

---

REVISTA TEMÁTICA  
CENTRO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
2016, No.2, pp.185-204

---

**Las fronteras exteriores de la Unión Europea.  
Crisis de los refugiados y Brexit: Schengen ante la  
encrucijada**

*European Union borders. The refugee crisis and Brexit:  
Schengen at the crossroads*

***Andrés de Castro García***  
Universidad Técnica del Norte, Ecuador  
adecastro@utn.edu.ec

***Cris Matei***  
Naval Postgraduate School, EE. UU.  
cmatei@nps.edu



## Resumen

Desde que se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en 1950, se dieron los primeros pasos para el establecimiento de un espacio común de fronteras: el Espacio Schengen, resultado del Tratado de Maastricht, el cual genera complejidades jurídicas y políticas en la interacción institucional, y se encuentra ante el reto más importante de su historia, tras la llamada “crisis de los refugiados” y del escenario posterior a la salida del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea luego del referéndum celebrado en junio de 2016.

**Palabras clave:** Gestión fronteriza, Unión Europea, espacio de libertad, seguridad y justicia, espacio Schengen

## Abstract

*Since the European Community of Coal and Steel (ECCS) was created in 1950, the first steps towards the establishment of an internal borderless territory (Schengen Area) were set. That was a direct result of the Maastricht Treaty, which creates a system with both political and legal structures that need to be sorted out in order to guarantee a good institutional interaction. Nowadays, after the refugee crisis and Brexit, the situation is challenging.*

**Keywords:** *Border management, European Union, area of freedom, security and justice, Schengen area*

## Introducción

Desde el diseño y puesta en marcha del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, la Unión Europea redujo los controles de sus fronteras interiores con el objetivo de fortalecer las exteriores, y así luchar de manera conjunta contra las amenazas comunes; bajo la lógica de que las verdaderas amenazas para los países miembros de la Unión se encontraban fuera de sus fronteras.

Lo anterior puede explicarse a través de la evolución histórica que se produjo en el Viejo Continente tras el final de la Segunda Guerra Mundial, en la que se dieron los primeros pasos tendentes a conseguir cierto nivel de integración regional con el objetivo de lograr un mayor entendimiento y dificultar la llegada de una guerra más que se sumara a las dos ocurridas en la primera mitad del siglo XX.

El citado proceso se inició el 9 de mayo de 1950 con la Declaración Schuman, como se conoce al discurso dado por el entonces ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman; y por el que se crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), germen de la Unión Europea actual. Posteriormente, el 25 de marzo de 1957, se firmó el Tratado de Roma que creaba la Comunidad Económica Europea (CEE), enfocado hacia la creación de un mercado interior, y que entró en vigor el día 1 de enero de 1958. En su articulado, en concreto en el artículo 3 c), se dispuso “la supresión, entre los estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de personas, servicios y capitales”. Con esa manifestación, se dio el primer paso para convertir a la Comunidad en un espacio sin fronteras interiores dentro de las que existiera libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, lo cual se materializaría con la entrada en vigor del Acta Única Europea (Boixareu, 1996, pp.134-138).

Años más tarde, con la entrada en vigor del Tratado de Maastrich, el 1 de enero de 1992, en el contexto post caída del Muro de Berlín, se crea la Unión Europea, con el objetivo puesto de la integración política. Este se convertiría en el segundo paso programado tras la ya conseguida integración económica si se ahonda en lo conseguido en el Acta Única Europea.

## De Maastricht al Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia

El Tratado de Maastricht de 1992 supuso un punto de inflexión en la construcción de la Unión Europea. Estaba basado en el rechazo de la reglamentación estrictamente intergubernamental y que generaba deficiencias estructurales de legitimidad y eficiencia; y se tendió a un modelo que simplificara los instrumentos jurídicos de la Unión (Fernández, 2004, pp.1867-1881).

De esta manera, se crearon tres pilares correspondientes a la Comunidad Europea (Primer Pilar), la Política Exterior y de Seguridad Común –PESC- (Segundo Pilar) y la Cooperación en los ámbitos de la Justicia y los Asuntos de Interior (Tercer Pilar), el cual abarca los siguientes ámbitos (Parlamento Europeo, 2014):

1. Normas para el cruce de fronteras exteriores de la Comunidad y refuerzo de los controles.
2. Lucha contra el terrorismo, la delincuencia, el tráfico de drogas y el fraude internacional.
3. Cooperación judicial en materia civil y penal.
4. Creación de EUROPOL dotada de un sistema de intercambio entre las policías nacionales.
5. Lucha contra la inmigración irregular.
6. Política común de asilo.

Los seis elementos resultaron clave en la gestión fronteriza. Su relación puede categorizarse en tres grupos: en primer lugar, los que hacen referencia directa a la gestión fronteriza (1); en segundo, los que definen los fenómenos que se ven relacionados con la misma (2,5); y, en tercer lugar, los mecanismos con los que cuenta la Unión para hacerles frente (3,4,6). Por tanto, en el Tercer Pilar se construyeron las bases para la creación de un sistema basado en las tres categorías antes mencionadas, que conectaran directamente los ámbitos de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) con gestión fronteriza.

Posteriormente, el Tratado de Ámsterdam, firmado en octubre de 1997 y con entrada en vigor en 1999, tuvo como finalidad la creación del Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) (Parlamento Europeo, 2014,). Asimismo-

mo, insistió en la integración con el Espacio Schengen tanto en el Título IV del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) como el Título VI del Tratado de la Unión Europea (TUE), lo que permitió jurídicamente niveles distintos de avance en cuanto a la construcción de la Unión para que aquellos Estados Miembros que desearan mayores niveles de compromiso pudieran tenerlos sin perjuicio de aquellos que deseaban mantenerse en un nivel menor de integración.

Lo anterior siempre tuvo en cuenta que el Tratado de Ámsterdam trataba de buscar mecanismos que obedecieran a principios más elevados que la sola integración económica a través del Espacio que David Solís calificó de Espacio Judicial de Libertad, Seguridad y Justicia; y que para él queda resumido en tres elementos:

- La comunitarización del Tercer Pilar (JAI) a través del capítulo dedicado a los visados, el asilo, la inmigración y las políticas de libre circulación de personas.
- La limitación del Tercer Pilar (JAI) a la cooperación policial y judicial en materia penal.
- La inclusión en la Unión Europea del “acervo Schengen”. (Ordoñez, 2003,)

Sobre este último, el Dr. Ordóñez manifiesta cómo se crea sobre la base de una cooperación reforzada y consagrada que plantea dos problemas. Por un lado, el primero sería determinar los efectos de las excepciones de aplicación de los países que no participan de manera plena, como es el caso del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda que, si bien son miembros de pleno derecho de la Unión, tomaron la decisión de no participar del Espacio Schengen; y continuar monitoreando sus fronteras con otros países miembros. Además de ellos, Rumanía, Bulgaria y Croacia aún no han ingresado al referido Espacio aunque su candidatura está en proceso de revisión. La salida de Reino Unido de las estructuras de la Unión genera algunas incógnitas frente a la situación que se vivirá tras el proceso negociador. Así, algunos plantean crear una Unión a dos velocidades por la que los países miembros decidan el grado de implicación que quieren tener dentro de la UE en temas como la moneda común y la consiguiente pertenencia a la eurozona y la integración del Espacio Schengen. Las dos situaciones anteriores determinan la soberanía monetaria y la capacidad de gestión de sus fronteras respectivamente, lo que supone una considerable cesión de responsabilidades gubernamentales a la Unión. Para el 2014, solamente Reino Unido e Irlanda no participaban del acervo Schengen habiendo decidido Dinamarca integrarse en virtud de

la revisión de su participación. Por otro lado, el segundo problema consistiría en qué ámbitos corresponden al pilar comunitario y cuáles al intergubernamental, lo cual quedará definido en el Tratado de Lisboa, como se expone a continuación.

## Niveles de relación jurídico-política en el EELSJ bajo el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)

Tras el rechazo de Francia y Países Bajos al proyecto de una Constitución para Europa, diversas instituciones de la Unión comenzaron a trabajar en un proyecto que permitiera mayores niveles de integración como consecuencia del fracaso del proyecto inicial. Este proceso culminó con la ratificación Tratado de Lisboa, compuesto por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y el Tratado de la Unión Europea (TUE), y su posterior entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009.

El mecanismo jurídico por el que se conectan ambos tratados tiene su base en el artículo 1 del TUE por el que “La Unión se fundamenta en el presente Tratado y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo denominados “los Tratados”). Ambos Tratados tienen el mismo valor jurídico” (TUE & TFUE, 2008). El último punto establece que no existe una jerarquía entre ambos, lo cual tiene relevancia en cuanto al orden de prelación de ambos Tratados, como exponen Martín y Pérez de Nanclares y Urrea Corres (2008).

De esta manera, el Título V del TFUE se dedica exclusivamente al Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia en los artículos comprendidos entre el 67 y el 89, tal y como aparece en el siguiente tabla:

Tabla 1

	Materia	Articulado
Capítulo I	Disposiciones Generales	67-76
Capítulo II	Políticas sobre controles de fronteras, asilo e inmigración	77-80
Capítulo III	Cooperación en materia civil	81
Capítulo IV	Cooperación judicial en materia penal	82-86
Capítulo V	Cooperación policial	87-89

Fuente: Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE)<sup>1</sup>

<sup>1</sup> UNIÓN Europea. Tratado de Lisboa. Disponible en: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/ai0017\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0017_es.htm)

En el Capítulo I, se fundamenta la decisión de que sea la Unión la que constituya un espacio de libertad, seguridad y justicia. Igualmente, se hace mención respeto a los derechos fundamentales y a los distintos sistemas jurídicos de los Estados miembros a la vez que garantiza la ausencia de control en las fronteras interiores de la Unión para asegurar el libre movimiento de personas a la vez que desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de fronteras exteriores. Todo ello bajo el principio de que para conseguir la finalidad de la Unión se precisa de ambos factores: de una verdadera homogeneidad de la gestión de las fronteras, y de la garantía de los derechos y la libertad de movimiento en las fronteras interiores.

Así mismo, se le atribuye al Consejo Europeo la definición de estrategias tanto legislativas como operativas en el EELSJ aunque son los Parlamentos nacionales (de los Estados miembros) los que velarán por que se respete el principio de subsidiariedad. Este es el mecanismo que permite determinar en qué condiciones la UE es la encargada de legislar; y se desprende del artículo 5 del Tratado de la Unión Europea, que hace que este principio, junto con el de atribución y proporcionalidad, permitan la toma de decisiones en el sentido del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (Unión Europea, 2004), publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 16 de diciembre de 2004 y bajo la definición de subsidiariedad como:

*El principio de subsidiariedad pretende determinar el nivel de intervención más pertinente en los ámbitos de las competencias compartidas entre la UE y los Estados miembros. Se puede tratar de una acción a escala europea, nacional o local. En cualquier caso, la UE solo puede intervenir cuando su actuación sea más eficaz que la de los Estados miembros (Unión Europea, 2004)*

El establecimiento del principio de subsidiariedad resulta básico para que no se produzcan los conflictos tanto activos como pasivos de las competencias. Este precepto haría posible que las decisiones que afecten por completo a la Unión reciban la intervención de la UE siendo las de los Estados las que reciban la aportación individual de los Estados. De igual modo, el citado protocolo menciona tres criterios cuyo objetivo es confirmar o no la posibilidad de una intervención a nivel europeo:



- Que la existencia de aspectos transnacionales impida ser regulados por los Estados miembros.
- Que las acciones u omisiones nacionales contradigan los requisitos del tratado.
- Que su desarrollo a nivel europeo presente ventajas evidenciables.

Los tres casos anteriores permitirían observar si se trata de una situación en la que el principio de subsidiariedad podría ser, o no, aplicable. Además, en el artículo 73, se les ofrece la posibilidad a los Estados miembros de organizar formas de cooperación y coordinación de sus servicios de seguridad dentro del ámbito de la Unión aunque todos los servicios tendrán un mecanismo de cooperación administrativa bajo el Consejo Europeo, lo cual se hará a propuesta de la Comisión Europea o por iniciativa de una cuarta parte de los Estados miembros.

En el Capítulo II, que regula las políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración, se enumeran los objetivos de la Unión, entre los que destacan la ausencia de control de flujos de personas en las fronteras interiores, el control eficaz en las exteriores y la instauración progresiva de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores. Este último punto, el del *Integrated Border Management* (IBM) recibe, por tanto, una determinación en el Tratado de Lisboa de manera directa, por lo que su jerarquía en cuanto desarrollo es mayor que si solamente se enunciara para su desarrollo. Para ello, la Unión, a través del Parlamento y el Consejo Europeo, diseñarán una política común de visados, procedimientos de control de las fronteras exteriores y las condiciones de viaje de nacionales de Terceros Estados (Phinnemore, 2013,).

Además, se plantea desarrollar una política común de asilo, refugio e inmigración que garantice la sujeción de la misma a los principios jurídicos básicos de la Unión como la protección de los Derechos Humanos en sus distintas expresiones. Ambos resultan básicos en tanto que la homogeneidad y homogeneización de las políticas de visados, los procedimientos de control de fronteras y las políticas de asilo, refugio e inmigración garantizan que el espacio compartido se rija por las mismas normas, garantizando así el principio de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Por otra parte, en el Capítulo III, se trata la cooperación judicial en materia civil, para todos aquellos procesos que tengan relevancia en esta área del Dere-

cho dentro de la cual existe reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales, documentación de relevancia jurídica, compatibilidad de normas jurídicas, cooperación en obtención de pruebas y eliminación de obstáculos. Esto resulta necesario en tanto a que las relaciones civiles entre personas físicas y jurídicas de los 28 países de la Unión son cada vez más frecuentes, y, en el momento de necesidad de acudir a los tribunales, resulta necesario que haya reconocimiento mutuo de la capacidad de los jueces y tribunales de dictar sentencias que sean cumplidas en los otros Estados.

En cuanto al Capítulo IV, este se dedica a la cooperación en materia penal, que se basará en el principio de reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones judiciales con la adopción de medidas que prevengan conflictos de jurisdicción, apoyen a los funcionarios de justicia y faciliten la cooperación entre autoridades judiciales. Se trata de la versión penal de lo establecido en el Capítulo III y tiene estrecha vinculación con la creación de un espacio interior sin fronteras en el que es necesario que las Fuerzas de Seguridad de los países de la Unión tengan la capacidad jurídica y desprendida de los Tratados que asegure que los presuntos delincuentes no se aprovechen dolosamente de la existencia de fronteras interiores.

El Capítulo V se dedica en exclusiva a la cooperación policial en la que participan las policías, aduanas y otros servicios que tengan como misión la prevención, detección e investigación de infracciones penales. Además, se le entrega al Parlamento y al Consejo la competencia de recoger, analizar e intercambiar información permanente así como apoyar la formación del personal policial, la cooperación en cuanto al intercambio de equipos y de técnicas de investigación relacionadas con delincuencia organizada. Siguiendo también lo establecido en el capítulo anterior, se entiende la cooperación policial entre los países de la Unión como el recurso más eficaz a la hora de no permitir que la existencia de fronteras interiores interrumpa el normal funcionamiento de los servicios de seguridad de la Unión.

Para contribuir a eso, el artículo 88 del TFUE regula la función de la Oficina Europea de Policía (EUROPOL), que apoya y refuerza la actuación de las policías y de los otros servicios de seguridad de la Unión en su colaboración para luchar contra la delincuencia grave y el terrorismo. Es por eso que el Parlamento y el Consejo tienen la competencia de regular mediante reglamentos, que se regirán por el procedimiento legislativo ordinario según lo siguiente:

- Estructura.
- Funcionamiento.
- Ámbito de actuación.
- Competencias de EUROPOL:
  - Recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de la información.
  - Coordinación, organización y realización de investigaciones y actividades operativas.

Todo lo anterior, fruto del Tratado de Lisboa, permite que la seguridad y defensa común adquieran un marco jurídico propio de la Unión Europea, y que el ELSJ se convierta en uno de los mecanismos que desarrollan la cooperación y los esfuerzos comunes en el ámbito de la seguridad continental, la cual adquiere una doble dimensionalidad interna y externa, por la que la acción exterior de la Unión determina lo que ocurre al interior de las fronteras de la UE por tres motivos;

- Principio de *in foro interno in foro externo* reconocido por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, por el que todas las políticas comunitarias tienen una dimensión externa.
- Indisolubilidad de las dimensiones interna y externa.
- Acciones concretas que son manifestación de la dimensión exterior (Martín, 2012, pp. 133-152).

En definitiva, el Tratado de Lisboa y el ELSJ refuerzan los mecanismos jurídicos con los que cuenta la Unión para el reforzamiento de sus fronteras a través de la comisión a la que se le atribuye la iniciativa legislativa y el poder de vigilancia: el Parlamento Europeo, como ente tomador de decisiones. Por otro lado, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sería el encargado del control de la legalidad (Martín, 2012, pp. 133-152).

Dicho esto, la situación sobrevenida en junio de 2016, con la salida de uno de los países miembros más relevantes de la Unión, hace que algunos, como el expresidente francés Nicolás Sarkozy, planteen la necesidad de un nuevo tratado que, a nuestro juicio, debería de incluir nuevos mecanismos que permitan una mayor integración del continente y la creación de nuevas fórmulas jurídicas

que, en el ámbito específico de la gestión de fronteras, permitan mantener altos niveles de seguridad en la Unión manteniendo los derechos fundamentales.

Uno de los ámbitos específicos que necesita clarificación jurídica es el de la agencia FRONTEX, que ha celebrado acuerdos internacionales con estados y organizaciones internacionales, y cuyo cumplimiento del Principio de Legalidad ha sido puesto en duda por algunos autores (Carrera, 2007). Estos la acusan de no cumplir con los criterios dados por la Unión para actuar en los ámbitos en los que lo está haciendo con las previsiones jurídicas existentes en la actualidad. Por tanto, la necesaria clarificación debería incluir un capítulo en la definición del concepto y función de FRONTEX dentro de las estructuras de la Unión, así como dotarle de un presupuesto propio que le permita llevar a cabo las funciones que ha de tener establecidas por ser la agencia que controla las fronteras exteriores de la Unión.

Juntamente con lo anterior, es necesario avanzar en la conceptualización de un nuevo Acuerdo de Dublín, que racionalice la admisión de refugiados y solicitantes de asilo, haciendo el procedimiento más rápido y eficiente, permitiendo así aceptar o rechazar de manera expedita las solicitudes evitando la situación actual en la que avalanchas de personas están presionando y accediendo a la Unión Europea a través de los puntos más vulnerables de las fronteras exteriores. Esto nos lleva, también, a reflexionar acerca de la cooperación con los terceros países y el establecimiento de tratados y acuerdos que permitan el mantenimiento de situaciones deseables del otro lado de la frontera. La guerra en Siria nos ha recordado de qué manera la Unión es dependiente de situaciones extraordinarias que puedan surgir en su entorno más inmediato.

Además, las capacidades de negociación de esos países respecto de Europa pueden suponer un efecto negativo para los intereses de la Unión si consiguieran aprovecharse de la situación de debilidad y de saberse o creerse imprescindibles. El caso del sureste de Europa, en este sentido, puede ser de lo más representativo del argumento vertido anteriormente y de su buena situación para entrar en una negociación con la UE que llegue incluso a permitirle la entrada al “club”. Marruecos, el otro vecino VIP de los 28, tiene y ha tenido una trayectoria negociadora distinta, más estable en el tiempo.

Lo expuesto previamente, junto con el debilitamiento de la barrera entre seguridad y defensa, genera una situación novedosa a la espera de soluciones. El

hecho de que haya Estados en el continente que pertenezcan a la Unión Europea y/o Schengen y la OTAN —con el caso particular de Reino Unido— que compartirán con Reino Unido ser el único que forme parte solamente a la OTAN, siendo aquel país candidato a permanecer, nos obliga a generar estructuras jurídicas y políticas fuertes que garanticen nuestra seguridad común.

Un Reino Unido fuera de las estructuras de cooperación en inteligencia (EU INTCEN), alejado de los mecanismos de EUROPOL y ausente en FRONTTEX le genera una situación de menor protección en lugar de poder beneficiarse de sus estatus de isla y su toma de decisiones individuales en, por ejemplo, materia de refugiados y migrantes. Lo anterior permite también hacer varias preguntas sobre la manera en la que se han gestionado las últimas crisis y la dificultad de liderar una estructura compuesta por 28 países con intereses en ocasiones divergentes y difícilmente encuadrables dentro de, entre otras, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

En un nivel más jurídico-operativo, la novedad se basa en la creación y desarrollo del concepto de “gestión integrada de las fronteras” (IBM), regulado en el artículo 2 d) del capítulo II del TFUE; y que tiene una versión organizativa: la armonización de normas y políticas para asegurar la homogeneidad, y otra operacional: la cooperación en las operaciones que apoyen la gestión efectiva de los controles fronterizos, como a través de la compartición de inteligencia, políticas comunes de asilo y la extracción de lecciones aprendidas tendentes hacia los cuatro objetivos en gestión integrada de fronteras (Marenin, 2010):

1. Asegurar la cooperación en las fronteras.
2. Llevar a cabo medidas en los países de origen de amenazas.
3. Cooperación con actores relacionados con seguridad en otros Estados.
4. Cooperación con agencias de seguridad de los países miembros.

El primer punto nos invita no solamente a reflexionar frente a la importancia de la cooperación en el ámbito específico de fronteras sino también a tomar medidas que garanticen el propio espíritu de Schengen, basado en el mantenimiento de la seguridad común a través de evitar la entrada de amenazas externas. El diseño e implementación del Sistema de Información Schengen (SIS) se encuentra en ese primer parámetro e invita a reflexionar sobre la importancia de las medidas de cooperación en Inteligencia en el ámbito fronterizo.

El segundo, muy entrelazado con el principio de *Comprehensive Approach* de la Unión Europea y la OTAN, nos invita a entender la gestión fronteriza como un todo, también en su ámbito de cooperación internacional con los Terceros Países bajo la lógica de que muchas de las amenazas podrían ser evitadas si se llevaran a cabo políticas que permitieran mejorar la calidad de vida en los terceros países, fundamentalmente de África y Oriente Próximo y Medio.

En tercer lugar, la cooperación internacional en el ámbito específico de seguridad con las estructuras de seguridad y defensa de los Terceros Países muestra el posible beneficio de organizaciones ya creadas como INTERPOL así como otras de nivel bilateral o multilateral, que incluyen acuerdos tanto con Estados Miembros de la Unión Europea como con la UE como conjunto. En este sentido, destaca por ejemplo la estructura que permite que el Reino de Marruecos y el Reino de España cuenten con un magistrado en su Embajada en el otro Estado, que cumple funciones de magistrado de enlace facilitando los asuntos bilaterales de interés también a nivel de Derecho Procesal.

Por último, la cooperación en el seno de la UE, facilitada especialmente como EUROPOL y basada en mecanismos procesales como la Orden Europea de Detención y Entrega (Euro-Orden), hace posible que cualquier juez de la Unión Europea ordene la detención de un ciudadano –comunitario o no- a cualquier Estado Miembro. Ese procedimiento es inmediato y origina la extradición del detenido al país que dio la orden. Lo anterior está contenido en el Derecho Europeo e implementado en la legislación nacional de los países. En el caso de España, se lleva al ámbito nacional a través de la Ley 3/2003 de 14 de marzo y Ley Orgánica 2/2003 de 14 de marzo, complementaria de la ley sobre orden europeo de detención y entrega.

Las novedades que incorporan estas dos normas y este procedimiento de cooperación judicial en el seno de la Unión son los siguientes:

1. Sustituye el procedimiento de extradición por un sistema ágil de entrega de personas reclamadas manteniéndose el procedimiento de extradición para con los terceros países.
2. Establece la cooperación directa entre autoridades judiciales en el marco de las Euro-Orden.
3. Simplifica los trámites y la documentación a remitir mediante la crea-

ción de un documento único, sencillo y breve; si bien tiene que estar redactado en uno de los idiomas oficiales del país de recepción, ha de ser previamente traducido.

4. Dispone plazos muy breves para la adopción de la decisión sobre la entrega y la entrega efectiva del reclamado.
5. Incluye mecanismos que permiten la agilización de la cooperación judicial y la acción de la justicia, como la entrega temporal.
6. Reduce los motivos de denegación de la ejecución, lo cual hace el proceso más eficiente.
7. Suprime el principio de doble incriminación en determinadas circunstancias (la orden elimina la posibilidad de que el Estado de ejecución deniegue la entrega porque los hechos no están tipificados como delitos en su legislación) en las que no resulta exigible el requisito de la doble incriminación:
  - a. Cuando se trate de delitos para los que la ley penal española prevea una pena o medida de seguridad privativas de libertad máxima igual o superior a tres años.
  - b. Delitos graves, explicitados en la norma (Ministerio de Justicia, 2016).

Sobre los puntos arriba anunciados, algunos autores, como el jurista Sergio Carrera (2007), critican la relación entre gestión de fronteras y la mirada que se le otorga a las migraciones en su conexión con el principio de territorialidad y la securitización que resulta como consecuencia directa. Aquella discusión se amplió. En el contexto del año 2014, se empezó a hablar de la posibilidad de construir una “Agencia Frontex Plus”, que pudiera sustituir los esfuerzos de Italia en el Mediterráneo —específicamente por los flujos de inmigración en Lampedusa— para avanzar en la gestión común de las fronteras. Llevándolo incluso más lejos, 2014 fue un año en el que desde el *Center for Europea Policy Studies* (CEPS) se discutió qué iba a ocurrir con el proyecto de creación de un servicio europeo de fronteras (Carrera & Guild, 2014), que sigue siendo un tema debatido y que ha sido fruto de desarrollo posterior por muchos autores entre en el contexto de la operación EU NAVFOR MED y entre los que se incluyen algunos como De Castro (2015).

Las situaciones vividas desde el año 2014 en relación a varios factores nos invitan, al menos, a debatir sobre la creación de una Agencia Europea de Fronteras. En esa discusión, tendremos de saber qué nivel de competencias queremos cederle a esa institución y si va a existir o no de manera permanente, si se compondrá de efectivos de la Unión que monitoreen el total de las fronteras o si, por el contrario, se trataría de unos efectivos que complementarían el trabajo de las fuerzas de seguridad o de fronteras de uno de los países con frontera exterior y que no pueda cumplir sus responsabilidades por verse desbordado, como sería el caso de Grecia en los años 2015 y 2016.

La posición de los países es heterogénea, desde Francia como gran exponente de apoyo a la creación de Agencia Europea de Fronteras a otros que lo ven como una pérdida importante de su protagonismo y de su capacidad de negociación con la Unión, que incluye desde recursos materiales a un especial posicionamiento en el mapa.

## Conclusiones

Tras el final de la Segunda Guerra Mundial y la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), se avanzó durante la segunda mitad del siglo XX en conseguir mayores niveles de integración económica y política. En ese marco de la gestión fronteriza, el Tratado de Maastricht y la definición del Espacio Schengen supusieron un gran nivel de avance en cuanto a la creación de un espacio sin fronteras interiores que viera reforzadas las exteriores y evitara, de esta manera, las amenazas a la seguridad provenientes del exterior.

En el año 2009, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se multiplicaron las posibilidades jurídicas para que la Unión vea incrementados los niveles de acción conjunta en la lucha contra las amenazas y en el marco del Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia. La complejidad jurídica y política de ese sistema quedó ampliamente demostrada por la literatura científica, pero dos factores –la crisis de los refugiados y *Brexit*– no permiten continuar por ese camino y nos hacen plantear dos cuestiones fundamentales: en primer lugar, la modificación del Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que incluya una UE sin Reino Unido y permita, a su vez, incrementar los mecanismos de integración a través de la fortificación de algunos servicios como FRONTEX.; y, en segundo lugar, el desarrollo del debate sobre la Agencia Europea de Fronteras. El caso particular



del Reino de España, con un archipiélago en el Océano Atlántico y otro en el Mar Mediterráneo, conectados ambos mares por el Estrecho de Gibraltar y en el que, en ambas orillas, se encuentra parte del territorio nacional, la Península Ibérica y la Ciudad Autónoma de Ceuta, genera que la posición de España sea clave para la negociación y para el éxito del planeamiento común de seguridad para la Unión.

Las estructuras de la Unión han llegado tarde a prevenir la crisis de los refugiados y a imaginar un sistema nuevo. Uno en el que, con las costas españolas y portuguesas blindadas por el Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) y el *Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo da Costa Portuguesa* (SIVICC) respectivamente, tras la aprobación e implementación de la EU NAVFOR MED en el Mediterráneo central, que gestiona las costas de Libia, prevea que la presión migratoria se iba a trasladar a su punto más débil, el Mediterráneo Oriental.

Lo anterior ha generado una situación sin precedentes, y la frontera sur-este de la Unión se ha visto desbordada y el descontrol ha puesto en peligro la esencia del Espacio Schengen, incentivando la salida del Reino Unido de la Unión en 2016 en un proceso que se aventura largo, jurídicamente complicado y con más incentivos a mantener las estructuras de libre comercio que a aquellas de seguridad, en las que los británicos siempre se han sentido más capaces.

Un espacio Schengen ante la encrucijada tiene que basarse en una fuerte estructura jurídica que emane de un tratado sólido, que garantice el enfoque integral y dé a la seguridad el papel que le corresponde, desarrollando su conceptualización y cristalizando que ya, como consta en la Estrategia Española de Seguridad (2013), las amenazas ya no pueden dividirse entre internas y externas. Las fronteras, como exponente de lo anterior, se antojan cruciales.

## Referencias bibliográficas

- Boixareu, A. (1996). *Fronteras exteriores de la Unión Europea y la cuestión de Gibraltar. Política Exterior.*
- Carrera, S., Den Hertog, L. & Parkin, J. (2013). The Peculiar Nature of EU Home Affairs Agencies in Migration Control: Beyond Accountability versus Autonomy. *European Journal of Migration and Law*, Volume 15, Issue 4, 337-358.
- Carrera, S., & Guild, E. (2012). Does the Stockholm Programme matter? The struggles over ownership of AFSJ Multiannual Programming. *CEPS paper in Liberty and Security in Europe* (pp. 1-40). Bruselas.
- Carrera, S., Guild, E., & Eisele, K. (2014). *Rethinking the attractiveness of EU Labour Immigration Policies: Comparative perspectives on the EU, the US, Canada and beyond.* Bruselas: CEPS Paperbacks.
- Cortes Generales españolas. *Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ)*
- De Castro, A. (2013). *Un paso decidido de Bruselas para hacer frente a las nuevas drogas.* Santiago de Chile: ANEPE.
- De Castro, A. (2014). VI Jornadas de Estudios de Seguridad. *Gestión fronteriza contra el narcotráfico en Chile. Plan Vigía y Plan Frontera Norte.* Madrid: Instituto Universitario General Gutierrez Mellado.
- De Castro, A. (2014a). El marco jurídico-estratégico de la gestión fronteriza contra el narcotráfico en Brasil. *Política y Estrategia*, nº124, 109-120.
- De Castro, A. (2014b). Gestión fronteriza contra el narcotráfico en Brasil: O Plano Estratégico de Fronteira (PEF) y las Operaciones Ágata y Sentinela. *Escenarios actuales*,19(3), 37-52.
- De Castro, A (2015). EUNAVFOR MED: Securitization of Borders. *RIEAS.* Athens.
- Fernández , J. C. (2004). El espacio de libertad, seguridad y justicia consolidado por la Constitución Europea. *Revista Jurídica Española, La Ley*, nº4. 1867-1881.

- Gobierno de España. (2013). *Estrategia de Seguridad Nacional*. Madrid.
- Iglesias Santos, Juan. (2004). *Derecho romano*. Barcelona: Ariel.
- Marenin, O. (2010). *Challenges for Integrated Border Management in the European Union*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).
- Martín y Pérez de Nanclares, J. & Urrea, M. (2008). *Tratado de Lisboa: Textos consolidados del Tratado de la Unión Europea (TUE) y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)*. Madrid: Marcial Pons.
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2012). Seguridad y acción exterior de la Unión Europea: la creciente relevancia de la dimensión exterior del Espacio de Libertad Seguridad y Justicia. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº1. 133-152.
- Muñoz Conde, F. (2010). *Derecho Penal. Parte General*. Madrid: Tirant Lo Blanch.
- Naciones Unidas. (2015). *World Drug Report 2015*. Nueva York. Naciones Unidas.
- Ordoñez, D. (2003). El Espacio Judicial de Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea. *Revista de Estudios Políticos*, nº 119. 447-484.
- Phinnemore, D. (2013). *The Treaty of Lisbon: Origins and Negotiation*. Londres: Palgrave Studies in European Union Politics.
- Schreiber, T. (2013). *Robert Schuman. De la déclaration Schuman à pour l'Europe. Lignes de repères*. París.
- Unión Europea. (2003). *Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas.
- Unión Europea. (2010). *Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad*. Bruselas: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Unión Europea. (2014). *Política de Inmigración*. Bruselas.

Weber, M. (1974). *Sobre la teoría de las ciencias sociales*. Barcelona: Península.

Weber, M. (1992). *Politik als Beruf*. Berlín: Taschenbuch.

Wooley, A. (2008). Legitimizing Public Policy. *The University of Toronto Law Journal* Vol 58 n°2, 153-184.

Yin, R. (2003). *The Case Study As A Research Method*.

Enlaces de documentos

CONSEJO General de la Abogacía española. Recuperado de: <http://www.abogacia.es/2014/02/27/la-reforma-del-principio-de-justicia-universal/>

DIARIO EL PAIS. Recuperado de: [http://politica.elpais.com/politica/2014/09/26/actualidad/1411724956\\_215728.html](http://politica.elpais.com/politica/2014/09/26/actualidad/1411724956_215728.html)

PARLAMENTO Europeo. Los Tratados de Maastricht y Ámsterdam. Bruselas 2014. Recuperado de: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_1.1.3.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.1.3.pdf)

SORIANO, M. (2013) El principio de jurisdicción universal y la reforma del art. 23.4 LOPJ, ¿un paso atrás en la lucha contra la impunidad? Recuperado de: [http://portal.uned.es/pls/portal/docs/PAGE/UNED\\_MAIN/LA-UNIVERSIDAD/UBICACIONES/06/PUBLICACIONES/REVISTA%20DIGITAL%20FACULTAD%20DE%20DERECHO/NUMEROS%20PUBLICADOS/NUMERO%20VI/PRINCIPIODELAJURISDICCION.PDF](http://portal.uned.es/pls/portal/docs/PAGE/UNED_MAIN/LA-UNIVERSIDAD/UBICACIONES/06/PUBLICACIONES/REVISTA%20DIGITAL%20FACULTAD%20DE%20DERECHO/NUMEROS%20PUBLICADOS/NUMERO%20VI/PRINCIPIODELAJURISDICCION.PDF)

TRIBUNAL Supremo. STS 3082/2014. Recuperado de: <http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&datasematch=TS&reference=7135152&links=juridicci%F3n%20universal&optimize=20140728&publicinterface=true>

UNIÓN Europea. Tratado de Lisboa. Recuperado de: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/ai0017\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0017_es.htm)

UNIÓN Europea. Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0207:0209:ES:PDF>