitantes de asilo en nuestros Estados europeos (Vid. Figura 1), y el cómo se gestione este contexto actual es crucial en el desarrollo europeo. El por qué lo encontramos principalmente en motivos de seguridad, ya que ante la entrada de miles de personas en los últimos años en nuestras fronteras se han sobrepasado los medios de control y en numerosas ocasiones no se ha podido realizar un control e identificación adecuados en la entrada de extranjeros. Y son además otros los motivos que acompañan la necesidad de limitar la entrada masiva de extranjeros en el territorio Schengen europeo, motivos de corte económico, político, etc.

Figura 1. Evolución del número de demandas de asilo en la UE



Fuente: González Enríquez C. (2015), “La crisis de los refugiados y la respuesta europea”, *Real Instituto El Cano*, p. 3.

La importancia de solventar estos problemas es clave para la continuidad del proyecto europeo, ya que es necesario garantizar y poder demostrar que la UE, como entidad regional e integradora, satisface las necesidades de los pueblos europeos y es capaz de responder a los problemas comunes. De lo contrario, la ciudadanía dejará de sentirse vinculada y conforme al proyecto europeo, pudiendo esto ser aprovechado como arma arrojada por movimientos nacionalistas cada vez más respaldados en Europa.

La principal consecuencia de todo lo comentado es la voluntad de algunos Estados por restablecer los controles internos entre Estados europeos si los controles exteriores fracasan, viéndose en peligro el sistema Schengen. Así, en 2015 y 2016 han aumentado las peticiones de Estados para reintroducir controles internos conforme al artículo 25 del Código de Fronteras Schengen⁴⁵. Mientras que, por el contrario, desde la UE se pide volver rápidamente a los controles externos con el fin de no poner en riesgo este espacio de libre circulación de personas, o se limita temporalmente el establecimiento de estos solo en situaciones excepcionales⁴⁶. Y es por ello que la propia Comisión ha elaborado un plan para normalizar toda esta situación para comienzos de 2017⁴⁷.

Otro punto a destacar es la situación que se está aconteciendo en las fronteras marítimas. La situación es preocupante en aguas mediterráneas, que conectando países de Oriente Medio y África con Europa, es uno de los lugares de paso más frecuentados por inmigrantes que pretenden llegar a costas europeas. Aunque la UE ha buscado y promovido numerosos instrumentos con el fin de paliar esta situación concreta, los cuales hemos tratado en el punto 2.3, estos no siempre se muestran como solución sostenible a un cada vez mayor tránsito de personas por estas aguas. Así, según cifras del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante ACNUR), el número de muertes en el Mediterráneo durante este último año 2016 asciende a alrededor de 3.740 fallecidos⁴⁸. Siendo dos de las rutas más frecuentadas, tanto el canal de Sicilia como la travesía a través de las islas griegas desde

⁴⁵ Del Valle Galvéz A. (2016), “Los refugiados, las fronteras exteriores y la evolución del concepto de frontera internacional”, *Revista Derecho Comunitario Europeo* Nº. 55, p. 763.

⁴⁶ Vid. notificación del Consejo de la UE titulada “*Council Implementing Decision setting out a Recommendation for prolonging temporary internal border control in exceptional circumstances putting the overall functioning of the Schengen area at risk*”. En <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14115-2016-INIT/en/pdf> (página consultada por última vez el 7/1/2017).

⁴⁷ Decisión de ejecución (UE) 2016/894 del Consejo de 12 de mayo de 2016 por la que se establece una Recomendación de realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen, DOUE, L 151/8.

⁴⁸ En <http://acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2654-aumenta-el-numero-de-muertes-en-el-mediterraneo-2016-es-ya-el-ano-mas-mortifero-> (consultada por última vez el 10/1/2017).

Turquía⁴⁹. Resultando que esta realidad sumada a las entradas marítimas del Sur de Europa y a las terrestres del Este, sobrecargan los mecanismos de las fronteras exteriores europeas. Y aunque como ya se ha señalado anteriormente, Europa ha realizado numerosos avances en esta materia, como el fortalecimiento de Frontex, la creación de un paquete sobre fronteras inteligentes u operaciones de intervención rápida como “Tritón” (en Libia e Italia) o “Poseidón” (en Grecia), aún tiene muchas futuras soluciones efectivas en las que trabajar.

Por otro lado, y volviendo también al ámbito terrestre, la UE busca fórmulas para paliar esta situación actual. Es aquí donde hemos de hacer hincapié en el reciente acuerdo llevado a cabo entre la UE y Turquía. Son numerosas las voces que critican este acuerdo, que ha sido visto y recibido por la doctrina y ONGS que tratan con derechos humanos como una solución precoz y por debajo del nivel que la gravedad de la situación actual requiere, habiendo tanto críticas acerca de las carencias formales de Derecho que presenta el documento (por ejemplo, revistiendo carácter de Tratado Internacional según opinión de algunos autores⁵⁰, fue llevado a cabo por el Consejo Europeo, cuando en base al artículo 218.6 del TFUE es el Consejo de la UE quien adopta acuerdos con países terceros, que deben ser sometidos por el beneplácito del Parlamento Europeo, y no así por el Consejo Europeo; o el hecho de que no cuente con mecanismos de seguimiento y supervisión de esta Declaración), como a nivel de respeto de los derechos humanos (esta perspectiva será tratada en el punto 3.2, pero algunos autores como el politólogo, sociólogo, filósofo, catedrático y especialista en movimientos migratorios, Sami Naïr, lo consideran el “Acuerdo de la deshonra”⁵¹).

Así, tras negociaciones que dan lugar a un proyecto de declaración el 15 de Octubre de 2015, una posterior renegociación que dio lugar al Acuerdo de 29 de 2015, finalmente se presenta la Declaración de 16 de Marzo de 2016⁵². Con esta, la UE busca controlar la alta tasa de paso de inmigrantes, falta de control y “porosidad” que presentaba Turquía en sus fronteras, y tal y como se pretendía el número de personas que cruzan las fronteras turcas con destino europeo

⁴⁹ Del Valle Gálvez A. (2016), “Los refugiados... *cit.*”, p. 768.

⁵⁰ La actualmente denominada Declaración UE-Turquía reviste según la opinión de numerosos autores un carácter de Tratado Internacional en tanto que supone un acuerdo de voluntades a nivel internacional y cumple con las exigencias mínimas que en función y en forma recoge el Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados (parte II, sección I). Sin embargo, otra parte de la doctrina y la UE entienden que se trata de un acuerdo de voluntades de naturaleza política, reflejando así la UE una voluntad de que no se entienda que la declaración despliega efectos jurídicos.

⁵¹ Naïr S. (2016), *Refugiados... cit.*, p. 1.

⁵² González Vega J.A. (2016), “El marco jurídico... *cit.*”, p. 31.

ha disminuido⁵³, además de haberse cosechado otros logros como el incremento de seguridad en las fronteras, un intercambio de información más intenso entre ambas partes, reorganizar la política de reasentamiento, reducir el flujo de paso hacia Grecia por el mar Egeo, etc. Sin embargo, algunas disposiciones del acuerdo han sido criticadas por ir en contra de principios básicos del Derecho Internacional y de los derechos humanos, pero esto será tratado en el siguiente subapartado. Y además presenta una realidad sin precedentes en la gestión de fronteras europeas, al deslocalizarse el control de las mismas, tal y como veremos al final de este punto.

Pero en toda esta crisis y consecuente búsqueda de soluciones a nivel comunitario, se antepone la voluntad de algunos Estados frente a las medidas llevadas a cabo. De este modo encontramos que Estados limítrofes, ante la falta de soluciones efectivas a nivel comunitario, han decidido actuar conforme a sus propias políticas de gestión de las fronteras, llegando algunos a tomar medidas que chocan con el respeto de los derechos humanos e incluso de los valores y Derecho de la UE (por ejemplo Hungría ha llevado a cabo una fuerte política de cierre de fronteras, llegando a dejar a miles de refugiados en la frontera sin ser asistidos por ningún tipo de ayuda humanitaria⁵⁴, levantando una valla de alambre para impedir el paso a su territorio⁵⁵, engañando para devolverles a los campamentos⁵⁶, realizando operaciones de carga policial⁵⁷, etc.).

Y ante esta crisis en la gestión de las entradas de inmigrantes de países de Oriente Medio entra en juego el principio de solidaridad del artículo 80. Los Estados Miembros deberían actuar de forma conjunta en base a los valores de la Unión recogidos en el propio TFUE. Y tal vez podrían llegar a ampararse en la cláusula 222.1 TFUE, que hace efectiva esta posibilidad de solidaridad real entre Estados, entendiendo que en la actual necesidad de control de las fronteras se encuentra también el *“proteger a las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas”*, ya que ante la falta de control aumentan las

⁵³ Comisión Europea - Comunicado de prensa (2016), “Gestión de la crisis de refugiados: la Comisión informa sobre la aplicación de la Declaración UE-Turquía”.

⁵⁴ Vid. http://www.abc.es/internacional/abci-denuncian-maltrato-refugiados-frontera-entre-serbia-y-hungria-201606091825_noticia.html (consultada por última vez el 10 /12/2016).

⁵⁵ Vid. http://www.elconfidencial.com/mundo/2015-08-31/hungria-se-blinda-de-los-refugiados-con-una-valla-de-concertina-de-175-kilometros_995606/ (consultada por última vez el 10 /12/2016).

⁵⁶ Vid. http://www.eldiario.es/desalambre/repleto-refugiados-direccion-Austria-llevarles_0_426957694.html (consultada por última vez el 10 /12/2016).

⁵⁷ Vid. http://www.eldiario.es/desalambre/Tension-frontera-hungara-cierre-refugiados_0_431507854.html (consultada por última vez el 10 /12/2016).

posibilidades de entrada de terroristas islamistas radicales, aumentando con ello la amenaza terrorista. O en *“prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de éste, a petición de sus autoridades políticas, en caso de catástrofe natural o de origen humano”*, ya que podríamos llegar a entender que la actual situación es fruto de una catástrofe de carácter y procedencia humana. Pero a pesar de esta posibilidad que debería ser utilizada realizando una interpretación extensiva, la UE debería fomentar y alentar a los Estados a este tipo de cooperación. Sin embargo la realidad es bien distinta, y algunos Estados se muestran reticentes a ciertas políticas, que aunque insuficientes, han sido llevadas a cabo por la UE, como es el caso de España con la reubicación de solicitantes de asilo en Estados europeos.

La UE, mientras tanto, busca dar soluciones a esta insuficiencia de los mecanismos presentados hasta ahora. Y estas en parte se plasman en la Agenda Europea de Migración de mayo de 2015, que a su vez se traduce en una serie de medidas que afectan a la gestión de fronteras, resultando un intento por solventar el problema a la vez que se satisfacen las necesidades de seguridad y los intereses que marca cada Estado y que serán más desarrolladas en el punto 3.3.

Por último, y en base a todo lo dicho anteriormente, hemos de destacar algunos aspectos a nivel teórico. En primer lugar, aun enmarcándose la gestión de fronteras de la UE como una competencia compartida (tal y como veíamos en el punto 2.1) y debido a la urgencia de actuación para solventar los problemas actuales, la UE se ve bajo la necesidad de aplicar medidas rápidas de forma aislada, actuando en cierta forma como si de la gestión de fronteras perteneciente al ELSJ fuese exclusivamente competente la UE. Así mismo, también se está reconciando el concepto de frontera, pues a pesar de que ya se hizo así al comunitarizarse el Espacio Schengen, entendiendo eliminadas en ciertos aspectos las fronteras interiores y reformulando el concepto de frontera entre Estados, las nuevas políticas referentes a las fronteras exteriores deslocalizan el concepto y la ubicación de las fronteras europeas, ya que actualmente se concentran muchos esfuerzos en controlar las mismas en Estados terceros colindantes con el territorio de la UE. En palabras del Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Cádiz, Alejandro del Valle Gálvez, y como ejemplificación de la idea que aquí se intenta exponer, *“lo que se está planteando o forjando es un nuevo modelo de frontera exterior, donde la frontera no sea solo una línea donde ejercer todas las funciones de control fronterizo, sino que habría que entenderla más como un territorio que como una línea, un espacio fronterizo amplio en el que podrían llevarse a cabo determinadas*

*funciones de control y acceso al territorio UE [...] la frontera, a efectos de tareas laborales de control, se transformaría funcionalmente en un amplio espacio territorial y marítimo, variable, de territorio limítrofes e islas bajo soberanía de un Estado UE y un Estado tercero fronterizo”.*⁵⁸

3.2. Consideraciones en relación a los derechos humanos.

Tras comprender la situación actual de las fronteras exteriores en la UE, y ya pudiendo vislumbrar sus luces y sombras, se procede al análisis de la situación desde la perspectiva del respeto de los derechos humanos. Ha de recordarse que la UE reposa en una serie de valores asumidos en sus propios Tratados constitutivos y a otros que versan sobre derechos humanos y a los que se haya suscrita, como la Convención Europea de los Derechos Humanos. Así, la acción de esta Organización Internacional debe de regirse por el respeto de estos. Y partiendo de que la UE ha sido una de las principales instituciones garantes y ha desarrollado una importante labor por el respeto de estos derechos y valores a escala mundial, la urgencia de actuación, provoca en ocasiones acciones u omisiones que llevan consigo la violación de los mismos. Así, esta es una realidad que debe ser tratada y de la que nos hemos de hacer eco, en primer lugar, porque estos principios con los que la UE se haya comprometida han de ser en todo caso respetados y, en segundo lugar, porque si la UE actúa en contra de sus propios valores se perderá la esencia y credibilidad del proyecto europeo.

Para comenzar, hemos de hacer especial mención al Acuerdo UE-Turquía, que despliega una serie de consecuencias de las cuáles si bien siendo cierto que algunas han sido positivas y están dando el resultado pretendido, otras están siendo negativas. De este modo, a nivel funcional la Declaración está muy bien pensada, pues aún de forma equilibrada los intereses de Europa y Turquía para dar una solución, al menos provisional, al problema migratorio. En esta línea, trae consecuencias positivas para la UE, como la reducción del flujo de migrantes por el Mar Mediterráneo mediante el establecimiento de devolución de cualquier inmigrante que utilice esta vía de paso, la consecuente contención del desbordamiento que hasta ahora se ha dado en las fronteras europeas con la vuelta a la confianza y restablecimiento del Espacio Schengen evitando controles fronterizos internos, se mencionan aspectos de ayuda humanitaria, supone el perfeccionamiento de la Unión Aduanera, etc. Y por su parte Turquía, aun teniendo que hacer frente a la recepción de un todavía mayor número de refugiados e

⁵⁸ Del Valle Gálvez A. (2016), “Los refugiados... cit., pp. 774-775.

inmigrantes convencionales (con los consecuentes riesgos que esto conlleva para la seguridad, economía, presión demográfica, etc.), se ve beneficiada en el aspecto económico ya que será dotada de un desembolso de 6 millones de euros para gestionar la crisis migratoria en su territorio, y lo más ventajoso, se llevará a cabo una liberalización de visados que permitirá que una gran cuantía de ciudadanos turcos puedan acceder al Espacio Schengen y circular libremente por las fronteras de la UE. Con ello, ambas partes ceden en materia de inmigración, libre circulación y fronteras, a cambio de ciertas ventajas pretendidas en estas mismas materias, y a su vez esto les permite poder justificar la Declaración de cara a su ciudadanía.

Pero por otro lado hemos de plantear si esta estrategia ideada es beneficiosa y justa para paliar el problema y si se encuentra dentro del respeto del Derecho Internacional y los derechos humanos. Si bien en el texto de la Declaración se cuida mucho la redacción con el fin de que quede aparentemente ajustada a la legalidad internacional, resaltando sus aspectos positivos y estableciendo que *“Todos los nuevos migrantes irregulares que pasen de Turquía a las islas griegas a partir del 20 de marzo de 2016 serán retornados a Turquía. Esto se aplicará en plena conformidad con el Derecho internacional y de la UE, descartándose así todo tipo de expulsión colectiva. Todos los migrantes estarán protegidos de acuerdo con las normas internacionales pertinentes y dentro del respeto del principio de no devolución”* o que *“Por cada sirio retornado a Turquía desde las islas griegas, se reasentará a otro sirio procedente de Turquía en la UE [...] Se dará prioridad a los migrantes que no hayan entrado o intentado entrar previamente de manera irregular a la UE”*,⁵⁹ hemos de analizar el fondo del texto.

Observamos, en primer lugar, que se establece el retorno a Turquía de migrantes llegados a Grecia a través del Mar Egeo. Y esto choca de lleno con el principio de prohibición de expulsión y de devolución, más conocido como de “non refoulement”, establecido en el artículo 33 de la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados de 1951⁶⁰, en donde se establece que *“Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”*, es decir, no se puede devolver a ningún refugiado

⁵⁹ Vid. texto íntegro de la Declaración en: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>

⁶⁰ Instrumento de Adhesión de España a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967. (21 octubre 1978), BOE N°. 252, p. 24314.

a un territorio considerado como no seguro. En este sentido, en los artículos 39 y 38 de la Directiva 2013/32/UE ⁶¹ se establecen dos conceptos sobre “país seguro europeo” y “país seguro tercero”, y Turquía no encaja en ninguno de estos dos. En el primero no encaja debido a que se establece como requisito para serlo en el artículo 39.2 a) que el país tiene que haber ratificado la Convención de Ginebra, y Turquía lo ha hecho solo de forma parcial, pues no ha ratificado el Protocolo de Nueva York. Y tampoco en el segundo ya que en base a la actual situación de desequilibrio político y social en Turquía, este no se puede considerar un país seguro para los refugiados ni en el que se vaya a respetar el estatuto de refugiado, tal y como ha alertado el Observatorio Sirio para los Derechos Humanos⁶². Todo ello teniendo en cuenta que además el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH) ya ha condenado en otras ocasiones a Turquía por tratamientos inhumanos o degradantes a refugiados en sentencias como SA c. Turquía, 15 de diciembre de 2015.⁶³ Sin embargo, a fecha de 15 de Junio de 2016 ya habían sido devueltos 325 inmigrantes desde Grecia a Turquía.⁶⁴ Resultando además en este caso que aunque la UE admita la entrada de un refugiado por cada persona devuelta, solo admitirá la entrada de sirios (cuando hay otros ciudadanos de países de Oriente Medio que por las circunstancias en sus territorios deberían ser incluidos en este deber de asilo). De forma que se viola así el derecho de los refugiados.

Igualmente, la Declaración, aunque el Consejo y Turquía insistan en señalar lo contrario, vulnera el artículo 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que prohíbe las expulsiones colectivas. Ya que se posibilita la expulsión del territorio europeo de cientos de refugiados que, a pesar de que no vengán en masa y sí de forma discontinua, forman un gran colectivo que además solicita asilo en el interior de las fronteras europeas por motivos justificados.

Además, la Declaración ha traído otras consecuencias contrarias a los derechos humanos. Por ejemplo, en la Agenda Migratoria Europea se establecieron los conocidos y ya mencionados

⁶¹ Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición), DOUE, 180/60.

⁶² Vid. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2016/04/turkey-illegal-mass-returns-of-syrian-refugees-expose-fatal-flaws-in-eu-turkey-deal/> y http://www.huffingtonpost.es/2016/03/31/turquia-mata-refugiados_n_9583706.html. (consultada por última vez el 10 /12/2016).

⁶³ López Garrido D. (2015), “Acuerdo UE-Turquía: refugiados sin ley” [Extraído de : <http://ctxt.es/es/20160420/Politica/5505/acuerdo-UE-Turquia-refugiados-inmigracion-grecia-siria-vulneracion-derechos-derecho-asilo.htm> (consultada por última vez el 10 /12/2016).

⁶⁴ Comisión Europea - Comunicado de prensa (2016), “Gestión de la crisis de refugiados: La Comisión informa de los progresos registrados en la aplicación de la Declaración UE-Turquía”. En http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2181_es.htm (consultada por última vez el 10 /12/2016).

“Hotspots” (once en total: seis en Italia (Lampedusa, Pozzalo, Porte Empedocle, Augusta, Taranto y Trapani) y cinco en Grecia (Lesbos, Chios, Samos, Leros y Kos) actuando estos como centros de registro, identificación y toma de huellas, así como puntos de información cuya función sería identificar perfiles susceptibles de recibir protección internacional para tramitar sus solicitudes de asilo lo más rápido posible con el apoyo de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo. Pero tras la firma, se han convertido en centros de régimen cerrado, donde las personas refugiadas y migrantes, incluidos menores, permanecen detenidas.⁶⁵

Ante esta clara vulneración de los derechos humanos y el Derecho Internacional en la que incurre la Declaración cabe la posibilidad de plantearnos si se puede impugnar. Y lo cierto es que existen, en base al artículo 263 TFUE, si entendiésemos que la Declaración de trata de un Tratado Internacional suscrito entre ambas partes, pero el Consejo y Turquía (en contra de la opinión de gran parte de la doctrina) se han encargado desde el primer momento en insistir que no es más que un acuerdo político sin efectos jurídicos, seguramente con el fin de evitar este tipo de circunstancias. Así, el artículo 263 TFUE permite el recurso de anulación por parte de un Estado Miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo de la UE o la Comisión contra actos del Consejo Europeo “*destinados a producir efectos frente a terceros*”. Cabe, asimismo, una vía indirecta de recurso ante el TJUE si la persona afectada suscita un litigio en el ámbito nacional, y el juez nacional plantea la cuestión prejudicial. E incluso podría ser posible plantear un recurso ante el TEDH de Estrasburgo por violación del Convenio Europeo de Derechos Humanos, una vez que el recurrente haya agotado las vías judiciales internas, en este caso ante los tribunales griegos.⁶⁶

Y en esta línea, destacar el caso de España, que sobrepasada en lo que suele ser el número habitual de personas que quieren traspasar la frontera Sur por Ceuta y Melilla, y aumentando el número de solicitantes de asilo, se ha sumado a esta corriente mayoritaria de Europa como fortaleza, vulnerando los derechos humanos con la aprobación de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, cuya Disposición final primera modificó la Ley de Extranjería y estableció un régimen especial para Ceuta y Melilla que pretende dar cobertura legal a las devoluciones de personas migrantes y refugiadas sin ningún tipo de procedimiento ni salvaguardia. Y de esta forma, se vulnera el principio de no devolución, no se garantiza el acceso al derecho de asilo, ni el respeto a la dignidad humana, ni los demás principios

⁶⁵ Comisión Española de Ayuda al Refugiado, “Las personas... *cit.*, p. 42.

⁶⁶ López Garrido D. (2016), *op. cit.*

fundamentales e impide el acceso a un procedimiento o recurso efectivo con todas las garantías.⁶⁷

En segundo lugar, como hemos comentado, se ha de partir de que el respeto a los derechos humanos y demás valores que la UE tiene por bandera desde su origen han de ser respetados. Sin embargo, con motivo de esta crisis migratoria a veces se han dado acciones de algunos Estados Miembros que van en contra de derechos humanos tan básicos como la dignidad, igualdad, no discriminación, tortura, arresto arbitrario, etc. Y este es por ejemplo el caso de Hungría, que ha llevado a cabo expulsiones forzosas, tratos degradantes contra refugiados que buscaban traspasar sus fronteras y han incluso levantado una valla con cuchillas para evitar el paso. Ante estas acciones, en Abril de 2015 el Comité de Naciones Unidas contra la Tortura expresó su preocupación por que *“haya personas expulsadas de Hungría a Serbia que son objeto de retornos forzosos a la ex-República Yugoslava de Macedonia en aplicación de acuerdos de readmisión, sin que se les ofrezcan garantías procesales efectivas para que tengan acceso a recursos jurídicos contra la decisión de expulsión”*.⁶⁸

Y además, el 15 de septiembre de 2015, cuando se terminó la construcción de la valla fronteriza con Serbia, se llevaron a cabo reformas del Código Penal que tipificaban como delito el ingreso en el país a través de aquella y establecían zonas de tránsito en la frontera. Medidas legislativas que fueron precedidas por otras reformas, como la de Ley de Policía y de la Ley de Defensa Nacional, que autoriza al ejército a acudir en ayuda de la policía en las crisis causadas por la inmigración masiva y a utilizar balas de goma, granadas de gas lacrimógeno y dispositivos pirotécnicos. Sin embargo, estas medidas han sido poco efectivas a nivel europeo, pues la única consecuencia que han llevado a cabo es que se abran nuevas rutas de entrada a la UE, de forma que comenzaron a entrar a Hungría a través de Croacia. Reaccionando Hungría consecuentemente con una nueva valla en esta frontera, lo que ha provocado otra vez nuevas rutas de paso desde Croacia a Eslovenia.⁶⁹

Por lo que con esta acción contraria a los derechos de los demandantes de asilo, atenta a los derechos humanos básicos de estos como personas y como refugiados. Y se han de evitar

⁶⁷ Comisión Española de Ayuda al Refugiado (2016), “Las personas... *cit.*”, pp. 63-65.

⁶⁸ Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de la República de Serbia (2011) <http://docstore.ohchr.org> (consultada por última vez el 10 /12/2016).

⁶⁹ Comisión Española de Ayuda al Refugiado (2016), *Las personas refugiadas en España y en Europa*, Informe 2016, p. 49.

estas prácticas de forma urgente por parte de la propia UE, habiendo organizaciones que tratan con derechos humanos (como por ejemplo Federación Internacional de los Derechos Humanos) que han solicitado a la UE que sancione a Hungría, hecho que no parece tan disparatado si atendemos a la gravedad de los hechos que se han llevado a cabo y si tenemos en cuenta el artículo 7 TUE. Pero hemos de destacar que este tipo de actos no son aislados de Hungría y que otros Estados, como Bulgaria, también lo han llevado a cabo.

En esta línea, destacar la Sentencia del TEDH *Medvedev c. Francia*, donde ha recordado que las indiscutibles competencias en manos de los Estados para afrontar la lucha contra la inmigración ilegal, deben de ejercerse respetando sus obligaciones internacionales, pues “*el fin no justifica el empleo de cualesquiera medios*”.⁷⁰

Pero también hay más connotaciones y temas a analizar. De este modo, se está atentando contra los derechos humanos por parte de las mafias a la hora del tráfico de personas. Los nacionales de países en guerra en Oriente Medio ven insostenible la situación en sus fronteras, donde por motivos bélicos e ideológicos sus vidas corren peligro. Así, solo les queda emigrar a zonas más prósperas, y es ahí donde entran a jugar parte las mafias. Estas aprovechan la situación para reclamar grandes cantidades de dinero a cambio de transportar a emigrantes por las vías de paso más frecuentadas, lo que atenta contra varios cuerpos legales internacionales relativos a derechos humanos.

De este modo, el “*Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*” adoptado por Naciones Unidas en Palermo el año 2000, va en contra de estas prácticas, sobre todo en sus artículos 10 y 11, siendo en este último donde se hace referencia a las medidas fronterizas. Aunque estas prácticas también van en contra de otros textos legales como la “*Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud*”, realizada en Ginebra en 1956. Mientras que por otro lado, el TEDH interpreta en la sentencia *Hirsi Jamaa y otros c. Italia* el artículo 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos estableciendo la obligación de los Estados de hacerse cargo de inmigrantes en aguas extraterritoriales, con afirmaciones como: “*La prohibición de devolución no está limitada al territorio de un Estado, sino que también es aplicable a las*

⁷⁰ Sentencia TEDH (Gran Sala) “Caso Medvedyev et Autres c. Francia” (29 marzo 2010), JUR 2010\96258.

*acciones extraterritoriales del Estado, incluidas las que tengan lugar en alta mar”, “el carácter extraterritorial de la garantía procesal establecida en el artículo 4 del Protocolo Núm. 4 al Convenio Europeo de Derechos Humanos es plenamente conforme a la extensión extraterritorial de la misma garantía en la legislación internacional en materia de asilo y la legislación universal sobre derechos humanos”.*⁷¹

También se ha de hacer mención a la protección de datos en las fronteras de la UE. La UE considera la protección de datos un derecho fundamental, por lo que se debe mantener un equilibrio entre el refuerzo de la seguridad y el respeto de la intimidad de estos datos personales. Y como tal se dispone en el artículo 16 TFUE y en los artículos 7 y 8 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en donde se establece el derecho de protección de los datos personales y de la intimidad personal. Y la UE debe garantizar la aplicación sistemática del derecho fundamental a la protección de datos, especialmente en una sociedad global caracterizada por la rápida evolución de la tecnología.

Así, encontramos un desarrollo legislativo a nivel europeo, con instrumentos legislativos como como la Directiva 95/46/CE relativa a la protección de datos, la Directiva 2002/58/CE (modificada en 2009) sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas o el Reglamento nº 45/2001 relativo al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios. Y respetar esta ha sido siempre una preocupación por parte de la UE, como en el caso del SIS o Eurodac (en cuyo Reglamento se establece un sistema de sanciones para el caso en que los datos se utilicen para una finalidad distinta).

Pero a partir de la creciente amenaza terrorista los intercambios de datos tanto a nivel intracomunitario como extracomunitario, sobre todo con Estados Unidos y Turquía ha aumentado, y presentándose como necesario en beneficio de la seguridad de los europeos, hay que mantener siempre la perspectiva del respeto de los derechos humanos en la gestión de los datos obtenidos en el control de las fronteras. Y de ello han de encargarse las Agencias de Protección de datos de los Estados miembros, que son las encargadas de controlar que el intercambio se produce con arreglo a lo estipulado, para los datos que introducen sus fuerzas de seguridad. Y hemos de recordar esta postura que siempre ha mantenido la UE en el uso que se haga de la información privada tanto de europeos como de extranjeros, pues como menciona la sentencia del TEDH en el caso *S. y Marper c. Reino Unido*, las huellas digitales

⁷¹ Sentencia TEDH (Gran Sala), *Caso Hirsi Jamaa y Otros contra Italia* (23 febrero 2012). Jur 2012\68517.

y fotografías contienen una información única que es “*capaz de afectar a la vida privada de un individuo*”, además de que la retención de esta información sin el consentimiento de la persona en cuestión “*no puede ser considerada como neutra o insignificante*”.⁷²

Y por último, en lo referente a los mecanismos de gestión de las fronteras exteriores de la UE, que eran comentados en el punto 1.3, cabe destacar la labor de Frontex. Tras la creación de esta Agencia para la gestión de las fronteras exteriores en el ámbito de la UE, surgieron dudas sobre su implementación en lo relativo a derechos humanos.

Sobre este tema, el Defensor del Pueblo decidió iniciar una investigación de oficio en el año 2014 para comprobar el modo en que Frontex aplica las disposiciones contempladas en el Reglamento que lo crea. Además, solicitó a Frontex aclaraciones en relación con la “*Frontex Fundamental Rights Strategy*”, los códigos de conducta, el agente responsable en materia de derechos fundamentales, los equipos europeos de agentes de la guardia de fronteras, el agente de coordinación y la terminación de las operaciones conjuntas y proyectos piloto.

Posteriormente, el Defensor del Pueblo presentó la respuesta de Frontex a la Agencia de los Derechos Fundamentales y la sometió a consulta pública, en la que participaron organizaciones internacionales, ONG, un Defensor del Pueblo nacional y personas a título individual. Tras analizar todas las contribuciones y el dictamen de Frontex, el Defensor del Pueblo elaboró un detallado proyecto de recomendación sobre el modo en que Frontex podría mejorar y dar mayor eficacia a su mecanismo para supervisar el cumplimiento de los derechos fundamentales en todas sus actividades.⁷³ Pero aun así algunas organizaciones defensoras de los derechos humanos siguen criticando su método de actuación, en el que defienden que se prima la seguridad al respeto de los derechos humanos. Y a pesar del trabajo del Defensor del Pueblo analizando el respeto de los derechos fundamentales de este mecanismo de control de fronteras de la UE, Frontex no tuvo en cuenta la recomendación del Defensor del Pueblo de que el agente responsable en materia de derechos fundamentales debería considerar tramitar las reclamaciones en relación con infracciones de los derechos fundamentales en todas las actividades de Frontex presentadas por personas a título individual afectadas por infracciones y también en interés general.

⁷² Sentencia TEDH (Gran Sala), *Caso S. y Marper contra Reino Unido* (4 diciembre 2008), Jur. 2008\104.

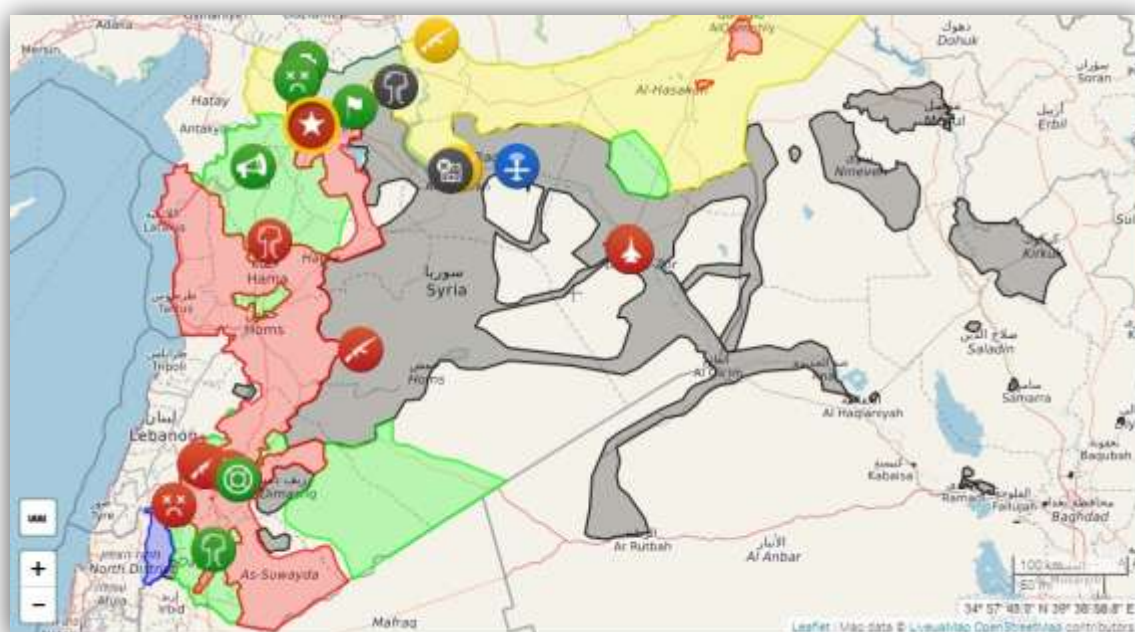
⁷³ <http://www.ombudsman.europa.eu/es/cases/decision.faces/es/52477/html.bookmark> (consultada por última vez el 10/12/2016).

3.3.Especial referencia a la reciente “crisis de los refugiados” en Europa.

Aun metiéndonos de lleno en materia de inmigración, resulta necesario hacer un apunte especial a la actual conocida como “crisis de los refugiados” a la que Europa está haciendo frente, debido a la gravedad de la situación y a la afección que esta supone para las fronteras europeas en concreto y para la UE en general.

La crisis migratoria actual se proyecta como una crisis a múltiples niveles, tanto por las causas que la provocan como por las consecuencias que muestra. Proviene de una crisis aun superior en países en guerra, donde los movimientos políticos y la lucha de intereses tanto por las poblaciones asentadas en el territorio como por los movimientos de las grandes potencias mundiales han causado en base a distintos intereses. Todo ello ha provocado numerosas guerras, pero actualmente está afectando en mayor medida a Siria, donde los rebeldes de diferentes facciones y el Estado Islámico se disputan el territorio con el gobierno de Bashar al-Ásad, apoyado abiertamente por Rusia (Vid. Figura 2, donde se muestra el mapa de Siria con las diferentes zona de ocupación a fecha 8 de Enero de 2017, donde el color rojo es la zona ocupada por el Gobierno Sirio, la verde por distinta facciones rebeldes (Ej.: Frente al Nusra), la negra por el Estado Islámico y la amarilla por las fuerzas Kurdas).

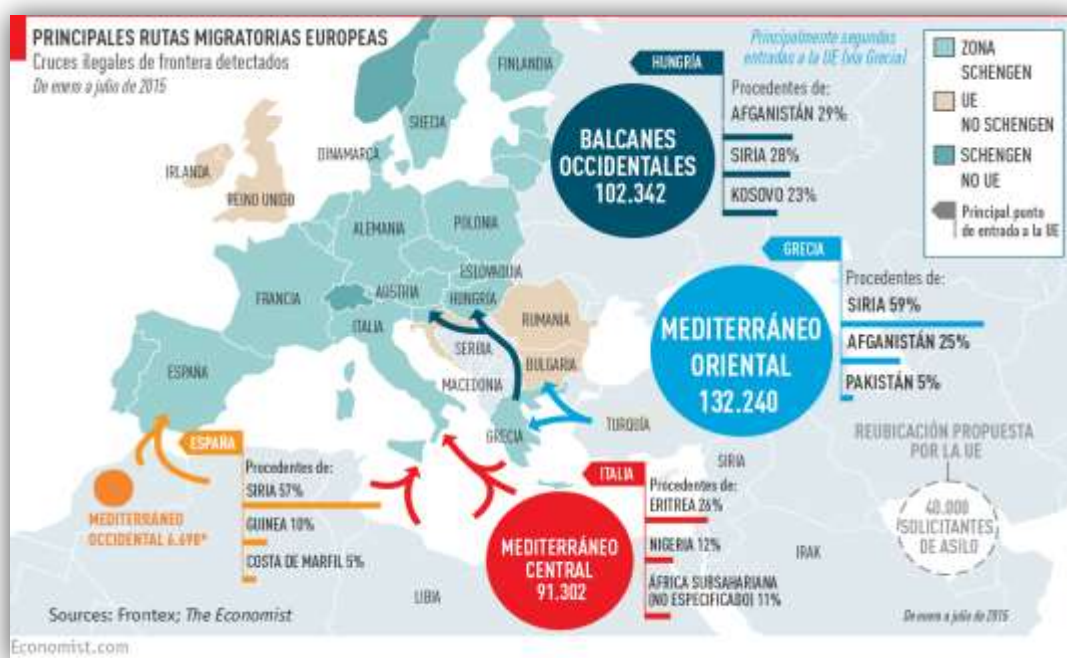
Figura 2. Mapa ocupación en Siria:



Fuente: <http://syria.liveuamap.com/en/2017/7-january-assad-forces-group-backed-by-russian-patrol-arrested>

Esto lleva a la movilización y salida del territorio nacional de miles de ciudadanos sirios (aunque también iraquíes, afganos, etc.), que ven en peligro sus condiciones de vida y dignidad mínimas, y que no se encuentran en un lugar seguro para su integridad, solicitando asilo en otros países. Así, normalmente buscan, en función de su nivel económico, los familiares que tengan en otros países o las posibilidades de desarrollo del país al que van, un lugar en el que poder asentarse. En numerosas ocasiones este lugar es Europa por sus condiciones, pero lo cierto es que la mayor tasa de refugiados sirios la soportan los países limítrofes con Siria, como es el caso del Líbano, Turquía y Jordania. Así, según los datos revelados por la Comisión Europea y ACNUR, a Turquía han llegado 1.938.999 sirios en los últimos cuatro años, el Líbano ha contado 1.113.000 y Jordania alberga a 629.666.⁷⁴ A pesar de ello, Europa recibe miles de solicitudes de asilo, y sus fronteras se ven desbordadas por refugiados y demás migrantes que buscan llegar a Europa de forma ilegal. Siguiendo las rutas de paso que se ven en el siguiente mapa gráfico (Vid. Figura 3).

Figura 2. Mapa sobre las principales rutas migratorias hacia Europa:



Fuente: <https://actualidad.rt.com/actualidad/185006-inmigrantes-refugiados-rutas-europa-ue> (mapa traducido de <http://www.economist.com/news/europe/21662597-asylum-seekers-economic-migrants-and-residents-all-stripes-fret-over-their-place-looking>)

⁷⁴ <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> (consultada por última vez el 10 /1/2017).

Una vez llegados a las fronteras europeas, estas se han visto desbordadas para gestionar tal cantidad de refugiados. Así, sabiendo la UE que es inviable albergar tal cantidad de inmigrantes en tan poco tiempo por motivos de diversa índole ya comentados en el resto de este trabajo, ha buscado reasentar al mayor número de refugiados posible, pero esta idea ha contado con numerosos Estados Miembros en contra, poniéndose en cuestión, en ocasiones, la integración europea.

Tras diversas negociaciones, se consiguió llevar a cabo la Agenda de Migración Europea en el año 2015 por parte de la Comisión, con medidas de adopción inmediata (salvar vidas, reubicar las llegadas masivas, enfoque común de protección para el reasentamiento, colaboración con los Estados de origen de los migrantes y refugiados, ayudar mejor a los Estados “situados en primera línea” (*Frontline Member States*), con una ayuda financiera de emergencia, y con la creación de “puntos críticos” (*Hotspot approach*) para labores de identificación y coordinación para asilo o retorno, etc.), así como a medio o largo plazo (reducir incentivos para la inmigración irregular, salvar vidas y proteger las fronteras marítimas y terrestres exteriores, una política de asilo sólida y coherente revisando el “sistema Dublín” y una política de migración regular y visados bien gestionada, que actúe en materia de integración).⁷⁵ Sin embargo, actualmente de los aproximadamente 6 millones de refugiados, solo se ha decidido acoger a 160.000 personas.⁷⁶ Aunque actualmente el número real de refugiados acogidos por los Estados es inmensamente inferior, pues los Estados no se muestran conformes a estas políticas de reasentamiento.

Pero la crisis es también humanitaria. En primer lugar en los territorios en guerra, donde la ayuda humanitaria no ha podido llegar de la forma debida y se han violado disposiciones conformes al Derecho Internacional Humanitario, llegándose a romper en varias ocasiones treguas al fuego acordadas, dejando de proteger a la población civil así como no evacuando a heridos que requerían atención médica. Como es el caso de Siria, donde las partes en conflicto impusieron asedios prolongados, que cercaron a la población civil y la privaron de alimentos, atención médica y otros servicios básicos, violando así diversas disposiciones establecidas en los Convenios de Ginebra.⁷⁷ Y así mismo lo entiende el Consejo de la UE, estableciendo que “la UE condena enérgicamente los excesivos y desproporcionados ataques del régimen y de

⁷⁵ Del Valle Gálvez A. (2016), “Unión Europea, Crisis de Refugiados, y ‘Limes imperii’”, *Revista General de Derecho Europeo* Nº. 38, pp. 3-4.

⁷⁶ Naïr S. (2016), *Refugiados... op. cit.*, p. 1.

⁷⁷ <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/paises/pais/show/siria/> (consultada por última vez el 10 /1/2017).

*sus aliados, tanto de forma deliberada como indiscriminada, contra poblaciones civiles, personal humanitario y sanitario e infraestructuras civiles y humanitarias, y hace un llamamiento para que cesen los bombardeos aéreos indiscriminados. La UE condena las sistemáticas y extendidas violaciones y abusos flagrantes de los derechos humanos y todas las vulneraciones del derecho humanitario internacional por todas las partes en el conflicto, en especial el régimen sirio y sus aliados”.*⁷⁸

Pero lo cierto es que las condiciones humanitarias y los derechos humanos tampoco se han visto del todo respetados en las fronteras europeas, tal y como veíamos en el punto 3.2. De esta forma, se han registrado casos de maltrato por parte de las fuerzas policiales de Serbia y Macedonia y tal y como recoge Amnistía Internacional en diversos informes, no existen medidas efectivas de protección para las personas refugiadas en estos territorios, puesto que carecen de sistemas de asilo operativos. Además, en la frontera húngara la población refugiada se ha encontrado con una actitud cada vez más hostil y el acceso a la protección internacional en este país se ve obstaculizado por barreras físicas o jurídicas resistiéndose a proporcionarles refugio a pesar de que forman parte en la Convención de Ginebra. Y se esfuerza en impedir su entrada, pretendiendo, en el caso de que lleguen, devolverles con la mayor celeridad posible a sus lugares de procedencia.⁷⁹ Al igual que ocurre en los campamentos, donde no siempre se garantiza la atención sanitaria y social, el apoyo psicológico y la educación de los niños.

Y por último, hacer un apunte al papel que España ha llevado en esta crisis. España desde hace mucho tiempo atrás ha sufrido también problemas en su frontera Sur (sobre todo en Melilla), relacionados con la afluencia de inmigrantes que buscan entrar en territorio europeo con el fin de alcanzar mejores condiciones de vida. Y la solución también pasó por establecer una valla para controlar el paso masivo de extranjeros considerados ilegales en territorio español. La transigencia con esta situación fue cambiante en función del Gobierno en cuestión que liderase las políticas de fronteras y migración.

Pero en lo que respecta a la crisis actual de refugiados a la que hacemos referencia, comenzar resaltando que en 2015 España ya había recibido 15.000 solicitudes de protección internacional, la cifra más alta entre los Estados Miembros. Sin embargo, apenas 220 lograron el estatuto de refugiado y 800 la protección subsidiaria, aumentando incluso el número de

⁷⁸ Consejo de la Unión Europea (2016), *Conclusiones del Consejo de la Unión Europea sobre Siria*, 591/16

⁷⁹ Comisión Española de Ayuda al Refugiado, “Las personas... cit., p. 48.

concesiones de protección a personas que lo necesitaban respecto a 2014. Y la nacionalidad mayoritaria de estos solicitantes era siria (aunque también había bastantes ucranianos, por el conflicto sufrido con Rusia). De este modo, ante esta pasividad del Gobierno a la hora de acoger a personas que solicitaban protección en fronteras españolas, se han activado otras acciones solidarias por parte de instituciones inferiores en la escala administrativa. Así, la Federación Española de Municipios y Provincias ha creado una Red de Municipios de Acogida a refugiados, con la cual los Ayuntamientos se encargan de la acogida de solicitantes de asilo en cada municipio en cuestión. Y se comprometen así con el drama de la crisis de los refugiados, contrastando con la falta de acciones por parte del Gobierno. Se busca así la consecución de objetivos como elaborar un Protocolo de Acogida de Refugiados, propiciar el intercambio de información y experiencias con el fin de fortalecer los procesos de acogida e integración de las personas refugiadas en los municipios españoles, mejorar el acceso de las personas refugiadas al catálogo básico de servicios sociales de las Entidades Locales, contemplando las necesidades específicas de estos colectivos, etc. De forma que, en palabras de la propia Federación se *“toma la iniciativa para una intervención social organizada desde las instituciones más cercanas a los ciudadanos y ciudadanas, que son, precisamente, los que hasta el momento han mostrado una mayor sensibilidad y solidaridad para la acogida de los que huyendo de la guerra y el terror buscan asilo en Europa”*.⁸⁰

4. NUEVOS RETOS DE CARA AL FUTURO.

Una vez analizada la situación, y siendo conscientes de cómo se articula el sistema de gestión de fronteras exteriores en la UE y la situación que atraviesa, de poco sirve quedarnos en el mero análisis de la realidad actual. Entre todos, incluyendo a los ciudadanos, instituciones, Universidades, etc. se debería de abordar el problema de forma consciente, entendiendo la importancia que tiene para la supervivencia del proyecto europeo y sobre todo, buscando nuevas soluciones sostenibles de cara al futuro, siempre basadas en el innegociable respeto a los derechos humanos y valores que la UE porta por bandera (derechos humanos, solidaridad, ayuda al desarrollo, democracia, etc.). Haciendo frente así a los retos futuros sobre esta materia.

⁸⁰ Federación Española de Municipios y Provincias (2016), *Red Española de Municipios de Acogida de Refugiados*, p. 2.

De esta forma, comenzar mencionando que gran parte del debate y diálogo respecto a la gestión de las fronteras exteriores se ha centrado en la dicotomía: ¿seguridad o derechos humanos? Así lo encontramos en varias comunicaciones de las instituciones europeas y otros organismos, o en el texto de la propia Declaración de la UE con Turquía. Se llevan a cabo una serie de medidas de dudoso encaje en el respeto de principios del Derecho Internacional asumidos y recogidos en diversas declaraciones. Pero, ¿por qué plantearnos esta dicotomía? No parece lógico tener que elegir entre estos dos conceptos primordiales, pues en ambos se asientan los pilares europeos y la consecución de ambos son clave para la pervivencia de la UE. Así, hemos de pensar en soluciones que lleven a cabo el respeto de los derechos humanos, buscando siempre salvaguardar en la mayor medida de lo posible la seguridad de nuestra población europea.

Son numerosas las ideas en las que podemos pensar para abrir un debate que conlleve a la toma de medidas efectivas en la situación actual, y aquí se propondrán unas cuantas, buscando hacer frente a los retos a los que la UE se enfrenta de cara al futuro en la gestión de fronteras. Para adquirir una visión más clara y ordenada de cuáles son estos, los dividiremos en los retos a corto y largo plazo.

4.1.Retos futuros a corto plazo.

A corto plazo la UE y la viabilidad de sus fronteras dependen del respeto por parte de Turquía de la reciente Declaración alcanzada. En el caso de que Turquía rompiera este acuerdo con la UE, la avalancha de inmigrantes solicitantes de asilo en las fronteras europeas sería tal que se vería muy perjudicado el Espacio Schengen, y esto sería fatal para el desarrollo de la integración europea. Y no es una idea tan disparatada si tenemos en cuenta las recientes amenazas por parte del Gobierno del presidente turco Erdogan porque esto ocurra, en el caso de que no se liberen los visados turcos para circular por el Espacio Schengen, tal y como se recogía en el acuerdo. O en el caso de que se mantenga la negativa de las instituciones europeas a que el proceso de adhesión turca a la UE prospere.⁸¹ Pero la UE se niega a esta liberalización de visados hasta que Turquía no lleve a cabo algunas reformas legislativas pretendidas.

⁸¹ Vid. http://internacional.elpais.com/internacional/2016/11/25/actualidad/1480064543_937083.html (consultada por última vez el 10/1/2017).

De este modo, y en base a lo comentado anteriormente, otro de los retos a corto plazo es que la UE entienda lo que ya es una realidad: la deslocalización del control de las fronteras exteriores en países terceros. No es un contexto querido por la UE, pues es perjudicial depender de la voluntad de otros Estados, pero actualmente ante tal avalancha de solicitantes de asilo, se ha de mediar con esta situación.

En cuanto a la situación acontecida en las fronteras marítimas y el alto número de personas fallecidas buscando alcanzar territorio europeo, se ha de pensar en la puesta en marcha de operaciones de rescate y salvamento inminentes y más eficaces, que cuenten con los medios necesarios para evitar que se siga produciendo tal cantidad de muertes en el Mediterráneo. En el caso de que se sigan produciendo muertes el drama de la actual crisis va a alcanzar dimensiones mayores y la credibilidad de la UE como estandarte de los valores europeos originarios y los derechos humanos va a perder su credibilidad.

Ante la avalancha migratoria y sobrepaso de las fronteras europeas, la UE va a tener que lidiar con los efectos negativos que la inmigración repentina en masa provoca. Así, de forma directa se proyecta sobre los movimientos nacionalistas que en Europa están recientemente adquiriendo más apoyo. Estos se nutren de la actual situación defendiendo el fracaso del proyecto europeo en post de intereses propios, usando como arma arrojadiza la actual incapacidad de la UE para asegurar el bienestar de todos los europeos, y cargando contra los inmigrantes como foco de la crisis económica, vendiendo a la ciudadanía que ocupan nuestro territorio en perjuicio de los propios ciudadanos europeos. Se está viviendo un auge de estos movimientos desde el comienzo de la crisis en las fronteras europeas, creciendo en las encuestas partidos como *Le Front National* en Francia, el Partido de la Libertad de Austria en Austria, el UKIP en Reino Unido, la Liga Norte en Italia, el Congreso de Nueva Derecha en Polonia o Alternativa por Alemania en Alemania. Y la UE debe saber gestionar el problema rápido activando mecanismos eficaces de control de fronteras que palien la entrada de terroristas en nuestro territorio y frenando la avalancha de inmigrantes en la medida de lo posible, para no nutrir los argumentos y el apoyo de estos movimientos políticos, que bien recuerdan al auge de los fascismos nacionalista del siglo XX, aunque adaptados a la realidad del siglo XXI.

Y por último, a nivel operativo, veremos cómo funcionan los nuevos mecanismos establecidos por la UE ante la actual y otras posibles próximas crisis migratorias que afecten a las fronteras exteriores. Se enfrenta al reto de que sean efectivos para que su credibilidad

como gestora de los problemas europeos no se vea en detrimento. Tanto los nuevos mecanismos como el Sistema de Fronteras Inteligentes o las reformas acometidas sobre Frontex. Así, se han de ver resultados que aminoren los problemas actuales y justifiquen la inversión acometida por la Unión.

4.2. Retos futuros a medio y largo plazo.

En primer lugar, hemos de partir de que la inmigración es un problema que va a seguir afectando en años venideros a la UE, ya que debido a las diferencias de condiciones sociales en algunos territorios y la posibilidad de futuros conflictos o periodos de inestabilidad en países vecinos siempre provocará la voluntad de muchos extranjeros de entrar en territorio de la UE. Por lo que hemos de pensar que el mecanismo Frontex deberá seguir actuando en preservación de las fronteras europeas, por lo que parece lógico incluir, dentro de las posibilidades de control que tiene el Parlamento Europeo sobre el resto de organismos de la UE a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, un mayor control periódico del Parlamento sobre esta Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea, con el fin de que actúe de manera adecuada y conforme al total respeto de los derechos humanos, priorizando a estos y a las personas. Por lo que cuanto antes se realice este aumento de control, más positivo será para el sistema de gestión de las fronteras exteriores.

A nivel legislativo, ya se han tomado muchas medidas y pensado en posibles soluciones, y se tendrá que mantener esta línea de actuación. El Parlamento y Consejo se deben posicionar en un lugar que permita la fluidez de la aprobación de nuevo material legislativo, pero siempre observando el respeto de los derechos humanos y valores europeos, como hemos mencionado anteriormente. Y podría resultar interesante ampliar la cláusula de solidaridad del artículo 222 TFUE a también la gestión de fronteras exteriores en el supuesto de crisis migratorias. Así, se impondría de forma clara un deber de solidaridad de los Estados a nivel europeo en este tipo de situaciones críticas como la actual.

En esta línea, ante la situación actual en la gestión de fronteras y el sobrepaso que ha sufrido, hemos de tener claro un hecho, y es que la solución siempre pasa por apostar por más UE. Así lo pretenden planes como la *“Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad”* de julio de 2016 o las medidas de la Nueva Agenda Migratoria de 2015. Hemos de tener presente

que lo mayores problemas ante los que nos hemos encontrado erradican de la actuación aislada de algunos Estados limítrofes y la insolidaridad de otros. Se ha de buscar actuar de forma conjunta y armonizada de cara al futuro, estableciendo planes justos y solidarios de reasentamiento, prestando todo el apoyo necesario a países limítrofes, entendiendo que el problema de la gestión de fronteras exteriores afecta a todos los Estados Miembros en tanto que afecta a la UE y no únicamente a aquellos Estados fronterizos, garantizando la posibilidad de pedir asilo en embajadas y consulados de terceros países, activando políticas de concesión de visados humanitarios, eliminando la exigencia del visado de tránsito para aquellas personas que proceden de países en conflicto, y flexibilizando los requisitos de reagrupación familiar a la hora de reasentar refugiados.

Además, la UE se enfrenta al reto de en un futuro ser capaz de pensar más allá de sus fronteras y darse cuenta de las consecuencias que traen el subdesarrollo y la inestabilidad de sus países vecinos. Tiene que concebir una política exterior más fuerte en cuanto en ayuda al desarrollo se refiere para con sus los países de alrededor. A nivel internacional se ha de entender que del bienestar de los de nuestro alrededor también depende el bienestar de nosotros mismos.

Y por último, siguiendo a la autora Carmen González Enríquez, en el largo plazo *“la UE debe efectuar un seguimiento sobre la integración de los refugiados, especialmente en el mercado de trabajo, a través de las Encuestas de Población Activa, y la Comisión debe liderar el debate que está ya resurgiendo de forma descoordinada en los Estados –como Suecia y Austria– respecto a si el refugio debe o no –y en qué condiciones– convertirse en una vía de entrada a la migración permanente. [...] un cambio obviamente difícil pero imprescindible en la situación actual en que las previsiones señalan una continuidad en el flujo de llegadas de refugiados”*. Además de que *“el asilo y la inmigración deben pasar a incorporarse como elemento central en la política exterior europea no sólo en sus relaciones con los países de paso y de origen –algo que poco a poco está ya sucediendo– sino también en relación con otras áreas geográficas. La UE debe presionar para que el reparto de refugiados entre los países desarrollados sea más equitativo”*.⁸² Compartiendo así el peso de la inmigración y su consecuente efecto en la gestión de las fronteras exteriores con otras grandes potencias mundiales.

⁸² González Enríquez C. (2015), “La crisis de los refugiados y la respuesta europea”, *Real Instituto El Cano*, p. 12.

Y todo ello requiere de una articulación política, un esfuerzo por parte de los Estados y una inversión sin precedentes, pero es la vía para conseguir que la gestión de las fronteras exteriores de la UE siga siendo viable y permanezca.

5. CONCLUSIONES.

Al inicio de este trabajo se planteaban una serie de objetivos referentes a lograr un entendimiento profundo sobre la gestión de fronteras exteriores en la UE, qué entender por esta, comprender como se ha desarrollado progresivamente esta política, entenderla dentro del esquema institucional y competencial de la UE, así como conseguir una visión general de los principales problemas por los que atraviesa en el contexto europeo, obteniendo a su vez una visión específica sobre las principales consideraciones que se pueden destacar en relación a derechos humanos sobre esta política y centrándonos en la reciente “crisis de los refugiados” que afecta de lleno a la gestión de fronteras exteriores.

Tras la realización y lectura del mismo, se logran todos estos objetivos. Se observa como desde la creación del Espacio Schengen en el año 1985, el establecimiento de unas fronteras comunes a todos los Estados de la anterior Comunidad Europea y actual UE ha sido un objetivo en aumento. De este modo la preocupación por tener un sistema de control de fronteras que afecte al conjunto del Espacio Schengen, y por ende de la UE, ha sido progresivo y se ha puesto en el centro de las políticas europeas, pues es crucial una buena gestión de fronteras en toda Europa para la consecución del proyecto europeo, por todas las consecuencias negativas que se derivarían de no conseguirlo.

Pero en la actualidad la situación es compleja, se dan una serie de factores muy marcados por la actual crisis migratoria en la que la UE se ve envuelta, y más concretamente respecto a la crisis de refugiados que buscan huir de territorios en conflicto de Oriente Medio. Con todo ello, se plantean una serie de consideraciones a nivel del respeto de los derechos humanos, yendo desde la reciente Declaración entre la UE y Turquía para solucionar de forma momentánea el problema, hasta a las connotaciones que se han llegado a dar respecto a la aplicación de mecanismos como Frontex.

Pero de nada sirve este análisis si no se llega a pensar en los nuevos retos a los que la UE hace frente a corto, medio y largo plazo, y las posibles soluciones que se podrían plantear. Por lo

que desde todos los sectores de la sociedad se ha de ser consciente de la realidad y la importancia de la situación actual y las consecuencias que esta traiga consigo. Y todos hemos de intentar aportar en la resolución de esta crisis de las fronteras exteriores, sorteando las consecuencias negativas que se comienzan a proyectar en el panorama europeo. La pervivencia del Espacio Schengen está en juego debido a los fallos que ha mostrado ante la gestión de la realidad actual, donde la libertad de movimiento y la seguridad en la UE se batan en duelo.

De este modo, aquí se aporta un análisis general de la situación, sin poder entrar en el análisis de cada situación concreta. Pero que nos permite entender la realidad a la que la UE hace frente en materia fronteriza. Y se da del mismo modo una visión amplia de la misma en relación con las cuestiones que se proyectan sobre derechos humanos. Así, dando a entender la importancia de la materia que se trata, se lleva a cabo un análisis de la conocida como Declaración UE-Turquía y el por qué es criticable por violar el principio de ‘non refoulement’, su afección al artículo 4 de la Convención Europea de Derechos Humanos que prohíbe las expulsiones colectivas, e incluso la posibilidad de recurrirla en base al artículo 263 TFUE si la entendiésemos como una declaración con efectos jurídicos. Además, se aportan posibles mejoras de mecanismos aplicables en la gestión de fronteras, como Frontex; la posibilidad de realizar una interpretación extensiva de la cláusula 222.1 TFUE para entender que la gestión de las fronteras exteriores juega parte en la protección de las instituciones y ciudadanos europeos respecto al terrorismo, o incluso añadir de forma explícita una referencia a la gestión de fronteras exteriores para que el principio de solidaridad recogido en el artículo 80 TFUE se haga obligatorio en situaciones como esta; la necesidad de entender el fenómeno de deslocalización del control de las fronteras exteriores en otros países terceros; el incluir medidas futuras como incorporar las políticas de asilo e inmigración en la política exterior en relación con otros países terceros; etc.

En mi opinión, cuando más cuestionado se ha visto el sistema Schengen es cuando más nos hemos dado cuenta de la importancia de este para la continuidad de la UE. Y es en este momento cuando se han tenido que idear mecanismos efectivos con una celeridad tal que responda a la problemática de forma momentánea. Pero esta urgencia por la necesidad de encontrar mecanismos no debe llevarnos a traicionar los valores y los derechos humanos que la UE porta por bandera. Del mismo modo, se han de buscar soluciones sostenibles a largo plazo, pues la cuestión migratoria es una realidad que va a seguir afectando a las fronteras exteriores de la UE en los próximos años. Y se ha de tener en cuenta la importancia de

asegurar condiciones de vida dignas en los países vecinos a Europa si queremos aminorar las avalanchas migratorias. Se hubiera debido prever estas situaciones de forma previa en los mecanismos aplicables que se desarrollaron, pero no siempre es sencillo lidiar con todos los potenciales problemas venideros con anterioridad. Pero lo que sí es seguro es que la UE debe reaccionar de forma conjunta y solidaria entre todos sus Estados ante de que las consecuencias de la migración y una mala gestión de las fronteras exteriores se sigan desarrollando, y todo ello respetando nuestra propia identidad europea. Hoy más que nunca, necesitamos más Europa.

6. BIBLIOGRAFÍA.

Manuales y Monografías:

Adler-Nissen R. (2014), *Opting out of the European Union. Diplomacy, Sovereignty and European Integration*, Cambridge University Press, Cambridge.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado (2016), *Las personas refugiadas en España y en Europa*, Informe 2016.

Comisión Europea (2015), *Europe without borders. The Schengen area*, p. 14. [Extraído de: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure]

Consejo de la Unión Europea (2016), *Conclusiones del Consejo de la Unión Europea sobre Siria*, 591/16

González Vega J.A. (2016), *El marco jurídico internacional y europeo de acogida de los refugiados y la incidencia de la declaración UE-Turquía*, Universidad de Oviedo, p. 16.
Instituto Universitario de Investigación sobre seguridad interior (2006), *La gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea*.

Mangas Martín, A. (2008), *La distribución de competencias en la Unión Europea y el principio de subsidiariedad*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.

Mangas Martín, A. y Liñán Noguerras D.J. (2016), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Ed. Tecnos, Madrid.

Tomás Morales S., Vaquero Lafuente E., Heller del Riego C. (Coords.) (2004), *El día de Europa. Las transformaciones de la Unión Europea: la ampliación y la convención europea*, Universidad Pontificia Comillas, Madrid.

Artículos y capítulos de libro:

Acosta Sánchez M.A, González García (2014), “Vigilancia de fronteras marítimas y elementos esenciales en los actos de ejecución”, *Revista de Derecho Comunitario* N°. 47.

Cortés Márquez R. (2008), “La vigilancia de las fronteras marítimas en la Unión Europea”, *Cuadernos de estrategia*, N°. 140.

Del Valle Gálvez A. (2003), “El reparto de competencias en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”, *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Universidad de Granada, Granada.

Del Valle Galvéz A. (2016), “Los refugiados, las fronteras exteriores y la evolución del concepto de frontera internacional”, *Revista Derecho Comunitario Europeo* N°. 55.

Del Valle Gálvez A. (2016), “Unión Europea, Crisis de Refugiados, y 'Limes imperii””, *Revista General de Derecho Europeo* N°. 38.

González Enríquez C. (2015), “La crisis de los refugiados y la respuesta europea”, *Real Instituto El Cano*.

Illamola Dausà (2008), *Hacia una gestión integrada de las fronteras. El Código de Fronteras Schengen y el cruce de fronteras en la Unión Europea*, Documentos CIDOB, serie migraciones N°. 15.

López Garrido D. (2015), “Acuerdo UE-Turquía: refugiados sin ley” [Extraído de: <http://ctxt.es/es/20160420/Politica/5505/acuerdo-UE-Turquia-refugiados-inmigracion-grecia-siria-vulneracion-derechos-derecho-asilo.htm> (consultada por última vez el 10 /12/2016).

Nair S. (2016), *Refugiados: frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*, Barcelona, Crítica.

Olesti Rayo A. (2008), “Las políticas de la Unión Europea relativas al control en las fronteras, asilo e inmigración”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, N°. 10.

Olesti Rayo A. (2010), “La Unión Europea y la progresiva creación de un régimen comunitario de extranjería”, *Revista Catalana de Dret Públic* N°. 40, p. 3.

Smet G. (2016), “Analyse : Quel est l’avenir de Frontex?”, *Les analyses du Centre Jean Gol*.

Documentos, legislación y Sentencias:

Comisión Europea - Comunicado de prensa (2016), “Gestión de la crisis de refugiados: la Comisión informa sobre la aplicación de la Declaración UE-Turquía”.

Comisión Europea - Comunicado de prensa (2016), “Gestión de la crisis de refugiados: La Comisión informa de los progresos registrados en la aplicación de la Declaración UE-Turquía”. En http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2181_es.htm (consultada por última vez el 10/12/2016).

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, 4º Informe Anual sobre Inmigración y Asilo (2012), Bruselas, 17.6.2013 COM (2013) 422 fin.

Conferencia Prensa Comisión Europea (9 de abril de 2013). En http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-309_es.htm (página consultada por última vez el 7/1/2017).

Consejo de las Comunidades Europeas (2003), Documento 11638/03

Consejo de las Comunidades Europeas (2005), Documento 184 final.

Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, DOCE, L 239.

Decisión de ejecución (UE) 2016/894 del Consejo de 12 de mayo de 2016 por la que se establece una Recomendación de realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen, DOUE, L 151/8.

Decisión del Consejo de 26 de abril de 2010 por la que se completa el Código de fronteras Schengen por lo que se refiere a la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.

Decisión N°. 574/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007, relativa al Fondo para las Fronteras Exteriores para el período 2007-2013 como parte del Programa general «Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios».

Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición), DOUE, 180/60.

Federación Española de Municipios y Provincias (2016), *Red Española de Municipios de Acogida de Refugiados*.

Instrumento de Adhesión de España a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967. (21 octubre 1978), BOE N°. 252, p. 24314.

Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de la República de Serbia (2011) <http://docstore.ohchr.org> (consultada por última vez el 10 /12/2016).

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y de la denegación de entrada de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, se determinan las condiciones de acceso al SES con fines coercitivos y se modifican el Reglamento (CE) N°. 767/2008 y el Reglamento (UE) n.º 1077/2011.

Reglamento (CE) N°. 407/2002 del Consejo de 28 de febrero de 2002 por el que se establecen determinadas normas de desarrollo del Reglamento (CE) N°. 2725/2000 relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín, DOUE, L 180/1.

Reglamento (CE) N°. 2007/2004 DEL CONSEJO de 26 de octubre de 2004 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, DOUE, L 199/30.

Reglamento (CE) N°. 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín, DOUE, L 316/1.

Reglamento (CE) N°. 841/2004 de la Comisión, de 28 de abril de 2004, por el que se modifican las restituciones a la exportación del azúcar blanco y del azúcar en bruto sin perfeccionar, DOUE, L 127.

Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), DOUE, L 77/1.

Reglamento (UE) N°. 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 que modifica el Reglamento (CE) N°. 2007/2004 del Consejo, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, DOUE, L 304/1.

Reglamento 2016/399 del Parlamento y del Consejo de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), DOUE, L 77/1.

Reglamento N°. 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).

Sentencia TEDH (Gran Sala) “Caso Medvedyev et Autres c. Francia” (29 marzo 2010), JUR 2010\96258.

Sentencia TEDH (Gran Sala), *Caso Hirsi Jamaa y Otros contra Italia* (23 febrero 2012). Jur 2012\68517.

Sentencia TEDH (Gran Sala), *Caso S. y Marper contra Reino Unido* (4 diciembre 2008), Jur. 2008\104.

SIS II Supervision Coordination Group. “The Schengen Information System a guide for exercising the right of access”, p. 5. En <https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/SIS%20II%20Guide%20of%20Access%202014.pdf> (página consultada por última vez el 7/1/2017).

Versión consolidada de Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2012), *DOUE* C 326/47

Versión Consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (24.12.2002), *DOCE*, C 325/33.

Webgrafía:

En http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.4.html (consultada por última vez el 9/1/ 2017).

<http://acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2654-aumenta-el-numero-de-muertes-en-el-mediterraneo-2016-es-ya-el-ano-mas-mortifero-> (consultada por última vez el 10/1/2017).

<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> (consultada por última vez el 10 /1/2017).

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3A114514> (consultada por última vez el 28/12/ 2016).

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1234_es.htm (consultada por última vez el 1/12/2016).

http://internacional.elpais.com/internacional/2016/11/25/actualidad/1480064543_937083.html (consultada por última vez el 10/1/2017).

http://www.abc.es/internacional/abci-denuncian-maltrato-refugiados-frontera-entre-serbia-y-hungria-201606091825_noticia.html (consultada por última vez el 10 /12/2016).

http://www.elconfidencial.com/mundo/2015-08-31/hungria-se-blinda-de-los-refugiados-con-una-valla-de-concertina-de-175-kilometros_995606/ (consultada por última vez el 10 /12/2016).

http://www.eldiario.es/desalambre/repleto-refugiados-direccion-Austria-llevarles_0_426957694.html (consultada por última vez el 10 /12/2016).

http://www.eldiario.es/desalambre/Tension-frontera-hungara-cierre-refugiados_0_431507854.html (consultada por última vez el 10 /12/2016).

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.4.html (consultada por última vez el 9/1/2017).

http://www.huffingtonpost.es/2016/03/31/turquia-mata-refugiados_n_9583706.html. (consultada por última vez el 10 /12/2016).

<http://www.ombudsman.europa.eu/es/cases/decision.faces/es/52477/html.bookmark> (consultada por última vez el 10 /12/2016).

https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/news/news/2016/20160406_3_en (consultada por última vez el 1 de diciembre del 2016).

<https://www.amnesty.org/es/latest/news/2016/04/turkey-illegal-mass-returns-of-syrian-refugees-expose-fatal-flaws-in-eu-turkey-deal/> (consultada por última vez el 10 /12/2016).

<https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/paises/pais/show/siria/> (consultada por última vez el 10 /1/2017).