



UNIVERSIDAD PONTIFICIA COMILLAS

Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Grado en Relaciones Internacionales

Schengen y la crisis de los refugiados:
como un factor externo desestabilizó la
confianza en una comunidad de seguridad

Trabajo Fin de Grado

Estudiante: Beatriz Tuero Ojanguren

Director: Prof. Ileana Daniela Serban

Madrid, 15 de junio 2018

Resumen

El Tratado Schengen se ha constituido como uno de los pilares fundamentales de la UE en términos de integración. Los países que constituyen este territorio eliminaron los controles fronterizos existentes entre ellos para dar lugar a movimientos transfronterizos libres en su interior. Las elevadas cifras de migración que se registraron en Europa durante los años 2015 y 2016 supusieron un desafío para la estabilidad y permanencia de este espacio de libertad. Ante la inhabilidad de la UE los países miembros tomaron medidas unilaterales de auto-defensa, generando un clima de desconfianza e inestabilidad en la región. Este trabajo analiza las actuaciones de los estados integrantes del Espacio Schengen, así como de la UE, enmarcadas en la dinámica de un dilema de seguridad. Se argumenta que la migración actuó como factor desestabilizador para la percepción de amenazas entre sus estados, debilitando la confianza existente entre ellos. Para demostrar esta hipótesis se ponen en relación las medidas tomadas en el continente con las partes esenciales y principios constituyentes que forman una comunidad de seguridad. Gracias a este análisis se ha podido concluir que la comunidad de seguridad establecida por el Espacio Schengen se vio gravemente perjudicada por la pérdida de confianza entre los países que integran el tratado.

Palabras clave

Unión Europea, Tratado Schengen, libre circulación de personas en la UE, crisis de los refugiados, dilema de seguridad, comunidad de seguridad, migración

Abstract:

The Schengen Agreement has been established as one of the fundamental pillars of the EU in terms of integration. The countries that constitute this area have eliminated internal border controls among them in order to allow free movements within the territory. The high migration figures registered in Europe during 2015 and 2016 represented a challenge for the stability and permanence of this area of freedom. Due to the EU's inability to act, the member countries took unilateral measures of self-defence, generating a climate of distrust and instability in the region. This paper analyses the actions of the member states of the Schengen Area, as well as of the EU as a whole, framed in the dynamics of a security dilemma. It is argued that migration acted as a destabilizing factor for the perception of threats among their states, weakening the trust existing between them. With the purpose to demonstrate this hypothesis, the measures taken in the continent are related to the essential parts and constitutive principles that start a security community. Thanks to this analysis it has been possible to conclude that the security community established by the Schengen Area was seriously damaged as a consequence of the loss of confidence among the countries that signed the treaty.

Key words

European Union, Schengen Agreement, free movement of people in the EU, refugee crisis, security dilemma, security community, migration

Tabla de Contenidos

Índice de siglas	2
1. Introducción	3
2. Finalidad y motivos	5
3. Objetivos, preguntas e hipótesis	8
4. Estado de la cuestión	9
4.1. <i>Definir conceptos básicos</i>	9
4.2. <i>Migración en la Unión Europea</i>	10
4.3. <i>La Crisis de los Refugiados</i>	12
4.4. <i>El Tratado Schengen (1985)</i>	14
5. Marco teórico	17
5.1. <i>Comunidad de Seguridad</i>	17
5.2. <i>El concepto clásico de dilema de seguridad</i>	20
5.3. <i>Dilema de Seguridad, Comunidad de Seguridad y Migración</i>	22
6. Metodología	25
6.1. <i>Técnicas de recolección de datos cualitativos</i>	25
6.2. <i>Técnicas de recolección de datos cuantitativos</i>	26
7. Análisis y discusión	27
7.1. <i>Respuestas unilaterales de los países</i>	27
7.2. <i>La UE como bloque</i>	32
7.3. <i>Análisis y discusión</i>	34
8. Conclusión	39
9. Referencias	42
ANEXOS	47

Índice de siglas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
BCE	Banco Central Europeo
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
Unión Europea	UE
NNUU	Naciones Unidas
OI	Organización Internacional
PIB	Producto Interior Bruto
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
SIS	Sistema de Información de Schengen
SECA	Sistema Europeo Común de Asilo

1. Introducción

La Unión Europea es uno de los ejemplos más significativos de integración a nivel global. Sus países miembros han sido capaces de dejar atrás las diferencias del pasado instaurando lo que hoy en día es una auténtica comunidad. Tal es así, que las identidades nacionales han pasado a un segundo plano, dando prioridad a una identidad común, la de ciudadano europeo. En el seno de esta estructura se halla una subdivisión que incluso va más allá: el Espacio Schengen. El conjunto de países que conforman este área ha eliminado los controles fronterizos internos entre sí, permitiendo la libre circulación de personas, tanto europeos como nacionales de terceros países, en su interior. Sin duda, este tratado se ha constituido como uno de los mayores logros del viejo continente.

A partir del año 2014, y más en particular durante 2015 y 2016, este espacio de integración y libertad se vio sometido a una increíble presión por la gran afluencia de desplazados que llegaban al territorio. El año 2015 ha sido considerado como el peor año del nuevo siglo en lo que a desplazamientos forzados se refiere (Sanahuja, 2016). El incremento en la migración que llegaba a Europa fue bautizado como “crisis de los refugiados” y en pocos meses amenazó con desintegrar completamente uno de los pilares más esenciales de la organización.

Inmediatamente, los inigualables flujos migratorios que llegaban al continente se asociaron con problemas de seguridad. Ante la incapacidad de la UE de elaborar una respuesta conjunta por no poder alcanzar un consenso entre sus integrantes, los estados comenzaron a reintroducir sus controles fronterizos internos. En el momento en el que un estado tomó la iniciativa, se produjo una reacción en cadena entre los demás. Como consecuencia, para finales de 2015 habían sido ocho los países que habían llevado a cabo esta decisión: Alemania, Austria, Eslovenia, Francia, Dinamarca, Noruega, Suecia y Hungría (Guild, 2016; Sanahuja, 2016). Por ende, se enmarcó la crisis migratoria como una crisis de seguridad, cuestionando la evolución y el funcionamiento de la libre circulación de personas en Europa.

En dicho contexto, este Trabajo Fin de Grado analizará el problema desde la dinámica de un dilema de seguridad. Se argumentará que la percepción de la migración como una amenaza, junto con el hecho de que los países actuaran de forma individual,

creo una crisis de confianza en el seno de la UE, y más en concreto entre los integrantes del Espacio Schengen. Conjuntamente, se hará uso de este argumento para demostrar cómo la comunidad de seguridad formada en este territorio se vio debilitada por las actuaciones de los países.

Con este fin, el presente trabajo comenzará por presentar la finalidad y motivos que han llevado a la elección del tema, seguido de los objetivos que se perseguirán a lo largo de todo el análisis. Posteriormente, se introducirá el estado de la cuestión. En él se definirán ciertos conceptos básicos sobre migración, al mismo tiempo que se presentan las cifras de migración en Europa durante los últimos años, para así poder explicar el fenómeno de la crisis de los refugiados. De la misma forma, en esta parte se explicarán las bases del Tratado Schengen. Para continuar, a partir de una revisión de la literatura, se planteará un marco teórico en el que encuadrar el estudio. Seguidamente, se realizarán el análisis y discusión sobre el tema, para finalizar resumiendo los hallazgos y presentando desafíos y recomendaciones para futuros estudios sobre este tema.

2. Finalidad y motivos

La investigación desarrollada a lo largo de este trabajo encuentra su origen en las migraciones que llegan a la UE. Éstas cobraron especial importancia a principios del año 2015, como consecuencia de los elevados flujos migratorios, bautizados por la prensa y conocidos como “crisis de los refugiados”. Este escrito pretende contribuir a la literatura existente analizando el fenómeno migratorio desde el marco de los estudios en materia de seguridad internacional. Tomando esto como punto de partida, el principal objeto de estudio será pues la seguridad de la sociedad de acogida, dentro de la que se incluye el conjunto del estado (Schmeidl, 2002). Este enfoque es especialmente relevante porque permite ahondar en cómo la sociedad receptora percibe la inmigración, lo que generalmente coincide con sentimientos de amenaza traducidos en hostilidad y en la toma de medidas perjudiciales para un colectivo más vulnerable. Asimismo, se podría decir que en múltiples ocasiones las políticas desarrolladas por el propio estado son un reflejo de los sentimientos reinantes en su población.

Así pues, se pretende examinar el impacto de la crisis de los refugiados en la Unión Europea como conjunto, y en particular en el Espacio Schengen de libre circulación de personas como dimensión de ella. Con este fin, se expondrá de forma detallada la forma en la se produjo la entrada de personas en Europa, así como las razones principales que originaron ese flujo migratorio sin precedentes. De forma general, y al hablar de refugiados o solicitantes de asilo, dichas razones coincidirán con conflictos o situaciones de inseguridad en el país de origen.

Gran parte del objeto de análisis yace en la creciente desconfianza que surgió entre los estados integrantes de la zona. Ésta derivó en decisiones y medidas descoordinadas, e incluso en algunos casos unilaterales, por parte de los países en lo que se suponía era un espacio común, que albergaba no solo un territorio compartido, sino también políticas y soberanía. Para poder desarrollar esta idea se tomará el dilema de seguridad como marco de estudio. Así, a través de él, y en base a las medidas tomadas por cada uno de los estados miembros, se tratará de explicar la escalada de tensión producida entre ellos al igual que la forma en la que la estabilidad de la región se vio amenazada.

Desde un punto de vista personal, la autora de este trabajo considera interesante estudiar cuales fueron las razones que llevaron a que uno de los continentes más

avanzados del mundo, sino el más avanzado, generase esta crisis. En efecto, se hace uso del verbo “generar” porque la Unión Europea sin duda poseía la capacidad y los recursos suficientes para acoger a los miles de desplazados y paliar la crisis (Sanahuja, 2016). Los migrantes llegados en 2015 representaban únicamente el 0,20% de la población total de la UE (Sanahuja, 2016), y si se añaden los del posterior año ni siquiera se alcanzaría el 0,5%. Sin embargo, la UE no fue capaz de gestionar el reto y terminó encontrándose con uno de los mayores desafíos desde su creación (Sanahuja, 2016). Incluso su estabilidad y su viabilidad a largo plazo se vieron amenazadas y sus principios más elementales cuestionados. Las propias iniciativas llevadas a cabo por la estructura, ya fuera de manera conjunta o individual, constituyeron, junto con el incumplimiento de los acuerdos institucionales, el principal desencadenante de la crisis humanitaria vivida.

En línea con lo anterior, varios autores atribuyen este fracaso a la fragilidad institucional de la Unión, a su incapacidad para actuar de forma colectiva (Ferrero-Turrión, 2016; Sanahuja, 2016; The Economist, 2015). Para ellos la crisis de los refugiados fue el origen de una crisis de gobernanza en el continente, que dejó al descubierto fracturas políticas tanto en las instituciones del bloque como en sus países miembros. Incluso muchos políticos vieron en este desafío una oportunidad, una justificación, para aquellas medidas que perseguían para el futuro. Este último sería el caso del Reino Unido, país que a pesar de no ser integrante del Tratado Schengen, percibió en la debilidad de la UE un pretexto en el que apoyar su futura salida del bloque.

Otra de las razones que inspira este estudio es la creencia de que el Espacio Schengen ha contribuido a crear un verdadero sentimiento de unidad en la UE. Gracias a la libre circulación de personas, los europeos perciben el conjunto del territorio como único. De acuerdo a lo establecido por el presidente de la UE Jean Claude Juncker Schengen es un “símbolo único de la integración europea”. Si uno se para a pensar que hace menos de cien años los países hoy miembros de este tratado se percibían entre ellos como enemigos inminentes, esta integración resulta incluso más sorprendente. Por ende, el proyecto europeo es la clave que ha preservado la paz en el continente, y la abolición o suspenso de uno de sus pilares más esenciales supondría el fracaso total del intento.

Por último, se debe tener presente que, a pesar del mundo globalizado actual que gracias a la evolución de las tecnologías y el transporte ha logrado acortar las distancia entre un país y otro, la regulación y la restricción en la movilidad de personas sigue estando muy presente. Sobretudo en lo que el paso de “Sur” a “Norte” se refiere, entendiendo como Sur los denominados “países en vías de desarrollo” y como Norte a los “países desarrollados”. En efecto, la libre circulación de personas se instaure como la excepción, lo que hace del Espacio Schengen un área única en el mundo y convierte a su población en privilegiada. Como consecuencia esta zona se deba defender y preservar.

3. Objetivos, preguntas e hipótesis

En base al posterior contexto, el objetivo general de este trabajo es analizar cómo un factor externo puede afectar e incluso quebrar la confianza existente entre los países miembros de una comunidad de seguridad. En concreto, se hará uso de la migración como factor desestabilizador, y se explicará la crisis de confianza a través del dilema de seguridad.

Este objetivo general se halla completado por los siguientes objetivos específicos:

- Analizar un caso particular en el que una comunidad de seguridad se halla visto afectada por una oleada de migración con la finalidad de valorar cómo dicho factor ha influido en ella.
- Evaluar si las medidas tomadas por la comunidad de seguridad objeto de estudio desafían los principios básicos en los que se fundamenta, para concluir si realmente la relación entre los estados miembros se ve perjudicada.

El caso analizado será la crisis de los refugiados que azotó al continente europeo, concretamente durante el periodo 2015-2016. En este sentido, la pregunta de investigación es, ¿Se quebró la relación de confianza existente entre los países miembros del Espacio Schengen como consecuencia de las elevadas cifras de migrantes que llegaron al continente?

Se parte de la hipótesis de que la crisis de los refugiados desafió uno de los pilares básicos de la UE, la libre circulación de personas en el Espacio Schengen. Se sostiene pues que al tratar la migración como un factor desestabilizador que genera desconfianza e incertidumbre, se producen miedos y sospechas entre los países integrantes del territorio, los cuales desembocan en un dilema de seguridad interno. Una comunidad de seguridad debe actuar de forma conjunta ante amenazas externas, por lo que el hecho de que los estados tomen medidas de auto-defensa rompe la confianza sobre la que se construye la misma. Como consecuencia, se produce una escalada de poder entre los países. En este caso en particular, dicha escalada se traduce en la toma de medidas unilaterales en forma de controles fronterizos, que debilitan la relación existente entre los estados integrantes del Espacio Schengen.

4. Estado de la cuestión

4.1. Definir conceptos básicos

No se puede comenzar a hablar de migración sin tener claros cuatro conceptos básicos sobre los considerados desplazados. De acuerdo al Parlamento Europeo (2016) una persona que entra en el espacio europeo puede ser clasificadas como: solicitante de asilo, refugiado, inmigrante irregular o inmigrante regular.

- Un solicitante de asilo es aquel que solicita protección internacional como consecuencia del riesgo de persecución al que se enfrenta en su país de origen.
- Un refugiado es una persona que, debido al temor fundado de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opinión política en particular, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, debido a ese temor, no está dispuesto a acogerse a la protección de ese país (Naciones Unidas, 1951).
- Un inmigrante irregular sería un nacional de un tercer país, en este caso de uno no perteneciente al Área Schengen, que no cumple, o ha dejado de cumplir, las condiciones de entrada establecidas en el Código de fronteras, o bien otras condiciones de entrada, estancia o residencia en un estado miembro.
- Un inmigrante legal sería un nacional de un tercer país que reside legalmente en un Estado miembro de Schengen con un visado o permiso obtenido de acuerdo a fines de trabajo, estudio o reunificación familiar.

Si bien se ha considerado esencial realizar una distinción entre estos conceptos, a efectos de este trabajo, y con el fin de facilitar el análisis, los términos refugiado y solicitante de asilo se utilizarán como sinónimos. A pesar de las diferencias existentes entre sendas definiciones, se considera que pueden utilizarse como sinónimos porque en la elaboración de los datos empíricos han sido tratados como tal. Asimismo, en ambos casos se trata de personas que han tenido que huir de su hogar por inseguridad, por ser perseguidos, y buscan acogida y seguridad en un país distinto al de su nacionalidad. En definitiva, para el objeto de estudio de este trabajo es ese desplazamiento hacia otro país lo que se debe tener en cuenta como característica principal y esencial.

4.2. *Migración en la Unión Europea*

Inmigrantes irregulares. El número de ciudadanos extracomunitarios presentes ilegalmente en territorio europeo disminuyó entre los años 2008 y 2013, no obstante, entre 2013 y 2015 se produjo de nuevo un aumento (Eurostat, 2017). Específicamente, fue en 2015 cuando el flujo de inmigrantes que ingresaron en la UE alcanzó los niveles más altos de su historia, ascendiendo a 2,2 millones (Eurostat, 2017). Durante el año siguiente, este número se redujo a 983 860 personas lo que, a pesar de representar una caída de más del 50%, seguía suponiendo un gran aumento en comparación con años anteriores. El descenso se produjo como consecuencia de las medidas tomadas por los estados miembros de la UE, así como por la UE en su conjunto, para reducir esos flujos migratorios sin precedentes. Se explicarán en profundidad en dichas medidas a lo largo de este trabajo.

De entre los estados integrantes de la UE, Alemania fue el que más inmigrantes ilegales registró en 2016 (370 555), seguido de Grecia (204 820), Francia (91 985), Reino Unido (59 895) y Austria (49 810) (Eurostat, 2017). Los arrestos en estos cinco países representaban alrededor del 80% de los totales producidos en el territorio europeo. Si se comparan estos números con los del año anterior, Alemania siguió manteniendo la primera posición, con un preocupante número de detenciones. Respecto a los restantes estados, sus cifras variaron de forma similar al conjunto de la UE, sufriendo una bajada de 2015 a 2016. Cabe destacar el caso de Grecia, cuyas solicitudes disminuyeron en un 78% de 2015 a 2016, pasando de alrededor de 900 mil a “tan solo” 200 mil (Eurostat, 2017).

En lo que respecta a la nacionalidad de los inmigrantes ilegales registrados, durante el período 2008-2010 los más numerosos eran albaneses y afganos, mientras que en el periodo siguiente, correspondiente a 2011-2012, eran de nuevo afganos pero junto con pakistaníes (Eurostat, 2017). Con el aumento de 2013 se produjo un cambio en la nacionalidad de éstos, y los sirios comenzaron a representar el mayor número de detenidos, posición que ostentaron al menos hasta 2017 (Eurostat, 2017). Se debe destacar el pico de casi 900 mil ciudadanos sirios registrados en 2015, lo que representa casi el 50% de los inmigrantes ilegales detenidos en ese año.

Solicitantes de Asilo. Hasta el año 2015 la UE había experimentado dos puntos máximos de solicitudes de asilo. El primero de ellos se produjo en 1992, tras la escisión de la antigua Yugoslavia, con 672 mil solicitudes para la UE¹, seguido del registrado en 2001 con 424 mil solicitudes (Eurostat, 2018). Hasta 2006 las solicitudes disminuyeron notablemente, volviendo a aumentar de forma gradual hasta 2012. El punto de inflexión llegó de nuevo en 2013, año a partir del cual comenzaron a aumentar a un ritmo más acelerado (*Para ver esta evolución más en profundidad consultar Anexo I*). En 2014 se alcanzaba casi el máximo de 1992, con 627 mil solicitudes, superado con creces en 2015 al lograr un pico histórico de 1,3 millones (Eurostat, 2018). Este alto nivel se mantuvo para el año siguiente, con una pequeña disminución de 50 mil solicitantes (Eurostat, 2018). Para 2017, el número disminuyó de nuevo alcanzando alrededor de 650 mil, lo que marca una bajada de casi 500 mil peticiones (Eurostat, 2018).

En el seno de la UE, únicamente Alemania contó con 1 millón de nuevas solicitudes de asilo (Parkes & Pauwels, 2017) del 1,3 millón recibidas en 2015. Durante el año siguiente, se mantuvo como el país que más peticiones recibió, con casi un 60%, seguida de Italia, Francia y Grecia (Eurostat, 2017). Pese a la bajada de 2017, Alemania obtuvo casi el 30% de solicitudes, seguido de nuevo por Italia, Francia, Grecia, Reino Unido y España (Petrovova, 2018).

Desde el año 2013, Siria es el principal país de origen de los solicitantes de asilo en la UE, seguido de Afganistán e Iraq (Petrovova, 2018). Estos tres países desbordaron en números a los de otras nacionalidades, particularmente a los ciudadanos de los países Bálticos, quienes hasta entonces habían acaparado todas las preocupaciones migratorias del continente (Guild, 2016) (*Para conocer más nacionalidades consultar Anexo II*). Sirios, Afganos e Iraquíes representaron más de la mitad de los solicitantes durante los años 2015 y 2016. Asimismo, a pesar de la caída en el año consecutivo, estas tres nacionalidades sumaron alrededor de 300 mil desplazados que solicitaron asilo en la UE a lo largo del año 2017 (Petrovova, 2018). (*Consultar Anexo III para observar las proporciones en más detalle*)

¹ En aquel momento la Unión Europea estaba compuesta únicamente por 15 países.

² Compuesto por Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo.

³ Contenido en el conocido como Reglamento de Dublín. Este corresponde con el Reglamento (UE) n ° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio

4.3. *La Crisis de los Refugiados*

Las alarmantes cifras migratorias causaron en Europa la conocida como “crisis de los refugiados”. A pesar del aumento en los flujos migratorios producidos ya desde finales del 2013, la crisis comenzó a principios de 2015, cuando el número de desplazados que llamaban a las puertas del continente europeo se disparó, alcanzando las cifras más elevadas desde la creación de la UE. Esta crisis humanitaria fue la más grande a nivel global desde la sufrida durante la Segunda Guerra Mundial, y al igual que esta, también encuentra su origen en conflictos, guerras e inestabilidad.

La causa del aumento en los desplazamientos hacia la UE es tan básica como la escasez de recursos (Parkes & Pauwels, 2017). Desde el comienzo de la guerra en Siria, las personas trasladadas a causa del conflicto permanecieron en países vecinos, principalmente en el Líbano y Jordania. Sin embargo, tras cinco años de asilo, la guerra no veía un fin próximo y los medios de los países receptores para sustentar a todas aquellas personas se vieron agotados (Sanahuja, 2016). Igualmente, en estos países de acogida su movilidad estaba limitada y contaban con grandes restricciones en el acceso al mercado laboral (UNHCR, 2017). A esto se le debe añadir que los programas de asistencia de las NNUU en la región no resultaron adecuados para mantener al elevado número de refugiados presentes en los campos (Parkes & Pauwels, 2017).

Los movimientos de refugiados hacia Europea no fue un fenómeno nuevo. En función de las áreas de conflicto de las que los desplazados huyen, su entrada en la UE se produce a través de una ruta u otra (Lilyanova, 2016) (*Ver Anexo IV para contemplar las rutas*). Las tres rutas principales de acceso al continente son (UNHCR, 2017):

- Ruta del Mediterráneo Central: desde el norte de África hacia Italia.
- Ruta del Mediterráneo Occidental: desde el norte de África hacia España.
- Ruta del Mediterráneo Oriental: desde Turquía a Grecia (por tierra o por mar), Bulgaria y Chipre.

Este análisis se centrará principalmente en la ruta del Mediterráneo Oriental, ya que por su proximidad a los países de los que emigraba el mayor número de desplazados, fue la más transitadas durante la crisis de los refugiados. De acuerdo a los datos de Frontex, esta región fue el principal punto de entrada irregular a la UE,

representando un 99% del total (Dassis, 2016). En lo que respecta a las solicitudes de asilo, éstas ascendieron a aproximadamente 500 000 tan solo en los primeros seis meses de 2015 (Dassis, 2016).

Se debe hacer hincapié en que de los países de entrada mencionados, Grecia es el único estado miembro del Espacio Schengen de libre circulación de personas. Respecto a Bulgaria y Chipre, a pesar de ser candidatos para formar parte del tratado, aún no lo integran. Sin embargo, Grecia no comparte frontera con ningún otro estado Schengen, por lo que para alcanzar el área de la libre circulación los desplazados debían llegar a Europa Central a través de los Balcanes. Esto derivó en la conocida como ruta de los Balcanes, que completaba el tránsito de los migrantes en su entrada por el Mediterráneo Oriental.

En un primer momento, los solicitantes de asilo llegaban al continente europeo a través de la ruta del Mediterráneo Central, principalmente desde Libia hacia Italia. No obstante, a partir del verano de 2015, y como consecuencia de las condiciones meteorológicas, la migración se concentró en la frontera entre Turquía y Grecia (Guild, 2016). La razón principal es que se trataba de una ruta “accesible” durante todo el año, al ser uno de los puntos más cercanos por mar entre la UE y un país tercero. Con el mayor número de personas atravesando de Turquía a Grecia, la gente comenzó a cruzar en masa por los Balcanes Occidentales, haciendo de esta región la más concurrida durante el año 2015 (Lilyanova, 2016). Por tanto, una vez en Grecia la ruta más común consistía en viajar a Macedonia para alcanzar Serbia e ingresar en la UE a través de Hungría (Lilyanova, 2016). La frontera entre estos dos últimos países es una de las fronteras exteriores de la UE, al ser la que separa ésta del territorio de los Balcanes. (*Ver Anexo V*).

Hasta el estallido de la crisis, la región de los Balcanes había sido una gran fuente de migración irregular para la EU, particularmente los países de Kosovo y Albania. No obstante, el inigualable aumento de los flujos migratorios extracomunitarios había cambiado esta tendencia, convirtiendo el territorio en un mero lugar de tránsito (Lilyanova, 2016).

En poco tiempo esta cuestión pasó de ser un problema de migración masiva que se debía detener y controlar, a convertirse en una crisis humanitaria protagonizada por

personas que huían de la guerra y arriesgaban su vida para poder llegar a un lugar seguro. Sin embargo, los refugiados fueron enmarcados como una amenaza a la seguridad del territorio que podía alterar la identidad europea, su forma de vida y sus valores, y que por tanto se debía contener y combatir (Brumat, 2013).

4.4. *El Tratado Schengen (1985)*

Desde la creación de la Unión Europea los países miembros ya contemplaban la posibilidad de ir un paso más allá en términos de integración. Los primeros en materializar este deseo fueron los países del conocido como Benelux² que junto con Francia y Alemania firmaron el Acuerdo Schengen en 1985 (Coleman, 2016). Con él se pretendían eliminar las fronteras interiores entre ellos, manteniendo únicamente una frontera exterior común. No obstante, no fue hasta 1990 cuando se implementaron las medidas del acuerdo, junto con un convenio en el que participaron los mismos países. En este último se precisaron términos esenciales para el nuevo espacio de libre circulación de personas, tales como frontera interna y externa, permiso de residencia y asilo, o extranjero (Havlíček, Jeřábek, & Dokoupil, 2017). Fue en 1995 cuando las barreras fronterizas aún presentes entre los países integrantes fueron retiradas y se hizo posible cruzar de uno a otro sin necesidad de control aduanero. El Espacio Schengen se fue expandiendo con la anexión de nuevos países, pero se mantuvo fuera del marco de la Unión Europea hasta finales de los años 90. El Tratado de Ámsterdam, firmado en 1999, incluyó el acervo Schengen en el marco regulatorio de la Unión. Finalmente, en el Tratado de Lisboa se incorpora como uno de los principios fundamentales del bloque europeo, convirtiéndose en uno de sus pilares.

Actualmente el Espacio Schengen está formado por tres tipos de países. En primer lugar, aquellos que no son miembros de la UE, pero sí forman parte del Espacio Schengen, como son Suiza, Liechtenstein, Noruega e Islandia. En segundo lugar, los miembros de la UE que no participan en el espacio de libre circulación de personas, que son Irlanda, Reino Unido, Rumania, Bulgaria y Chipre. Finalmente, los estados restantes de la Unión Europea, que además de ser parte de ésta también integran el Espacio Schengen (*Consultar Anexo VI*). Se debe puntualizar que aquellos países que

² Compuesto por Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo.

han suprimido sus controles fronterizos internos no solo permiten la libre circulación de nacionales de los estados integrantes, sino también de extranjeros.

La abolición de fronteras va acompañada de un acervo común en el que se incluye la regulación de todos aquellos que entran en el territorio, con una armonización tanto en los controles realizados, como en los requisitos exigidos en cada uno de los casos. En consecuencia, se ha fortalecido la cooperación policial y el sistema judicial europeo, con una mejor vigilancia transfronteriza y sistemas de extradición más eficientes (Coleman, 2016). Todo esto es posible gracias al Sistema de Información de Schengen (SIS), una base de datos que permite el control de fronteras externas y la aplicación de la ley, al facilitar el intercambio de información entre los estados miembros (Coleman, 2016). Si bien la libertad está garantizada por el tratado, en él también se incluye la posibilidad de establecer controles en las fronteras interiores, siempre como último recurso y de forma temporal.

Dentro del acervo Schengen se contemplan políticas esenciales para este caso de estudio, como son el asilo de nacionales de terceros países o las pautas que determinan la reintroducción de controles fronterizos en el territorio. Gracias a la comprensión de ellos se podrá analizar con mayor exactitud cómo afectan los movimientos masivos de personas a esta región, y en particular la mencionada crisis de los refugiados.

Asilo en el Espacio Schengen. La UE incluye ciertos estándares comunes de migración detallados en varias Directivas y Reglamentos. Todas ellas integran el denominado Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). No obstante, la aplicación precisa de políticas de migración y asilo recae sobre los propios estados (Parlamento Europeo, 2016), quienes son los responsables de garantizar una legislación nacional acorde tanto con la legislación de la UE, como con los tratados internacionales que versan sobre el tema.

El SECA³ articula que los inmigrantes que entran en la UE en busca de asilo deben solicitar éste en el primer país miembro en el que ingresen (Parlamento Europeo, 2016). Generalmente, estos países coinciden con estados fronterizos, quienes en los

³ Contenido en el conocido como Reglamento de Dublín. Este corresponde con el Reglamento (UE) n ° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013.

últimos años han soportado gran parte de la carga migratoria del continente. Debido a las diferencias existentes en los sistemas nacionales, el tratamiento que reciben los refugiados varía en función del país en el que presenten su solicitud (CEAR, 2015). Esto promueve desplazamientos secundarios, así como el denominado “asilo a la carta”⁴ (CEAR, 2015) o la “auto-reubicación” de los refugiados.

Todo ello deriva en una distribución desigual de solicitantes a la largo de la UE, originada principalmente por dos problemas. Por un lado, al aumentar el número de personas que llegaban al continente, la mayor parte a través de la frontera Turquía-Grecia, este último estado no era capaz de asegurar una acogida para todos ellos. Por otro lado, el Espacio Schengen les facilita avanzar hacia el país con mayor probabilidad de recibirlos, o dónde pueden encontrar amigos, parientes o incluso un mejor trabajo (The Economist, 2015). De tal forma que, una vez dentro del territorio europeo, éstos podían moverse hasta el país deseado y solicitar allí el asilo.

Reintroducción de controles fronterizos en el Espacio Schengen. Como se ha mencionado anteriormente, dentro del acervo del Tratado de Libre Circulación de Personas se incluye la posibilidad de reintroducir controles en las fronteras interiores. No obstante, dicha medida está sujeta a ciertas condiciones. De acuerdo al Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo “cualquier decisión de restablecer esos controles debe adoptarse de conformidad con criterios acordados en común, y debe ser debidamente notificada a la Comisión o ser recomendada por una institución de la Unión”. Asimismo, dicho restablecimiento ha de contemplarse como una medida excepcional, siempre con un carácter temporal y, considerándose en todo caso como último recurso (Parlamento Europeo & Consejo, 2016).

La reinstauración de controles internos podrá ser autorizada “cuando una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior requiera una acción inmediata” (Parlamento Europeo & Consejo, 2016). Dentro de estas amenazas se destacan los actos terroristas o la delincuencia organizada. Es importante subrayar que este reglamento contiene una mención específica a los movimientos migratorios, estableciendo que “la migración y el cruce de las fronteras exteriores por un gran número de nacionales de

⁴ Este concepto hace referencia a que, en algunas ocasiones, eran los propios refugiados los que decidían el país del que querían recibir asilo. Para ello se desplazaban hasta él para solicitarlo.

terceros países no deben considerarse por sí mismos una amenaza para el orden público o la seguridad interior” (Parlamento Europeo & Consejo, 2016).

5. Marco teórico

Como se ha indicado anteriormente, el análisis del tema se enmarcará en los estudios de seguridad. Para ello se hará uso del concepto de dilema de seguridad desde la perspectiva de una comunidad de seguridad como es la UE, y en particular el Espacio Schengen como una dimensión adicional en el seno de ella. A continuación se introducirán los términos de comunidad de seguridad y dilema de seguridad, al ser los que se utilizarán como base para proceder con el estudio.

5.1. Comunidad de Seguridad

Deutsch et al (1960) fueron los primeros en introducir y definir el término de Comunidad de Seguridad, posteriormente completado por Adler y Barnett (1990). La idea principal de este concepto engloba un grupo de países entre los cuales es impensable la guerra o realización de actividades militares. Esta seguridad subyace en unos valores compartidos y una visión similar del mundo, basada principalmente en la creencia de que los conflictos se pueden resolver sin necesidad de hacer uso de la fuerza. Como consecuencia, las comunidades de seguridad pueden incluso crearse de manera implícita (Nathan, 2004). Esta ideología se funda en la noción de que los países democráticos no realizan la guerra entre ellos, una de las pocas teorías en Relaciones Internacionales que cuenta con un cierto apoyo empírico.

Las comunidades de seguridad comparten una serie de características que permiten identificarlas. El multilateralismo institucionalizado ha sido referido por varios autores como una de ellas (Alkopher & Blanc, 2017). Esto se debe a que los estados se encuentran más abiertos a tratar intereses compartidos a través de instrumentos conjuntos, tales como procedimientos consensuados de toma de decisiones o estructuras que congreguen a representantes regionales de alto nivel para defender los intereses de cada país (Alkopher & Blanc, 2017). Las fronteras no fortificadas serían también un indicador, así como los cambios en la planificación militar. Todo ello se debe a que los participantes dejan de ser potenciales enemigos entre ellos para convertirse incluso en aliados.

De acuerdo con lo dispuesto en la propia definición del concepto sobre los valores compartidos, un entendimiento común de lo que se considera amenaza y seguridad es esencial en toda comunidad de seguridad (Alkopher & Blanc, 2017). La seguridad pasa entonces a ser interdependiente entre los estados miembros, quienes identifican la amenaza en terceros actores. Asimismo, los integrantes alcanzan una conformidad sobre la forma en que lidiar con las amenazas identificadas. En línea con lo anterior, es frecuente que una comunidad de seguridad posea un discurso y un lenguaje semejante, y en muchas ocasiones compartido. Esto puede ser un indicador, o bien de la proximidad entre los integrantes a nivel de compatibilidad de valores y capacidad de respuesta ante terceros, o bien de su fuerte afinidad con la comunidad (Alkopher & Blanc, 2017).

Con el fin de completar el término, los autores desarrollaron varias tipologías en función de la integración producida entre los miembros de una comunidad: naciente, ascendente o madura. La primera de ellas cumpliría con las expectativas básicas de cambio pacífico, la segunda contendría una unión mas intensa que incluye la creación de instituciones, y la tercera se caracterizaría por poseer mecanismos de seguridad colectiva y elementos transnacionales (Geri, 2017). En este último grupo se hallarían dos tipos adicionales: las comunidades de seguridad *estrechamente ligadas* y las *débilmente ligadas* (Alkopher & Blanc, 2017).

Las características principales de las comunidades de seguridad *estrechamente ligada* demuestran que este tipo va un paso más allá en lo que a integración se refiere. Esta clase de comunidades comparten otra serie de características, en primer lugar, adoptan políticas de seguridad cooperativa y colectiva contra medidas urgentes y excepcionales (Alkopher & Blanc, 2017). En segundo lugar, como consecuencia de la unión de recursos, disfrutan de elevados niveles de integración militar. Seguidamente, los estados que las integran poseen una mayor coordinación de políticas y prácticas de seguridad contra las amenazas internas (Alkopher & Blanc, 2017; Bremberg, 2015). En cuarto lugar, este tipo de comunidades permiten el movimiento libre de personas entre sus estados miembros, ya que no se les percibe como una amenaza (Alkopher & Blanc, 2017). Para terminar, poseen políticas públicas coordinadas, así como sistemas de leyes integrados hasta el punto de internalizar estos últimos (Alkopher & Blanc, 2017).

Atendiendo a esta definición, la UE sería una comunidad de seguridad *estrechamente ligada* y dentro de ella, el Espacio Schengen representaría una

manifestación concreta. Como se ha mencionado anteriormente este trabajo tomará como objeto de estudio el área Schengen o área de libre circulación de personas. Por consiguiente, es esencial realizar una clara distinción entre ambos, ya que a pesar de las similitudes que puedan existir, principalmente debido a la coincidencia en los países integrantes de sendos bloques, se trata de conceptos diferentes.

La Unión Europea. La Unión Europea es una organización internacional creada en 1993, pero con orígenes anteriores, concretamente en los años 50 en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Como tal se estableció en base a unos tratados constitutivos, y posee tanto una personalidad jurídica propia como una estructura permanente y estable. Asimismo, se trata de una OI de integración, ya que sus estados miembros ceden funciones soberanas a la institución poniéndose de acuerdo para cooperar. No obstante, en determinados ámbitos sobre los que los estados mantienen su soberanía, la UE actúa bajo una lógica de cooperación.

La estructura europea está constituida en base a tres pilares fundamentales. El llamado *primer pilar* incluye el conjunto de la política comunitaria, como pueden ser los procesos legislativos, la unión política o monetaria y el mercado común. El *segundo pilar* se corresponde con la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Respecto a este último, existen ciertos elementos de integración entre los estados, pero no muy relevantes, ya que los estados conservan sus competencias en materia de política exterior. Finalmente, el *tercer pilar* engloba la Cooperación en Justicia y Asuntos de Interior y la Cooperación Policial y Judicial. Entre estas políticas se hallan la política de asilo, la lucha contra el terrorismo o la inmigración.

Con el fin de clarificar sendos conceptos, Espacio Schengen y Unión Europea, se utilizará el primero de los pilares presentados, y dentro de él se tomará una de las características más representativas: el mercado interior común. Tanto es así que se encuentra recogido en los propios tratados constitutivos de la UE como uno de sus objetivos básicos. Actualmente son cuatro las libertades sobre las que se asienta el mercado único: la libre circulación de capitales, de mercancías, de trabajadores y la libre prestación de servicios. Además, tras pasar por varias etapas, parte del bloque europeo alcanzó la unión económica y monetaria en 1999, lo que significa que los estados miembros de la eurozona no ejercen su política monetaria, sino que esta la controla el Banco Central Europeo (BCE).

Si bien puede generarse una confusión entre la libre circulación de personas y de trabajadores, se debe hacer hincapié en que ambas libertades no son equivalentes, sino complementarias. La libre circulación de trabajadores que recoge el mercado único europeo permite a los nacionales de estados integrantes establecerse en otro país para el ejercicio de una actividad profesional, laboral o económica. Mientras que, como se ha mencionado anteriormente, el Espacio Schengen permite la libre circulación de personas como consecuencia de la eliminación de controles fronterizos entre los estados miembros.

Por tanto, la libre circulación de trabajadores únicamente es aplicable a los ciudadanos europeos, mientras que el Tratado Schengen permite el movimiento a todos aquellos que se encuentren en el interior del área europea. Asimismo, la libre circulación de trabajadores surgió como un principio fundamental, e incluso inspirador, de la propia UE al estar orientada desde su creación a la constitución del mercado único. Por el contrario, el espacio Schengen nació fuera del marco de la UE integrándose posteriormente en el seno de la misma. Por ende, la unificación del Tratado Schengen en el seno de la UE permite a los estados ir un paso más allá en términos de integración, y se considera clave en la evolución de la UE como organización internacional.

Como consecuencia, se puede concluir que la Unión Europea es una asociación más bien de carácter político, creada como una comunidad que persigue objetivos de índole económico. Por otra parte, el Espacio Schengen se ajusta mejor a la propia definición de comunidad de seguridad, ya que a efectos de terceros su territorio funciona como el de un solo país. No obstante, ambas forman parte de la misma idea, y son complementarias de lo que constituye un espacio europeo de libertad.

5.2. El concepto clásico de dilema de seguridad

El dilema de seguridad es una noción estructural según la cual los intentos de protección de un estado para atender sus propias necesidades de seguridad tienden, independientemente de su intención original, a provocar una creciente inseguridad para los restantes. Esto se deriva de la interpretación que realizan los propios sujetos, tanto los que llevan a cabo las medidas como los terceros que las perciben. Aquellos que las implementan las conciben como defensivas, mientras que para los terceros las decisiones tomadas por otros son percibidas como potencialmente amenazantes.

Es posible que el concepto de dilema de seguridad sea el más fundamental dentro de los estudios de Seguridad Internacional, incluso más que la guerra o el terrorismo (Booth & J. Wheeler, 2008). El hecho de encontrarse estrechamente relacionado con la condición de incertidumbre que caracteriza todas las relaciones humanas lo hace un rasgo innato de la política internacional. En el contexto de las Relaciones Internacionales, la incertidumbre hace referencia a las relaciones mantenidas entre los gobiernos, concretamente a la falta de confianza existente entre ellos (Booth & J. Wheeler, 2008). Esta carencia proviene de que los estados no pueden estar seguros sobre las intenciones, ni presentes ni futuras, de aquellos que pueden llegar a amenazar su seguridad.

Por lo general, los factores de incertidumbre en el ámbito internacional se reducen a dos: el *simbolismo de las armas* y el *problema de las otras mentes* (Booth & J. Wheeler, 2008). El primero de ellos hace referencia a la dificultad, si no la imposibilidad, de distinguir entre armas "ofensivas" y "defensivas". Se trata pues de una interpretación subjetiva y accesoria a la posición en la que se encuentre cada sujeto. Por ejemplo, una espada puede considerarse ofensiva y un escudo como defensivo, sin embargo, un escudo también puede formar parte de un movimiento ofensivo si va combinado con una espada. La segunda dimensión mencionada, estrechamente relacionada con la primera, es el *problema de las otras mentes*. Los responsables de la seguridad de un estado son los que tienen que decidir si el desarrollo militar que perciben de otros tiene fines defensivos o de autoprotección. Esto es, si tiene como finalidad mejorar la seguridad en un mundo incierto, o por el contrario, busca fines ofensivos. El problema referido alude a la incapacidad de entrar en la mente de los dirigentes de otros estados, para así ser capaces de comprender sus intenciones, esperanzas y temores. La *certeza de incertidumbre* en Relaciones Internacionales es, por lo tanto, el resultado de estas dos dimensiones.

Como consiguiente, los esfuerzos de los estados de aumentar su seguridad derivan en una escalada de poder con otros estados. Esto no solo no genera más seguridad, sino que fortalece la desconfianza y la incertidumbre sobre las intenciones que poseen los demás sujetos (Tang, 2009). Dicho círculo vicioso puede originar conflictos entre los países involucrados, causando incluso guerra.

Lo que subyace detrás de la dinámica del dilema de la seguridad es el miedo. Se trata de un sistema basado en el temor de los estados a ser atacados, a perder prestigio, a ser presionados por extraños, a ser dominados, y así sucesivamente. La incertidumbre futura puede construir la política internacional como una trampa ineludible de inseguridad (Booth & J. Wheeler, 2008). Los estados siempre operan con información limitada y, a menudo, con escaso tiempo para responder.

El concepto de dilema de seguridad se utilizó por primera vez en un contexto de bipolaridad con un elevado riesgo de confrontación nuclear. Hoy en día, son distintos los riesgos y peligros que delimitan la incertidumbre en el panorama internacional. No obstante, muchos de ellos continúan estando sujetos a la dinámica del dilema de seguridad, por lo que continúa siendo relevante como marco de estudio y análisis.

5.3. *Dilema de Seguridad, Comunidad de Seguridad y Migración*

La comunidad de seguridad parece desafiar la idea clásica de dilema de seguridad, ya que los principios que subyacen tras su creación eliminan los dos factores de incertidumbre que caracterizan este concepto. En una comunidad de seguridad los estados interactúan entre sí en múltiples niveles, no obstante, la guerra se convierte en impensable entre ellos (Booth & J. Wheeler, 2008). Por ende, el *simbolismo de las armas* carece de sentido. En lo que respecta al *problema de las otras mentes*, ha dejado atrás la dinámica de la competencia militar para centrarse en una política basada en el capitalismo y la democracia liberal (Booth & J. Wheeler, 2008).

Sin embargo, esto no quiere decir que los integrantes de una comunidad de seguridad hayan “escapado” del dilema de seguridad. Como se expuso anteriormente, la condición de incertidumbre es innata a todas las relaciones humanas, por tanto, en el seno de una comunidad de seguridad las condiciones para el funcionamiento del dilema de seguridad no se eliminan sino que se transforman, dando lugar a nuevos dilemas de seguridad (Booth & J. Wheeler, 2008). En un renovado contexto de incertidumbre, las amenazas serán una combinación entre situaciones modernas y clásicas de seguridad en áreas como la proliferación nuclear, la competencia por recursos naturales, el terrorismo, la migración masiva, la rivalidad de poder o la brecha creciente entre ricos y pobres (Booth & J. Wheeler, 2008). En virtud de ellos, el factor desestabilizador deja de ser interno y pasa a ser externo. Por ende, las situaciones de competencia pueden darse

bien dentro de la propia comunidad de seguridad, bien entre la comunidad de seguridad y un tercer actor internacional.

A lo largo de este análisis, se hará uso de la inmigración como factor generador de incertidumbre en el seno de una comunidad de seguridad. Esto puede conducir no solo a problemas y desacuerdos sobre bienes y políticas comunes, sino también a un dilema de seguridad entre los miembros de la comunidad, lo que desestabilizaría profundamente esta última (Alkopher & Blanc, 2017; Booth & J. Wheeler, 2008).

Migración y seguridad. El carácter de la migración ha evolucionado, marcado en las últimas décadas por la globalización y el desarrollo de las tecnologías. Además, acontecimientos como el 11S jugaron también un papel decisivo, al provocar un replanteamiento de las políticas migratorias de los estados receptores (Brumat, 2013). Esto conlleva que la migración se interprete cada vez más como una amenaza, convirtiéndose en un problema de seguridad (Bigo, 2002). Este hecho se conoce como *securitización*⁵ de la migración.

En las últimas décadas, la migración ha estado constantemente enmarcada en relación con el terrorismo, la delincuencia, el desempleo o el fanatismo religioso (Bigo, 2002). Como consecuencia, se ha proliferado la idea de que este grupo desafía el bienestar y el crecimiento económico, dando lugar a que se perciba como una amenaza a la seguridad socioeconómica y política de un estado (Alkopher & Blanc, 2017). Sin embargo, ¿por qué no se ha relacionado este fenómeno con nuevas oportunidades para las sociedades, como la libertad de viajar alrededor del mundo, la globalización, o una nueva comprensión de la ciudadanía? (Bigo, 2002).

De acuerdo a lo establecido por Bigo (2002), el problema principal es ideológico o discursivo, de tal forma que la *securitización* de la migración como un riesgo nace del propio lenguaje y de la capacidad de diferentes autores para participar en actividades discursivas. Se crea una idea de peligro basada en los temores de los políticos de perder

⁵ La Teoría de la *securitización* defiende que la seguridad es una construcción social e intersubjetiva. Por ende, una vez que se etiqueta algo como un problema de seguridad automáticamente se convierte en ello (Taureck, 2006). En virtud de esto, la migración se transforma en un problema de seguridad en el momento en que se interpreta como una amenaza. Esta determinación puede ser llevada a cabo tanto por los líderes políticos del país (Alkopher & Blanc, 2017), como por su propia sociedad.

su control sobre las fronteras territoriales, o en la inquietud de los ciudadanos ante la incertidumbre de la vida cotidiana. Por tanto, se trata de una técnica política utilizada por los líderes del país para jugar con la inquietud y el temor de los ciudadanos, alentándolos si no existen, y así reafirmar su papel como proveedor de protección y de seguridad e incluso aprovechar a ocultar algunos de sus fracasos (Bigo, 2002).

Gracias a este tipo de discursos se justifican actividades como la vigilancia y los controles fronterizos, que favorecen la idea de que los inmigrantes son una amenaza para la sociedad. Se consigue argumentar la necesidad de medidas de emergencia para combatir este riesgo, justificando acciones fuera del procedimiento político común (Alkopher & Blanc, 2017).

En el caso particular de la Unión Europea, los discursos de los líderes, tanto a nivel regional como nacional, buscan impulsar la creación de un sentimiento de unidad, de una identidad. Para ello posicionan a todo aquel ajeno a la unión como una amenaza a su identidad, a su cultura, a su economía y a su seguridad (Brumat, 2013). Se crean pues dos procesos análogos: la homogeneización social y cultural de los habitantes de los países integrantes del área; y su distinción con los “otros”, con los no pertenecientes al grupo, quienes son culturalmente distintos y por tanto una amenaza (Brumat, 2013).

6. Metodología

El presente Trabajo Fin de Grado se ha desarrollado desde un enfoque de investigación inductiva. En los primeros apartados se introducen los datos y hechos que más adelante serán analizados. Posteriormente se concretan las definiciones que se utilizarán como marco teórico para el desarrollo del análisis. Para finalizar, se clasificará la información y se formularán las últimas conclusiones. A lo largo de la elaboración del estudio se ha utilizado una metodología cualitativa, construida tanto con fuentes de información secundaria como primaria. El primer tipo se ha utilizado esencialmente para la obtención de datos cualitativos, mientras que el segundo ha sido empleado para la recolección de datos cuantitativos.

6.1. *Técnicas de recolección de datos cualitativos*

Con el fin de obtener datos cualitativos de interés y calidad se realizó una exhaustiva revisión de la literatura existente. Para ello se analizaron todo tipo de documentos que versasen sobre el tema: trabajos académicos; documentos oficiales de gobiernos de países miembros; informes de la propia UE y otras organizaciones internacionales (principalmente ACNUR); estudios de multinacionales; o artículos de prensa internacional. La búsqueda de fuentes académicas se realizó por medio de diferentes bases de datos y plataformas, esencialmente Google Académico y EBSCO. Durante la búsqueda se utilizaron palabras clave como “crisis de los refugiados”, “libre circulación de personas en Europa”, “Tratado Schengen” o “dilema de seguridad”. Del mismo modo, se llevó a cabo una búsqueda en inglés haciendo uso de estos mismos términos con el fin de completar y enriquecer la literatura.

Las publicaciones existentes sobre la materia son numerosas. Esto es consecuencia del gran impacto e importancia del tema, así como su recurrente aparición en los medios de comunicación durante el desarrollo de la crisis de los refugiados, particularmente a finales del años 2015 y comienzos del 2016. Gracias a una intensiva investigación, se han podido considerar diversos puntos de vista ya analizados, identificando el marco de estudio idóneo para utilizar durante este trabajo y poder así enriquecer la literatura actual. En particular, esto hace referencia al enfoque tomado sobre la forma en la que un factor externo (la migración) puede llegar a quebrar la estabilidad interna de una comunidad de seguridad (el Espacio Schengen). Ha sido de especial relevancia para este análisis el trabajo de Tal D. Alkopher y Emmanuelle Blanc (Alkopher & Blanc, 2017)

sobre la influencia de la migración en una comunidad de seguridad. Igualmente, el estudio de Susanne Schmeidl (Schmeidl, 2002) sobre la crisis de los refugiados Afganos en la década de los 90, se considera esencial al considerar la similitud en la postura y las medidas adoptadas por los países, a pesar de las diferencias temporales y geográficas.

6.2. *Técnicas de recolección de datos cuantitativos*

Los datos cuantitativos presentados y analizados en este estudio han sido obtenidos de la Oficina de Estadísticas de la Unión Europea, más conocida como *Eurostat*, así como de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, también llamada Frontex. Esta obtención se ha producido de forma directa, extrayéndola de sus propios informes, y de forma indirecta, haciendo uso de estudios que se basan en las cifras publicadas por ellos. La principal razón por la que se han escogido como fuente estas dos agencias es que se consideran la fuente más fiable de datos. Conjuntamente, se ha considerado de especial utilidad que proporcionen éstos tanto de forma conjunta para todo el territorio europeo, como de manera individualizada para cada país del bloque. No obstante, es importante mencionar que, a pesar de tratarse de agencias oficiales de la UE, también enfrentan limitaciones a la hora de agregar los datos que recogen. Esto se debe a que en el seno de la UE existe una definición estadística común para todos los países, sin embargo, a la hora de practicar los registros es posible que existan diferencias de un estado a otro (Eurostat, 2017)

En términos de datos, existen dos matices que mencionar tanto en lo que se refiere a las cifras de inmigrantes irregulares, como a las de solicitantes de asilo. En lo que respecta a los inmigrantes irregulares, se trata de un número muy difícil de precisar ya que un individuo puede llegar a atravesar una misma frontera en más de una ocasión. Como consecuencia, es posible que las cifras obtenidas a veces reflejen más personas de las que realmente ingresan en el territorio europeo. En el caso de los solicitantes de asilo, la cifra escogida para este análisis ha sido la de aquellos que solicitan asilo por primera vez en un país. Esto es, se han excluido los solicitantes de asilo recurrentes con el fin de obtener un número más preciso de personas recién llegadas a los territorios.

7. Análisis y discusión

Tras el verano de 2015, Europa se transformó prácticamente en una fortaleza. El hecho de que día tras día miles de personas ingresasen en el continente provocó que en sus hasta entonces invisibles fronteras internas se construyesen barreras, se instaurasen patrullas o se colocasen alambradas (Bartoszewicz, 2016). Esto se deriva de la incapacidad de dar una respuesta conjunta al abrumador flujo de desplazados que entraron en la UE en un periodo de tiempo muy limitado.

El problema central radicó en que la sociedad europea percibía esos flujos, y aún lo hace, como una amenaza (Bartoszewicz, 2016). Dicho sentimiento no estaba únicamente fundado en el gran número de personas que entraban en el territorio, sino en las diferencias que existían, o al menos así lo sentía la sociedad, entre ambos grupos. Se trataba de diferente lengua, estilo de vida, cultura, religión o valores (Bartoszewicz, 2016). A esto se debe añadir la sospecha de que los refugiados eran una posible fuente de terrorismo, o sus rutas un medio de entrada para terroristas. Como consecuencia, la migración se situó en la mente de los ciudadanos europeos como el principal desafío a enfrentar por la Unión Europea, inmediatamente seguido por el terrorismo (Sobrino, 2017) (*Consultar Anexo VII*). Más de doce ataques terroristas fueron perpetrados en Europa desde 2015, el mayor de ellos producido el 13 de noviembre de 2015 en París, con 130 fallecidos.

En este apartado se analiza la respuesta de la UE a la crisis de los refugiados a través de un doble enfoque. En primer lugar, se presentarán las medidas tomadas por una selección de estados miembros (Alemania, Suecia, Hungría y Grecia) como respuesta a dicha crisis. Posteriormente, se ahondará en las que se han considerado las decisiones más relevantes de las instituciones de la UE como estructura. Para concluir, se discutirá si este conjunto de soluciones supuso una amenaza para la estabilidad del Tratado Schengen, así como para la relación de confianza existente entre sus países miembros.

7.1. *Respuestas unilaterales de los países*

A pesar de que los estados que introdujeron controles fronterizos internos en el Espacio Schengen fueron más que los aquí expuestos, se ha considerado que el análisis de los siguiente cuatro países es de especial interés para el desarrollo de este trabajo debido al papel que tomaron durante los años 2015 y 2016:

Alemania	Además de ser el mayor receptor de solicitudes de asilo, se constituyó como país líder en las decisiones tomadas, tanto por la UE como por el conjunto de países, a lo largo de toda la crisis
Hungría	País fronterizo con el área de los Balcanes, lo que convierte su frontera en una de las fronteras exteriores del Espacio Schengen, y sin duda una de las más polémicas durante este periodo
Suecia	Estado escogido como representante de los países nórdicos que además, a pesar de encontrarse lejos del punto de entrada, recibió un gran número de solicitudes de asilo y llegadas de desplazados
Grecia	Principal punto de entrada de los refugiados a la UE a través de la ruta del Mediterráneo Oriental

Tabla 1: Elaboración propia

Alemania. El papel de Alemania fue determinante, no solo por ser el país que recibió el mayor número de peticiones de asilo, sino también por el liderazgo que llevó en las decisiones tomadas en el seno de la UE. Durante el verano de 2015, la canciller Ángela Merkel se comprometió a proporcionar refugio a todo aquel que huyera de la guerra y la violencia, y afirmó que su país no estaría cerrado a los necesitados ni sería hostil con los refugiados (Bartoszewicz, 2016). Por ende, se estableció una excepción en la aplicación de la política de asilo según la cual Alemania recibiría a todos los ciudadanos sirios que llegasen al país (Guild, 2016).

En poco tiempo las expectativas de la canciller se vieron superadas con creces por los cientos de miles de refugiados que ingresaron el territorio en pocos días. Un número récord de migrantes, la mayoría de ellos de origen Sirio, había llevado la medida al extremo causando su suspensión. Como consecuencia, en septiembre de ese mismo año, Alemania fue el primer país en reintroducir controles fronterizos en su frontera, en concreto en la que alberga con Austria (Guild, 2016). Incluso se detuvo el tráfico de trenes procedente de dicho país durante doce horas (Harding, 2015). Esta decisión significó la retirada temporal de Alemania de la libre circulación de personas, tan solo permitiendo que los ciudadanos de la UE y otros individuos con documentos válidos pudiesen entrar al país (Harding, 2015). Pronto su acción fue seguida por numerosos países europeos.

Alemania invocó la seguridad y la migración irregular como las principales razones para el restablecimiento de los controles (Deutsche Welle, 2015), lo que

encuentra su base en la excepción contemplada en el propio Tratado Schengen. No obstante, también se mencionó la incapacidad del bloque europeo para frenar la migración irregular en sus fronteras exteriores (Deutsche Welle, 2015). Esta afirmación se podría traducir como una crítica a la incapacidad de los países del sur, en concreto para este caso Grecia y Hungría, de controlar los flujos de desplazados que estaban entrando en el área.

Pues bien, ante la falta de consenso en el establecimiento de una respuesta común (Deutsche Welle, 2015), Alemania dio “un paso al frente” tomando una medida que podría considerarse como unilateral. El entonces ministro de interior Alemán afirmó que el objetivo del levantamiento no era sino otro que limitar los flujos de entrada, para así instaurar de nuevo procedimientos ordenados de registro en la entrada de personas al país (Deutsche Welle, 2015). Por ende, el fin último de la medida no fue otro que preservar la seguridad en el país, o al menos así fue justificado.

Hungría. Hungría es un país de primera entrada en Europa central, y en particular en el Espacio Schengen. Los desplazados accedían a él a través de la ruta de los Balcanes. Esencialmente se trataba de un lugar de paso hacia otros territorios, como Alemania o Suecia, no obstante, un elevado número de refugiados llegó a solicitar asilo en Hungría. El paso de migrantes se mantuvo hasta que una barrera fronteriza fue erigida en septiembre de 2015, en las fronteras del país con Serbia y Croacia (Strickland, 2016), a lo que posteriormente se añadiría la de Rumanía. Dicha valla estaba construida con alambre de púas y ocupaba más de 175 kilómetros de longitud (Guild, Brouwer, Groenendijk, & Carrera, 2015). Una vez más, las autoridades, en este caso húngaras, justificaron el establecimiento de la frontera en la ausencia de medidas comunes en el seno de la UE, y como consecuencia de la situación de urgencia ante la que se hallaba el país. El objetivo primordial era instaurar un sistema que evitase la entrada de inmigrantes irregulares propiciando que aquellos que desearan solicitar asilo en el país pudieran hacerlo de manera ordenada (Strickland, 2016). Por tanto, se defendió la idea de que la valla buscaba garantizar el cruce por los lugares oficiales, en los cuales las personas debían registrarse según lo establecido en las normas internas de la Unión (Bayer, 2016).

Sin embargo, en la práctica esto estaba lejos de ser así. Los obstáculos a los trámites burocráticos aumentaron, reduciendo el número de personas que podía solicitar

asilo formalmente en Hungría (Bayer, 2016). La ley de asilo del país fue modificada, entrando una nueva en vigor el 1 de agosto de 2015 (Hoel, 2015). En ella se otorgaba a las autoridades el poder para rechazar solicitudes de asilo de personas provenientes de Siria, Afganistán o Iraq, argumentando que sus declaraciones debían haber sido presentadas en otros países “seguros” que habían atravesado previamente (Hoel, 2015). De acuerdo a las estadísticas del gobierno, únicamente 146 personas de los 177 135 solicitantes de asilo de 2015 recibieron este (Strickland, 2016).

Por otro lado, el Parlamento húngaro aprobó una ley que permitía al gobierno desplegar el ejército en las fronteras, así como el uso de fuerza no letal contra ellos, como balas de goma y granadas de gas lacrimógeno (Hoel, 2015). Como consiguiente, las medidas de este territorio dieron lugar a los controles más estrictos y duros de Europa, al contar con la presencia de policías en todo el área limítrofe. Dichos policías podían además deportar a los migrantes encontrados en territorio húngaro para enviarlos al país del que cruzaban, generalmente Serbia (Strickland, 2016).

Suecia. Suecia es el país de la UE que más refugiados per cápita recibe (Hoel, 2015). Su comportamiento ante esta crisis se considera similar al de otros estados nórdicos, sobretudo al de Noruega y Dinamarca, quienes también formaron parte de los más de siete estados miembros de Schengen que levantaron fronteras durante este periodo de tiempo. La Agencia Sueca de Migración registró alrededor de 11.000 solicitantes de asilo entre el 3 y el 9 de noviembre de 2015, siendo más de 2.000 solicitudes las correspondientes al día 9 (Guild, Brouwer, Groenendijk, & Carrera, 2015). Como consecuencia, a pesar de su tradición de ayuda y acogida de refugiados, el país se vio desbordado por la situación y el gobierno sueco anunció el restablecimiento temporal de controles fronterizos en los puertos del sur y del oeste del país (Hauswedell, 2018).

Las autoridades justificaron la decisión en base a la grave amenaza que suponía la presión migratoria para la política pública y la seguridad interna del país (Guild, Brouwer, Groenendijk, & Carrera, 2015). Asimismo, se añadieron los desafíos que se presentaban para la sociedad sueca, al tratarse de flujos mixtos compuestos no solo por solicitantes de asilo o inmigrantes económicos, sino también por potenciales delincuentes o futuras víctimas de delitos (Guild, Brouwer, Groenendijk, & Carrera, 2015). Al ser personas que entraban en el país sin legalizar su estancia, su vulnerabilidad y predisposición a ser objetivo de delitos era muy elevada.

Grecia. Es importante mencionar el papel de Grecia como principal país de entrada en Europa a través de la ruta del Mediterráneo Oriental. A pesar de no haber levantado controles fronterizos internos, su actitud demuestra otra forma de tomar medidas unilaterales en defensa de los intereses del propio país.

El problema no era únicamente de interés griego, no obstante, la responsabilidad recayó directamente sobre dicho estado al ser el primer país que gestionaba la situación en nombre de la UE. Durante noviembre de 2015 alrededor de 5 000 personas ingresaban cada día en Grecia, mientras que en diciembre de ese mismo año este número ascendió a 3 400 (European Values, 2016). La gran mayoría de estos solicitantes de asilo no buscaba refugio en este estado, sino que su destino se hallaba en países más norteños del continente. Si bien de acuerdo al sistema europeo común de asilo las personas que solicitan asilo en la UE deben hacerlo en el primer país de entrada, ésta no era la situación se estaba viviendo en el país heleno.

Por un lado, las autoridades griegas no registraban las solicitudes de asilo, ni en la capital, Atenas, ni en los puntos de entrada del Mediterráneo (European Values, 2016). Por otro lado, el país no mostró interés en levantar controles fronterizos en su frontera terrestre (Guild, 2016). Como consiguiente, los migrantes continuaban su camino hacia otros territorios, no siendo detenidos por las autoridades griegas ni por una protección fronteriza adecuada en el norte del territorio (European Values, 2016).

A las graves deficiencias presentes en el sistema de asilo griego, se debe añadir la falta de estructuras e instalaciones para la recepción de desplazados, así como la falta de los recursos necesarios para construirlos (European Values, 2016). Todo ello consecuencia de la crisis económica en la que aún se encontraba sumergido el país.

La Comisión Europea adoptó el 23 de septiembre de 2015 una decisión de infracción contra Grecia por violar determinadas disposiciones de la Directiva de condiciones de acogida y la Directiva sobre procedimientos de asilo (European Values, 2016). Asimismo, el gobierno griego fue acusado de implementar su propio programa de reubicación al no obstaculizar el éxodo de refugiados hacia la UE (European Values, 2016).

7.2. *La UE como bloque*

Reubicación y reasentamiento. La UE necesitaba el acuerdo de los estados para poder actuar y reaccionar ante la situación en el Mediterráneo. Tras meses de negociación, provocados como consecuencia del gran desequilibrio que existía entre las opiniones de los estados ante la reasentamiento de personas, en septiembre de 2015 la UE anunció una propuesta (Comisión Europea, 2016). En ella se incluían tres medidas esenciales. En primer lugar, un plan para la reubicación urgente de 160 000 personas en base a nuevos criterios de distribución (población, PIB, promedio de solicitudes de asilo o tasa de desempleo) (EY, 2016). Este objetivo se debía cumplir en dos años vista, es decir, en septiembre de 2017. No obstante, no fue muy bien recibido entre los países, algunos incluso desafiaron las propuestas al introducir un límite en el número de solicitantes de asilo que estaban dispuestos a recibir (EY, 2016). Para febrero de 2016 los estados solo habían ofrecido 4 500 plazas (Guild, 2016), mientras que en julio de 2016 únicamente 3 000 personas habían logrado ser reubicadas (Comisión Europea, 2016).

En segundo lugar, se creó un mecanismo de reubicación permanente para todos los estados integrantes del bloque (EY, 2016). Dicho mecanismo podía ser activado en cualquier momento con el fin de ayudar a los estados miembros en situaciones de crisis, o en momentos de extrema presión sobre su sistema de asilo (Comisión Europea, 2016), ambas situaciones consecuencia de una entrada desproporcionada de nacionales de terceros países. Finalmente, se estableció una lista de “países seguros” de origen, para facilitar la clasificación de los solicitantes de asilo (EY, 2016). A esto se debe añadir un programa de reasentamiento voluntario para los Estados miembros de la UE (Comisión Europea, 2015).

Acuerdo Turquía-UE. El acuerdo realizado entre Turquía y la UE entró en vigor en marzo de 2016. En virtud de lo establecido, Europa abordaría la crisis apoyando a los sirios bajo protección temporal en Turquía y fortaleciendo la cooperación entre ambos territorios para frenar los flujos irregulares de migración (Farcy, 2016). Para el primero de los objetivos, la UE proporcionaría asistencia técnica y financiera a su país vecino. En referencia al segundo punto, Turquía acordó reforzar sus fronteras, tanto marítimas, como terrestres, y tomar las medidas necesarias para prevenir la creación de nuevas rutas que fomentasen la migración ilegal en el límite entre las dos áreas (Consejo Europeo, 2016). Conjuntamente, ambas regiones estipularon que los inmigrantes

irregulares, es decir, aquellos que no solicitasen asilo o cuya solicitud de asilo no fuese debidamente procesada, que llegasen a Grecia serían devueltos a Turquía (Consejo Europeo, 2016).

El acuerdo acarrió graves críticas para la UE, acusada de externalizar el problema (Farcy, 2016; Sanahuja, 2016). Para encontrar una solución que pusiese fin a la crisis, o al menos redujese los flujos de migración, no se podía simplemente negociar con un tercer país vecino. Esto no provocaría más que un cambio en las rutas utilizadas por los migrantes, porque los flujos seguirían estando presentes. El problema debía ser enfrentado desde la propia raíz, es decir, desde los conflictos que se estaban dando en los países de los que provenían los desplazados (Guild, 2016; Sanahuja, 2016). El acuerdo entre la UE y Turquía eludía las responsabilidades de la UE, quien desviaba la carga del problema Ankara.

Guardia Costera y de Fronteras de la UE. Una de las medidas claves tomadas por la UE durante el año 2016 fue la creación en octubre de ese mismo año de la Guardia Costera y de Fronteras de la UE. La nueva medida se tomó como parte integrante de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex, 2017), y para reforzar sus competencias. Los objetivos perseguidos fueron, en primer lugar, facilitar el desarrollo y aplicación de las normas comunes en lo que a gestión de fronteras se refiere; y en segundo lugar, ayudar a los estados fronterizos de la Unión a superar los nuevos desafíos (Hoel, 2015).

La función principal de la nueva Guardia Costera y de Fronteras de la UE era gestionar las fronteras exteriores del Área Schengen, colaborando estrechamente con sus países integrantes. Entre sus ámbitos de responsabilidad se hallan el análisis de riesgos, la capacidad para desplegar fuerzas fronterizas de forma rápida y eficiente, el apoyo de medidas de retorno conjuntas y el intercambio de información (Frontex, 2017). Todas estas actividades tienen como objetivo último preservar la libre circulación dentro del espacio Schengen.

Políticas de asilo. La escalada del problema migratorio llevó a los líderes de la UE a reconsiderar su política migratoria. Esto no solo fue una consecuencia derivada del elevado número de migrantes entrando en el continente, sino también del hecho de que únicamente tres o cuatro países eran los receptores de todos los refugiados que cruzaban

las fronteras externas (Bartoszewicz, 2016). Asimismo, como se ha expuesto anteriormente, el punto principal de la política de asilo europea no fue respetado por los propios estados. El nuevo enfoque para conseguir una solución sostenible a largo plazo es innegable (EY, 2016) y la UE sigue trabajando a día de hoy para conseguir una política de asilo reforzada y eficiente.

7.3. *Análisis y discusión*

La *securitización* de los refugiados que se realizó en el Espacio Schengen llevó a la percepción de amenazas e inseguridades entre sus países miembros, derivando en el estallido de un dilema de seguridad en el interior de la UE. Los estados, temiendo por su propia seguridad y en contra de lo establecido en los principios de la UE, decidieron tomar medidas unilaterales de auto-defensa. En este caso en particular, hay dos tipos de medidas que fueron tomadas, cada una de las cuales va en contra bien del estatuto de la propia UE, bien de la libre circulación de personas. El primer grupo correspondería con el incumplimiento de las políticas de asilo de la UE, impulsado por la falta de registro de los desplazados en el país por el que entraban al territorio. El segundo recogería el levantamiento de controles fronterizos internos, en forma de muros, patrullas o alambradas, lo cual iría en contra del Espacio Schengen.

Ambos tipos de medidas alentaron la desconfianza existente entre los estados miembros. Por ende, se podría considerar que el primer país en tomarlas fue Grecia, al dejar de realizar un registro efectivo de los solicitantes de asilo. A continuación, ante la inacción de Grecia, Alemania decidió eludir el sistema europeo de asilo anunciando una abierta acogida para refugiados sirios. Esto generó desconfianza en los países de Europa central, los cuales eran atravesados en muchas ocasiones por los desplazados que deseaban alcanzar el territorio alemán. Tras el desbordamiento en llegadas, Alemania introdujo los primeros controles fronterizos en el territorio para así frenar el elevado flujo. Teniendo en cuenta que el cierre de fronteras internas por parte de un país no causa una disminución en el número de refugiados que entran en un territorio, sino que redirige la ruta seguida por ellos, el levantamiento de controles en Alemania provocó una reacción en cadena que llevó al menos a otros seis miembros de Schengen a seguir el mismo camino. En el seno de una comunidad de seguridad, una vez un estado toma medidas defensivas, la confianza se rompe (Alkopher & Blanc, 2017).

La inminente amenaza percibida causó temores e incertidumbres. En la nueva atmósfera de miedo que se creó en la UE, las repuestas de los países integrantes ante la crisis humanitaria dejó de ser predecible, incluso en algunos casos pasó a ser poco fiable ante los ojos de otros estados miembros. Como consiguiente, las medidas unilaterales y de auto-defensa tomadas causaron incertidumbre entre los países (*simbolismo de las armas*⁶), al no saber cómo los otros iban a actuar (*problema de las otras mentes*) y sumergiéndoles en una escalada de tensión y toma de medidas unilaterales. Este dilema de seguridad provocado entre los miembros del Espacio Schengen desestabilizará profundamente los principios y características sobre los que se construye la comunidad de seguridad. A partir de este argumento se utiliza la hipótesis de que la confianza básica existente entre los miembros del territorio de libre circulación de personas se vio quebrantada a causa de la migración.

Para abordar el tema de una forma más sistemática se explicará como ciertas características de una comunidad de seguridad, así como de una comunidad de seguridad *estrechamente ligada* como es el Espacio Schengen, fueron desafiadas:

Multilateralismo

La respuesta conjunta de la UE se hizo imposible, al menos durante el año 2015. Los divididos intereses nacionales impidieron el desarrollo de una acción colectiva. La amenaza era inminente, y bajo la atmósfera de dilema de seguridad en la que se encontraban sumergidos los estados miembros, la confianza básica entre ellos desapareció. Los que eran considerados aliados comenzaron a criticarse unos a otros, abandonando la cooperación y los esfuerzos de obtener una respuesta conjunta. La frustración se vio culminada cuando varios países comenzaron a tomar medidas unilaterales de defensa. Por ende, se abandonó el multilateralismo con la toma de decisiones individualizadas.

Fronteras no fortificadas

⁶ Dado que la guerra es impensable entre los integrantes de una comunidad de seguridad, el *simbolismo de las armas* se interpreta de acuerdo a otra serie de medidas relativas a la seguridad cuya percepción depende de la interpretación de terceros estados.

Como respuesta a la incertidumbre reinante en el Espacio Schengen, y de acuerdo a la excepción presente en el tratado, fueron varios los países que restablecieron controles fronterizos internos. La falta de confianza en el funcionamiento y control de las fronteras exteriores fue la principal razón que impulsó esta medida. Por ende, se abandonaron los límites internos invisibles, convirtiendo gran parte de Europa occidental en una fortaleza.

Movimiento libre de personas entre los estados miembros

En relación con el punto anterior, la libre circulación de personas, principio esencial del Espacio Schengen como comunidad de seguridad *estrechamente ligada*, se vio perjudicada por la reintroducción de fronteras internas. De forma contraria a lo que se establece en el tratado, los controles fronterizos impidieron la movilidad transfronteriza en el territorio. Se debe aclarar que los registros estaban orientados principalmente a los ciudadanos extracomunitarios. No obstante, si se tiene en cuenta que Schengen defiende la libre circulación tanto de ciudadanos europeos como de nacionales de terceros países, esto constituye sin duda una ruptura del tratado.

Entendimiento común de lo que se considera amenaza y seguridad

En lo que respecta a la percepción de la migración como una amenaza, se puede afirmar que todos los estados europeos compartían dicho sentimiento. Sin embargo, se deben considerar nuevas amenazas y percepciones de inseguridad que se desarrollaron en el interior de la comunidad como resultado del dilema de seguridad. Por un lado, se cuestionan las intenciones que otros estados miembros albergan a la hora de enfrentar el problema, considerando sus comportamientos como contrarios a los intereses del territorio común. El caso de Grecia llama particularmente la atención. Las medidas tomadas por el país heleno fueron altamente cuestionadas por otros países de la UE. Tal fue así que fue acusado de facilitar el paso de los desplazados hacia la ruta de los Balcanes para llegar a la Europa central. Como consecuencia, se percibió una amenaza en las actuaciones de Grecia, así como una inseguridad que debía ser paliada.

Por otro lado, se desarrollaron imágenes negativas de las instituciones conjuntas. Respecto a la UE como bloque, se creó una imagen negativa de ella ante su incapacidad

de controlar de forma eficiente las fronteras exteriores del Espacio Schengen. En virtud de esto, nacen amenazas e inseguridades internas de la propia comunidad de seguridad.

Discurso y un lenguaje semejante

El discurso y lenguaje que se desarrolla en los países miembros de la UE sufre un cambio. Tal y como se observa en el análisis introducido sobre las medidas tomadas por los cuatro países seleccionados, cada uno de ellos tendría un discurso diferente. En primer lugar Alemania, quien como líder europeo se ve en la obligación de “dar ejemplo” instaurando una política de asilo abierta para todos los migrantes sirios que deseen obtener refugio en el país. Posteriormente, la postura de Suecia destaca como el mayor receptor de refugiados de Europa. Este título no es a causa de la nueva situación, sino que ha sido obtenido años atrás. Por ende, el país siguió manteniendo dicho planteamiento ante la migración durante los años 2015 y 2016. Sin embargo, en ambos casos sucede algo similar, ya que los dos países se vieron obligados a levantar controles por el número desbordante de personas que llegaban a sendos territorios.

En lo que respecta a Hungría, su discurso fue quizás uno de los más duros contra la migración durante este periodo de crisis. El país mantuvo una clara política anti migratoria, que le llevó no solo a levantar fronteras, sino a negar la entrada a los desplazados incluso perpetuando actos violentos contra ellos. Finalmente, Grecia se posicionó de forma más “pasiva”. Este último país asumió su papel como punto de entrada sin poner grandes impedimentos para frenar el paso de los inmigrantes hacia otros puntos del continente. Es posible que su actuación encuentre el origen en una mala situación económica del país, sin recursos y con una deuda elevada desde la crisis de 2008. Como consiguiente, el discurso común de la UE se vio abandonado, por lo menos durante el año 2015 y principios del 2016, donde se muestran claras diferencias en las visiones y posiciones de los países ante la migración.

Adopción de políticas de seguridad cooperativa y colectiva contra medidas urgentes y excepcionales

La UE como estructura trató de elaborar políticas conjuntas para hacer frente a la extraordinaria situación. Con ese objetivo, se establecieron cuotas para la reubicación de refugiados entre los países miembros. Pero, ¿cuál fue la respuesta de estos? Las

presiones para admitir inmigrantes de fuera del continente fue muy elevada, mientras que la disposición de los países para aceptarlos fue prácticamente nula. Todo ello derivó en pocas plazas ofrecidas por parte de los estados miembros y un escaso número de personas reubicadas en el plazo de un año. Concretamente, de las 160 000 personas que se habían decidido reubicar en septiembre de 2015, tan solo se habían reubicado 3 000 para julio de 2016.

Mayor coordinación de políticas y prácticas de seguridad contra las amenazas internas y externas

La migración recibida durante los años 2015 y 2016 no pudo ser controlada en las fronteras exterior del territorio, lo que hizo que se transformara en un amenaza interna. Tal y como se recoge en los tratados, los estados miembros deberían haber abordado el problema desde el seno de las instituciones de la UE, con coordinación en la actuación y prácticas de seguridad comunes. No obstante, los desacuerdos existentes en la organización hicieron imposible elaborar una respuesta común inmediata. El consenso es esencial para que la estructura europea pueda funcionar y, durante la crisis de los refugiados, los países no fueron capaces de alcanzarlo, limitando así la capacidad de actuación de la misma. Como consecuencia, los países tomaron sus propias decisiones, dejando a un lado la acción coordinada y mirando únicamente por la necesidad de resolver sus propias dificultades.

Sistemas de leyes integrados hasta el punto de internalizar estos últimos

Dentro del acervo Schengen, asimilado e internalizado por todos los países integrantes del tratado, se contempla la posibilidad de reintroducir fronteras en el territorio bajo determinadas circunstancias excepcionales. Entre ellas, se contemplan amenazas a la seguridad interior y al orden público (Parlamento Europeo & Consejo, 2016). Sin embargo, tal y como se introdujo anteriormente, en el reglamento específico se subraya que “la migración y el cruce de las fronteras exteriores por un gran número de nacionales de terceros países no deben considerarse por sí mismos una amenaza para el orden público o la seguridad interior” (Parlamento Europeo & Consejo, 2016). Por ende, los motivos que llevaron a los estados miembros a reintroducir controles fronterizos son contrarios a las leyes comunes contenidas en el propio Tratado Schengen.

8. Conclusión

A lo largo de este trabajo se han analizado los flujos migratorios que llegaron al continente europeo en los últimos años, particularmente colocando el foco en las elevadas cifras registradas durante los años 2015 y 2016. Fue en ese periodo en el que se desarrolló la crisis de los refugiados en el continente, situación que supuso un grave desafío para uno de los logros esenciales de la UE, el Espacio Schengen. A continuación se presentarán las principales conclusiones extraídas de este estudio.

Como se ha visto, Schengen nació fuera de la UE, no obstante, una vez fue incluido en el seno de ella no tardó en convertirse en uno de sus pilares fundamentales. A pesar de tratarse de una libertad no contemplada en el mercado único europeo, es complementaria a él. Por tanto, se trata de una dimensión extra de integración que no solo ha atraído a países de la Unión para constituirlo, sino que también lo ha logrado con otros países extracomunitarios. Las bases del tratado estipulan la creación de un territorio con fronteras invisibles que garantice la libre movilidad transfronteriza entre los estados miembros. Por ende, se establece una única frontera exterior controlada por los países fronterizos con terceros estados. Este establecimiento es posible gracias a la existencia de una identidad común y una confianza entre los miembros. Los valores compartidos y la visión similar del mundo fomentan un entendimiento común sobre lo que se considera amenaza y seguridad en toda la comunidad. En este contexto, ambas se encontrarían fuera del territorio, correspondiendo con terceros actores internacionales.

Con el fin de cumplir los objetivos establecidos en el trabajo, el análisis se ha enmarcado en la dinámica de un dilema de seguridad producido en el seno de una comunidad de seguridad, como es el Espacio Schengen. Ante la imposibilidad de elaborar una respuesta conjunta bajo la estructura de la UE, los países europeos decidieron tomar sus propias medidas de autodefensa. Esto se puede justificar en la rapidez con la que se desarrolló la crisis, pero también con los intereses divididos de los gobiernos nacionales. Consecuentemente, se creó un clima de inestabilidad y la percepción de amenazas entre los estados miembros creció enormemente.

A partir de la postura adoptada por los países miembros, se ha explicado la forma en la que la *securitización* de la migración actuó como factor desestabilizador de la confianza existente en el Espacio Schengen durante el periodo estudiado. Tras haber

introducido las actuaciones de la UE, tanto en su conjunto como de los países de manera individualizada, se pusieron en relación con las partes esenciales y principios constituyentes que forman una comunidad de seguridad, a fin de comprobar si la hipótesis planteada al comienzo de este trabajo podía darse por válida. Los resultados de esta comparación sugieren que efectivamente el ambiente de inseguridad en el que se vieron sumergidos los países integrantes del Espacio Schengen como consecuencia de la crisis migratoria, dio lugar a la pérdida de confianza entre ellos. Tal fue así que incluso se puso en duda la viabilidad de la libre circulación de personas en el área.

Por tanto, respondiendo a la pregunta de investigación planteada, las respuestas que llevaron a cabo los países del territorio supusieron un abandono de la confianza existente en su interior. La amenaza se identificó entre los propios miembros, por lo que se abandonó, al menos temporalmente, el multilateralismo. A pesar de tratarse de competencias dominio de la UE, los estados encontraron la forma de actuar unilateralmente. La acción conjunta se hizo imposible ya que las políticas comunes se dejaron de lado, siendo ignoradas o directamente incumplidas. Esto derivó en que, pese a enfrentar el mismo desafío, el lenguaje y el discurso de los países distase entre unos y otros, por el miedo a que su identidad, su cultura, su economía, y en definitiva, su seguridad se quebrasen.

Una vez aceptada la hipótesis de estudio, resulta interesante exponer ciertas críticas sobre la manera en la que los estados europeos abordaron esta crisis. Por un lado, destacar el hecho de que en cuanto el primer país decidió tomar medidas de autodefensa, los demás se vieron motivados a seguir el mismo camino. Por lo tanto, la forma en la que los integrantes del bloque abordaron la propia crisis parece haber contribuido incluso más que la propia migración a generar un dilema de seguridad en el interior del Espacio Schengen. Por otro lado, es llamativo el hecho de que muchos euroescépticos aprovecharon esta crisis para debilitar la imagen de la UE y de sus instituciones. En muchas ocasiones eran los propios políticos del país los que fomentaban la sensación de miedo e inseguridad entre la población. Esto plantea la pregunta de si las amenazas percibidas son más importantes que las reales, y si la retórica de la *securitización* fue utilizada como una estrategia política para no tener que lidiar con un problema mayor.

En lo que respecta a las actuaciones llevadas a cabo por la UE realmente llegaron a dañar su imagen y su confianza, y no solo a nivel interno, sino también como actor internacional. Igualmente, sus esfuerzos se encontraron lejos de resolver el problema. Es claro que los movimientos masivos de personas constituyen una amenaza para los estados, sin embargo, no se puede descuidar el hecho de que la mejor forma de combatir este problema es acabar con la inestabilidad en el origen. Con esto se quiere hacer referencia a las guerras que están teniendo lugar en zonas no tan lejanas del continente europeo. Concretamente, en Siria, Iraq y Afganistán, principales países de origen de los desplazados que llegaron al continente. Es esencial considerar que, en la mayoría de los casos, la población desplazada se vio sumergida en peligro e inestabilidad, por lo que la decisión de emigrar fue más bien una obligación. Por ende, el problema migratorio y humanitario vivido en Europa realmente tuvo su origen en otros mucho más profundos.

En definitiva, la situación de crisis vivida en el seno de la Unión debe servir como referente a la hora de desarrollar nuevas políticas y resolver futuros retos. Particularmente, en lo referente a la elaboración de la nueva política de migración europea. Si algo se puede sacar en claro al examinar lo sucedido en Europa durante la crisis de los refugiados, es que la política común de migración de la UE no funcionó en el momento en el que más se necesitaba. Por ende, queda clara la necesidad de elaborar una nueva que sea eficiente, equitativa y con la que los países se encuentren identificados. De no ser así, el espacio de libre circulación se volverá a encontrar con desafíos en el futuro, y quién sabe si la próxima vez sobrevivirá.

9. Referencias

Havlíček, T., Jeřábek, M., & Dokoupil, J. (2017). *Borders in Central Europe After the Schengen Agreement*. Prague: Springer International Publishing.

Parlamento Europeo & Consejo. (17 de Noviembre de 2016). Reglamento (UE) 2016/1953 relativo al establecimiento de un documento de viaje europeo para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular y por el que se deroga la Recomendación del Consejo de 30 de noviembre de 1994. 1-7. Bruselas, Bélgica, Unión Europea: Diario Oficial de la Unión Europea.

Ferrero-Turrión, R. (2016). Europa sin rumbo. El fracaso de la UE en la gestión de la crisis de refugiados. *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos* (21), 159-176.

Farcy, J.B. (9 de March de 2016). EUTurkey agreement: solving the EU asylum crisis or creating a new Calais in Bodrum? *EU Immigration and Asylum Law and Policy* , 1-6.

UNHCR. (2017). *DESPERATE JOURNEYS*. UNHCR, Bureau for Europe.

Alkopher, T., & Blanc, E. (2017). Schengen area shaken: the impact of immigration-related threat perceptions on the European security community. *Journal of International Relations and Development* , 20 (3), 511-542.

Bayer, L. (20 de Septiembre de 2016). Hungary's 'zero refugee' strategy. *Politico* , págs. 5-10.

Bartoszewicz, M. G. (2016). FESTUNG EUROPA: SECURITIZATION OF MIGRATION AND RADICALIZATION OF EUROPEAN SOCIETIES. *Acta Universitatis Carolinae Studia Territoria* , 2, 11-37.

BBC. (14 de Septiembre de 2015). Schengen: Controversial EU free movement deal explained. *BBC* .

Bigo, D. (2002). Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alternatives* 27 , 27 (1), 63-92.

Bigo, D., Jeandesboz, J., Ragazzi, F., & Bonditi, P. (2011). *The Others in Europe* (Vol. 5). Bruselas, Bélgica: Universidad de Bruselas.

Booth, K., & J. Wheeler, N. (2008). *Rethinking the Security Dilemma*. Aberystwyth University. Aberystwith: Unpublished.

Brumat, L. (2013). Políticas migratorias, construcciones de identidad europea y el inmigrante como una “amenaza”. Un análisis de la Directiva del Retorno . *Diversidad* , 6 (4), 1-22.

Bremberg, N. (2015). *The EU as security community-building institution: venues, networks and cooperative security practices*. Swedish Institute of International Affairs, Stockholm.

CEAR. (2015). *Las personas refugiadas en España y Europa*. Informe, Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), Madrid.

Coleman, C. (2016). *Schengen Agreement: A Short History*. Library Note, House Of Lords, London.

Consejo Europeo. (2016). *EU-Turkey statement, 18 March 2016*. Press Release, Unión Europea, Press Office, Brussels.

Comisión Europea. (2016). *La Unión Europea y la Crisis de los Refugiados*. Comisión Europea. Bruselas: Europe Direct .

Comisión Europea. (2015). *La Europa sin Fronteras*. Comisión Europea, Migración y Asuntos de Interior. Bruselas: EU Publications.

European Union. (3 de Agosto de 2009). *Acces to the European Union Law*. Recuperado el 2 de Noviembre de 2015, de EUR - Lex : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l33020>

European Values. (2016). *Greece and the protection of the external borders of the Schengen area*. Background paper, The European Values Think-Tank, Prague.

European Comission. (12 de Junio de 2015). *Migration and Home Affairs*. Obtenido de European Comission: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index_en.htm

Eurostat. (2017). *Asylum in the EU Member States*. Eurostat Press Office, Brussels.

Eurostat. (2018). *Asylum statistics*. Eurostat. Brussels: Statistics Explained.

Eurostat. (2017). *Statistics on enforcement of immigration legislation*. Eurostat. Bruselas: Statistics Explained.

EY. (2016). *Managing the EU migration crisis. From panic to planning*. EY.

Dassis, G. (24 de Febrero de 2016). Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes (2015-2020). *Diario Oficial de la Unión Europea* . Bruselas, Bélgica.

Deutsche Welle. (13 de Septiembre de 2015). Germany imposes 'temporary' border checks. *Deutsche Welle* , pág. 7.

Frontex. (2017). *Risk Analysis for 2017*. European Union, Frontex, Bruselas.

Guild, E. (2016). Seguridad, Terrorismo y Asilo en el Espacio Schengen. *Anuario CIDOB de la Inmigración 2015-2016* , 58-78.

Guild, E., Brouwer, E., Groenendijk, K., & Carrera, S. (2015). What is happening to the Schengen borders? *CEPS* (86), 5-22.

Gelatt, J. (1 de Octubre de 2005). Schengen and the Free Movement of People Across Europe. *Migration Policy Institute* .

Geri, M. (2017). *Collective security communities: a new global order among chaos and coherence?*

International Organization for Migration. (2018). *Migration flows to Europe*. United Nations. Displacement Tracking Matrix (DTM).

Hauswedell, C. (23 de Abril de 2018). *InfoMigrants*. Recuperado el 30 de May de 2018, de Understanding Europe: <http://www.infomigrants.net/en/post/8750/border-controls-in-europe-s-schengen-zone>

Harding, L. (13 de Septiembre de 2015). Refugee crisis: Germany reinstates controls at Austrian border. *The Guardian* , pág. 5.

Hoel, M. (2015). *The European Union's response to the Syrian refugee crisis*. Norwegian University of Science and Technology, Historical Studies, Trondheim.

Lilyanova, V. (2016). *The Western Balkans: Frontline of the migrant crisis*. European Parliament, European Parliamentary Research Service (EPRS), Brussels.

Naciones Unidas. (1951). *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Conferencia, Asamblea General, Ginebra.

Nathan, L. (2004). *Security Communities and the Problem of Domestic Instability*. London School of Economics, Crisis States Research Centre, Londres.

Parkes, R., & Pauwels, A. (2017). *The EU migration crisis*. Brief, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Bruselas.

Parlamento Europeo. (30 de Junio de 2017). *EU migrant crisis: facts and figures*. Recuperado el 29 de Abril de 2018, de News - European Parliament: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20170629STO78630/eu-migrant-crisis-facts-and-figures>

Parlamento Europeo. (2016). *Migration and Asylum*. European Parliament, Research Service, Brussels.

Petrovova, N. (2018). *Asylum in the EU Member States*. News Release, Eurostat, Brussels.

Sabbati, G. (2016). *Recent migration flows to the EU*. European Parliament, European Parliamentary Research Service (EPRS). Brussels: Members' Research Service.

Sanahuja, J. A. (2016). *Retos inaplazables en el sistema internacional*. Madrid, España: Fundación Cultura de Paz (CEIPAZ).

Schmeidl, S. (2002). (Human) security dilemmas: long-term implications of the Afghan refugee crisis. *Third World Quarterly* , 23 (1), 7-29.

Sobrino, V. (2017). *El terrorismo: el principal desafío para la UE según sus ciudadanos*. KANTAR TNS, España Insights.

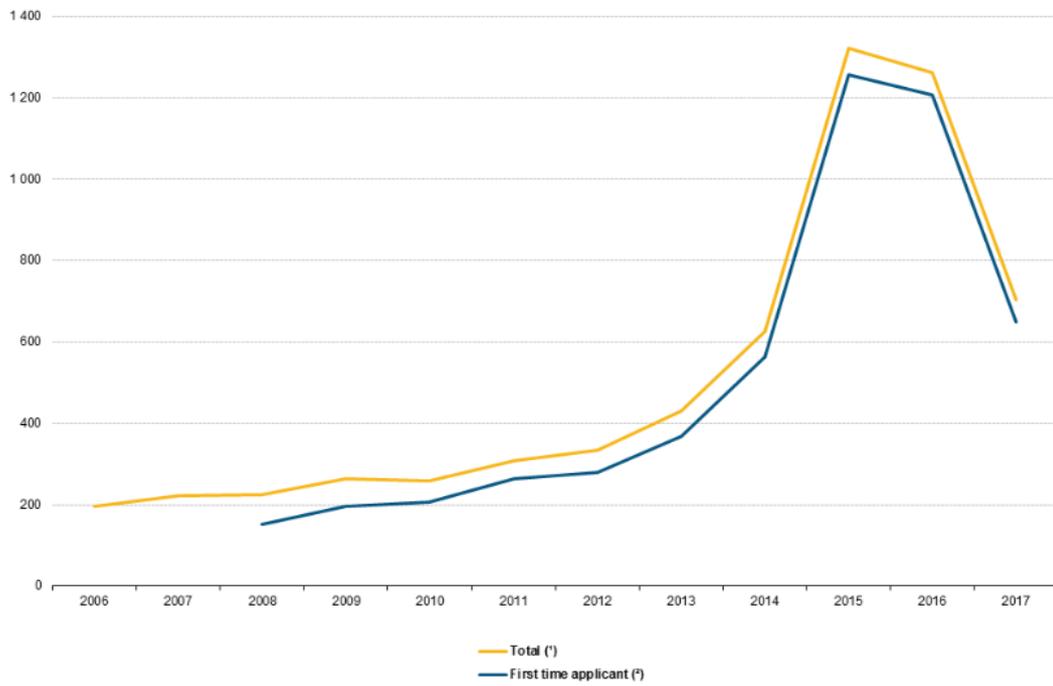
Strickland, P. (7 de Julio de 2016). Hungary leaves refugees stuck on Serbian border. *AL JAZEERA* , págs. 4-7.

Taureck, R. (2006). Securitization theory and securitization studies. *Journal of International Relations and Development* (9), 53-61.

Tang, S. (2009). The Security Dilemma: A Conceptual Analysis. *Security Studies* , 18, 587-623.

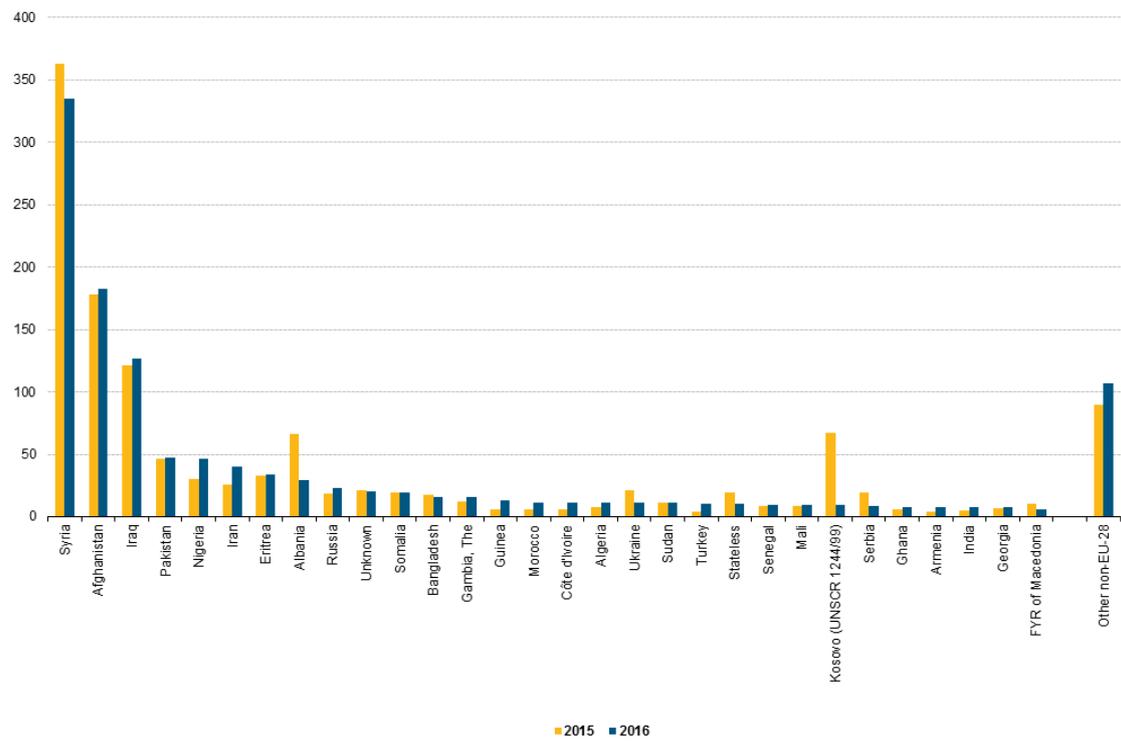
The Economist. (2015). Shooting Schengen. *The Economist* , 416 (8956), 16.

ANEXO I: Gráfico sobre la evolución del número de solicitantes de asilo en la UE-28 de nacionales de terceros países desde 2006 hasta 2017



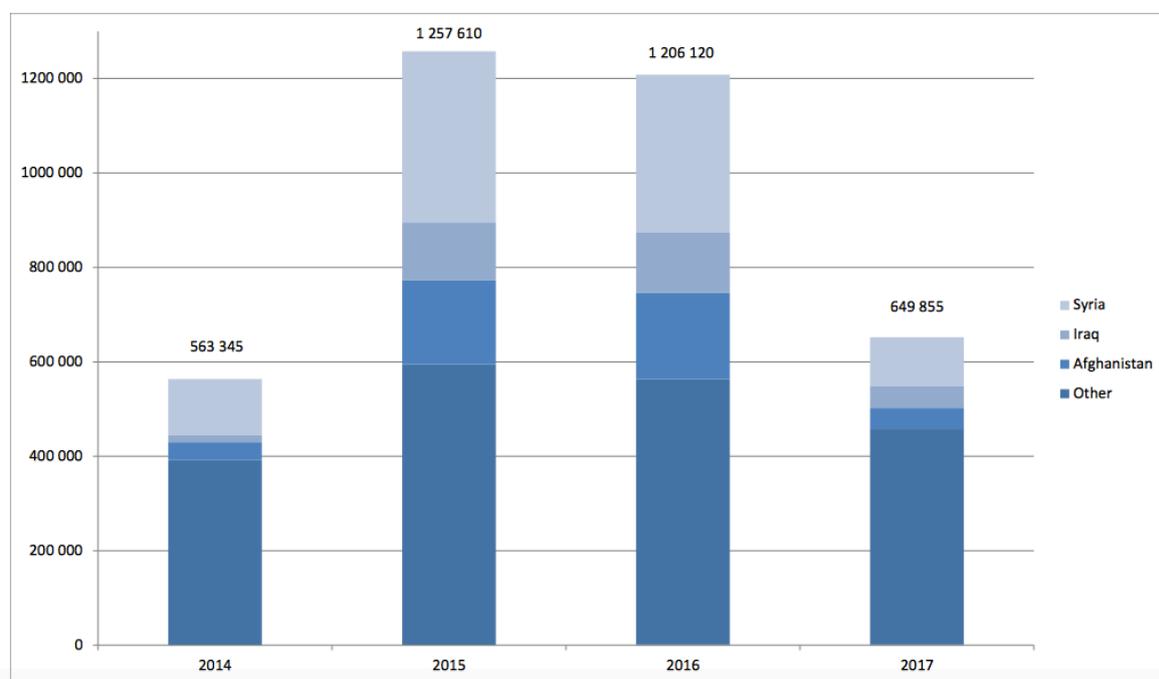
Fuente: Eurostat (2018)

ANEXO II: Nacionalidad de los solicitantes de asilo en le UE-28 durante los años 2015 y 2016



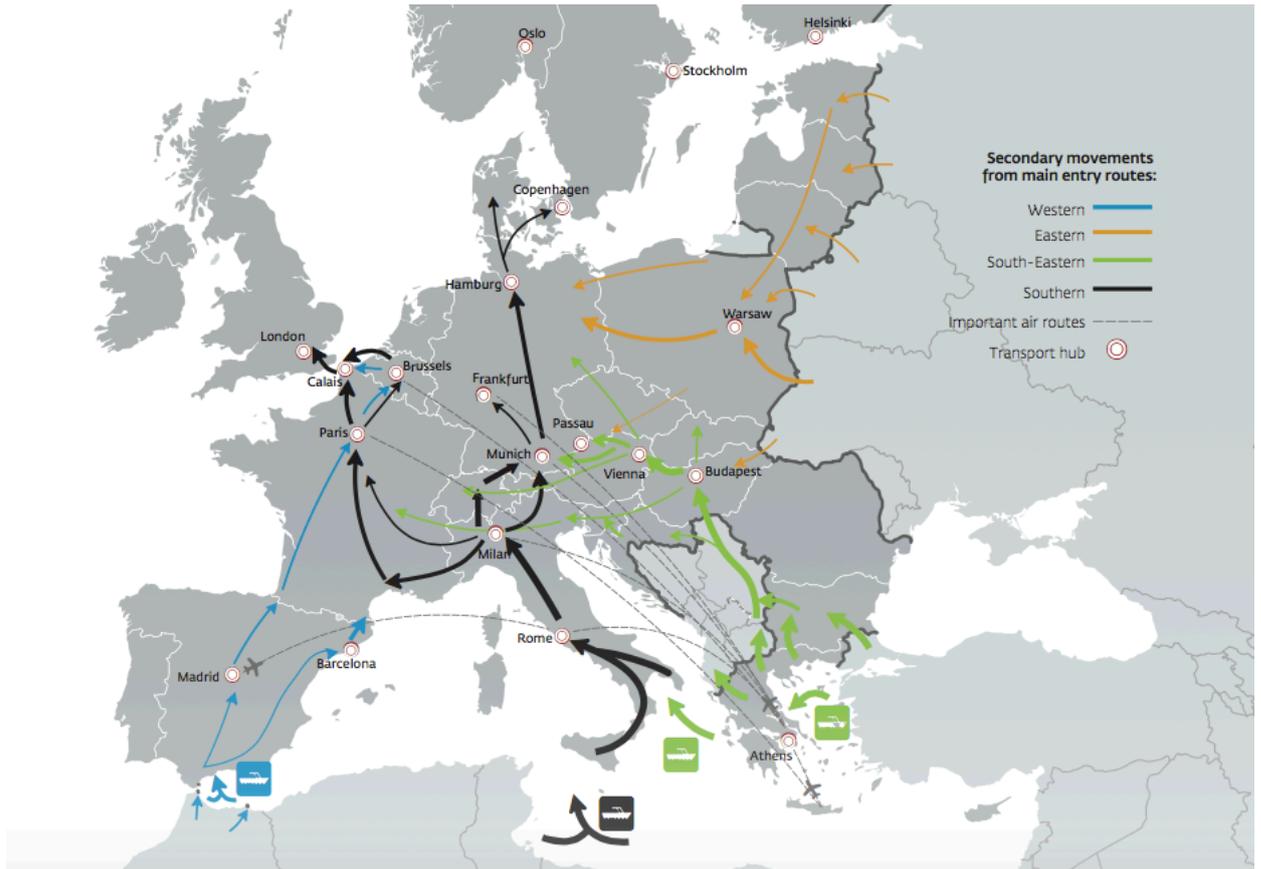
Fuente: Eurostat (2017)

**ANEXO III: Principales nacionalidades de los solicitantes durante los años
2014-2017**



Fuente: Eurostat (2018)

ANEXO IV: Principales rutas de migración hacia la UE



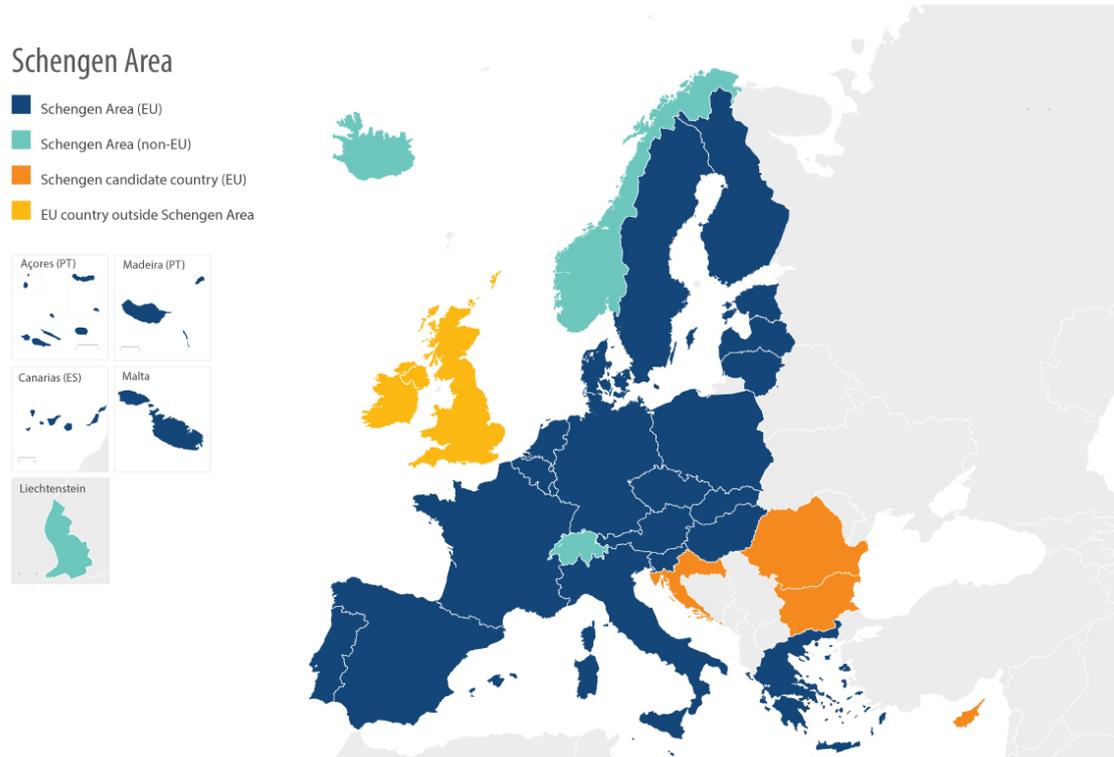
Fuente: ACNUR (2017)

ANEXO V: Ruta de los Balcanes Occidentales y fronteras establecidas



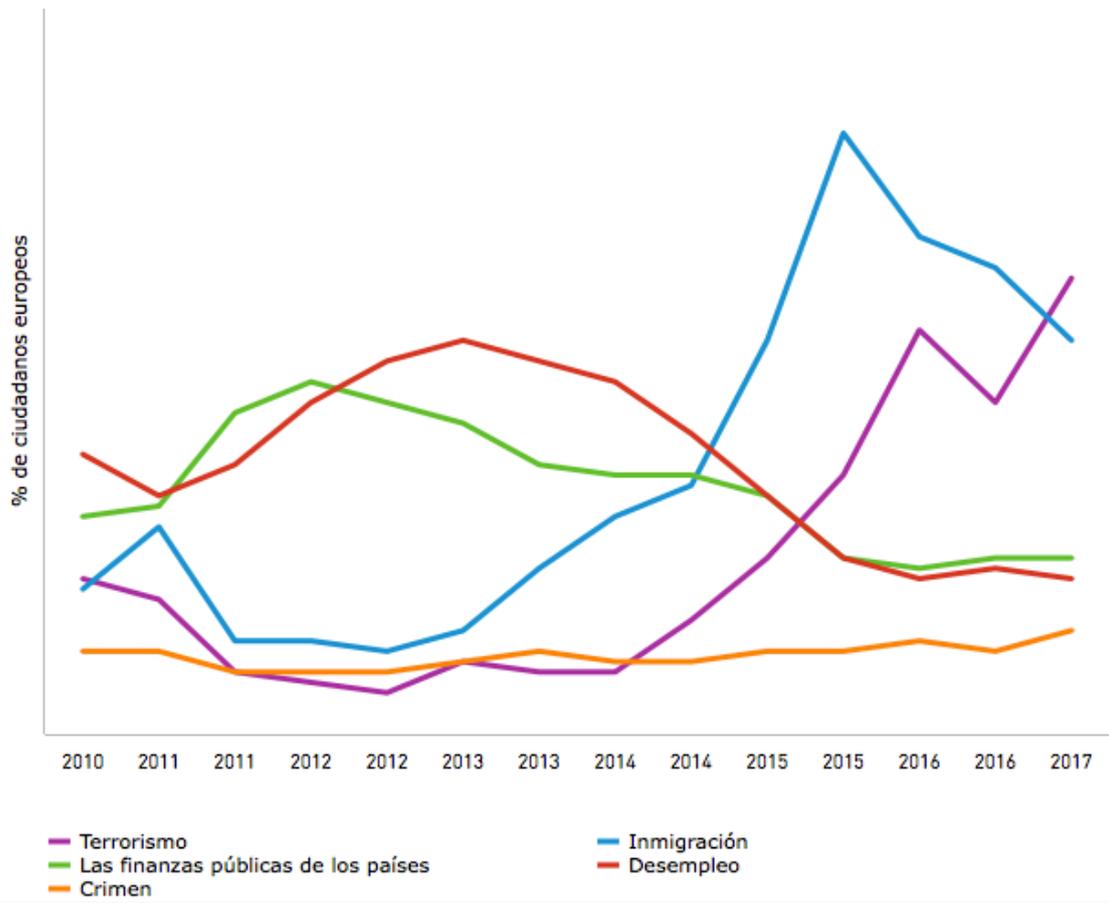
Fuente: FYR Macedonia (2016)

ANEXO VI: Espacio Schengen de libre circulación de personas en la UE



Fuente: Parlamento Europeo (2018)

ANEXO VII: Principales preocupaciones de los ciudadanos europeos desde el año 2010 hasta 2017



Fuente: Kantar KNS (2017)