

EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

María de la Cueva

1.- Creación y desarrollo

Una vez creado Schengen, con la finalidad de eliminar los controles fronterizos entre los Estados miembros, reforzando también la frontera externa común, surge la necesidad de crear un ELSJ para poder llevar a cabo una mayor cooperación y coordinación tanto política, como policial y judicial a nivel comunitario.

Los primeros antecedentes se sitúan en 1975, cuando se creó el Grupo de Trevi por el Consejo Europeo de Roma, formado por los ministros de interior de la UE, que pretendía combatir el terrorismo en la Comunidad Europea y reforzar la cooperación en la justicia penal¹. Posteriormente, en el tratado de Maastricht de 1992, se establecieron los tres pilares que son los referentes al ELSJ, es decir, las

¹ ALLI TURRILLAS, I: *Prevención de la delincuencia grave y organizada en la Unión Europea: de la cooperación a la integración...* cit. pp. 113 - 114.

Comunidades Europeas, la política exterior y de seguridad común y la cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior². Pero, es en el Tratado de Ámsterdam, en 1997, donde se cita por primera vez como objetivo el ELSJ, en el título VI.

El ELSJ se materializa en un conjunto de normas y prácticas destinadas a garantizar la libertad, seguridad y justicia, valores superiores de la UE. Como establece el artículo 3.2 del TUE, uno de los principales objetivos de la UE es:

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

Para conseguir este objetivo, la UE cuenta con una serie de competencias compartidas con los Estados miembros que le permiten tomar medidas relativas a los controles fronterizos, inmigración, asilo, cooperación judicial civil, cooperación policial y judicial penal. En este sentido, cabe destacar el Código de Fronteras Schengen, aprobado en el Reglamento 562/2006 del PE y el Consejo³, por el cual se estableció un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras⁴.

² Fichas técnicas sobre la Unión Europea – 2018. http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.1.3.pdf [ref. de 20 de enero de 2018]

³ DOUE núm. 105, de 13 de abril de 2006: Reglamento (CE) núm. 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen).

⁴ OLESTI RAYO, A.: “El espacio Schengen y la reinstauración de los controles en las fronteras interiores de los estados miembros de la Unión Europea”. *REAF*, 2012, núm. 15, p. 56.

Dicho ELSJ se ha ido desarrollando a través de diferentes programas elaborados por los propios países europeos y aplicados por los mismos, en respuesta a la necesidad de una mayor implicación por parte de estos para aplicar las disposiciones establecidas en el Tratado de Ámsterdam:

- El programa de Tampere, del Consejo Europeo en 1999, con tres metas como son la política europea de asilo e inmigración y la creación de un espacio europeo y la lucha contra la delincuencia organizada. Este Consejo Europeo se consagró exclusivamente para la construcción de un ELSJ en la UE⁵.

- Los programas de La Haya, de noviembre de 2004, con una nueva estrategia para hacer frente a los desafíos transfronterizos y donde se recogen las diez prioridades de la UE destinadas a reforzar el ELSJ, como son los derechos fundamentales y la ciudadanía europea, la lucha contra el terrorismo, la inmigración y sus repercusiones, la gestión de las fronteras exteriores, el procedimiento común en materia de asilo o la delincuencia organizada, entre otras⁶.

- El programa de Estocolmo, de diciembre de 2009, que encontró el equilibrio de tres variables en un mismo espacio: la libertad, la seguridad y la justicia. Además, destacó la importancia de establecer medidas policiales en los Estados miembros en la misma dirección para salvaguardar los derechos individuales y poder luchar contra las formas graves de delincuencia y la delincuencia organizada⁷.

⁵ GARRIGA DOMÍNGUEZ, A.: *Nuevos retos para la protección de Datos Personales. En la Era del Big Data y de la computación ubicua*. Madrid, 2016, p. 158.

⁶ DOUE, núm. C 198, de 12 de agosto de 2005: Plan de Acción del Consejo y la Comisión por el que se aplica el Programa de la Haya sobre refuerzo de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea.

⁷ ALLI TURRILLAS, I: *Prevención de la delincuencia grave y organizada en la Unión Europea: de la cooperación a la integración...* cit. pp. 205-206.

Además de estos programas, existen tres elementos que han contribuido al establecimiento de este ELSJ, y son: en primer lugar, la ampliación de la UE hasta los 28 Estados, ya que existen grandes diferencias políticas, jurídicas, sociales y de seguridad; en segundo lugar, las competencias económicas que se han ido reconociendo de forma gradual a la UE por parte de los Estados miembros en materia de seguridad, justicia o relaciones exteriores; y, en tercer lugar, el fenómeno de la globalización impulsado por el Mercado Único que tiene muchas ventajas, pero también inconvenientes, como la eliminación de barreras de circulación de las personas, capitales, bienes y servicios, lo que ha favorecido redes de terrorismo internacional y otros tipos de actividades prohibidas.

Aun así, ha sido necesario dotar a la UE de una dimensión exterior para que su acción fuera eficaz, coherente y coordinada. Inicialmente, la dimensión interior predominaba casi por completo, no siendo hasta el año 2005 cuando la dimensión exterior cobró la importancia que merecía, gracias a que las instituciones de la UE se plantearon por primera vez la relevancia de dicha dimensión exterior. Gracias al Tratado de Lisboa, se dotó de mayor visibilidad, coherencia, claridad y eficacia esta acción exterior de la UE, sobre todo al eliminar el sistema de pilares sobre el que se asentaban las competencias de la UE. Por ello, es lógico pensar que la importancia de la acción exterior se encuentra en perfecta conexión con la dimensión interior, ya que las decisiones y medidas que toma la UE en el plano interno tienen una dimensión exterior solo por la propia significación de las materias que se regulan, como es la inmigración, el asilo o el control de las fronteras, pues afecta a terceros países⁸.

El control de la inmigración ha sido y es una de las principales actividades en las que se centra la UE, quizás el ámbito más visible de esta acción exterior mencionada, pues a partir de los convenios de

⁸ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *La dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea*. Madrid, 2012, pp. 25-27.

Schengen y Dublín⁹, la evolución de dicha inmigración en Europa se ha visto muy influenciada¹⁰. En esta materia son muy importantes los acuerdos de readmisión, mediante los cuales se busca facilitar la readmisión de las personas que residen de forma irregular en alguno de los Estados miembros hacia su país de origen. Países tan dispares como Hong Kong, Ucrania, Georgia, Rusia, Serbia, Sri Lanka o Albania cuentan con acuerdos de readmisión con la UE.

En relación con la lucha contra la inmigración ilegal, cabe destacar los Protocolos de Palermo, firmados en el año 2000 y que entraron en vigor en el año 2003, contra el tráfico de migrantes y la trata de personas. El enfoque global que busca la UE, radica en la combinación del control de la inmigración irregular, la movilidad de la inmigración legal y la cooperación al desarrollo, pero la práctica ha dejado ver que el elemento que prima en la acción de la UE es el control de la inmigración.

En el año 2004, se creó una agencia denominada FRONTEX, la cual comenzó a operar en otoño de 2005, cuyo papel es muy importante, pues su labor es la de ayudar a los Estados miembros de la UE y del espacio Schengen a gestionar sus fronteras exteriores y armonizar los controles fronterizos entre dichos países. A través de esta agencia, los distintos gobiernos se coordinan en la seguridad de sus fronteras con aspectos como el terrorismo y la prevención contra

⁹ El Convenio de Dublín es un acuerdo mediante el cual, los Estados miembros de la UE, establecen a qué Estado le corresponde examina una solicitud de asilo. En 2003 fue sustituido por el Reglamento 343/2003 del Consejo Europeo. DOUE núm. 180, de 29 de junio de 2013, pp. 31-59. Ref. DOUE-L-2013-81288. Reglamento (UE) núm. 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida.

¹⁰ MARTÍNEZ ATIENZA, G.: *Seguridad pública y privada*. Barcelona, 2017, p. 171.

el crimen, garantizando el movimiento de las personas y la seguridad. Sin embargo, muchas dudas se ciernen sobre esta agencia debido al gran número de acuerdos internacionales que ha celebrado, ya que podría estar sobrepasando las competencias que le han sido encomendadas por los Estados miembros. Países de Europa oriental, África o América del Norte forman parte de estos acuerdos. Esta agencia comunitaria es un instrumento del que la UE se dotó, al margen del entramado institucional, lo que le permitía una mayor cooperación y asistencia técnica entre los servicios de control de fronteras de los Estados, así como la creación de programas de intercambio y transferencia de tecnología, especialmente en lo que afecta a las fronteras marítimas¹¹.

Se podría mencionar también el sistema EURODAC, por el cual se comparan las huellas dactilares de asilados e inmigrantes irregulares. Mediante este sistema, los países europeos pueden identificar a los solicitantes de asilo y a las personas que se encuentren en una situación irregular. Está formado por una unidad central que gestiona la Comisión Europea, la cual se traduce en una base central informatizada de datos y de medios electrónicos para poder transmitir toda esta información entre los diferentes Estados miembros. Solo formarán parte de este sistema los datos de los mayores de catorce años, conservándose durante diez años si se trata de solicitantes de asilo o durante dos años si se trata de personas interceptadas en una situación irregular en algún país europeo. En el momento en que la persona en cuestión adquiera un permiso de residencia, abandone el territorio europeo o adquiera la ciudadanía europea, los datos serán eliminados. Además, a esta información solo podrá tener acceso la policía, el control fronterizo y las autoridades aduaneras, ya que su objetivo es combatir el terrorismo y la delincuencia¹².

¹¹ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *La dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea...* cit. pp. 235-236.

¹² ALLI TURRILLAS, I.: *Prevención de la delincuencia grave y organizada en la Unión Europea: De la cooperación a la integración...* cit. pp. 300-301.

Pero, todas estas actuaciones de la UE encierran un riesgo, que es el predominio de la seguridad sobre la libertad. Como pone de manifiesto el artículo 61 TFUE, se busca el respeto de los derechos fundamentales en combinación con la garantía de un nivel elevado de seguridad¹³. Originariamente, cuando se creó el ELSJ, se buscaba obtener una mezcla de libertad de circulación para todas las personas, de seguridad derivada del riesgo que podría esconder el eliminar todas esas fronteras entre países y de justicia en el sentido de garantizar el cumplimiento de las exigencias de dicho espacio. Pero la realidad deja mucho que desear, pues el equilibrio entre estos tres elementos dista mucho del que se esperaba. La seguridad gana abrumadoramente sobre la libertad en todos los Estados miembros, en parte debido a todos los acontecimientos que han ido teniendo lugar en los últimos años. Es ahí donde entran en juego problemas como el terrorismo. Numerosos atentados surgidos en el pasado más próximo y en el presente, hacen que los Estados aumenten sus niveles de alerta y, por ende, sus niveles de protección y seguridad, quedando la libertad relegada a un segundo plano.

Como ya se ha mencionado al inicio del presente trabajo, las posiciones que mantienen Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en el marco del ELSJ, no sirven de ayuda a la hora de llevar a cabo esta acción exterior, de hecho provocan una gran fragmentación. Las cláusulas *opt in* y *opt out* rompen continuamente con los principios de seguridad jurídica y de cooperación leal; por ejemplo, Irlanda y Reino Unido tienen la opción de un *opt out* en acciones que desarrollen un acervo Schengen frente al cual ya están vinculados.

¹³ FAYOS GARDÓ, A.: *Los derechos a la intimidad y a la privacidad en el siglo XXI*. Madrid, 2015, p. 220.

2. Políticas de inmigración y asilo

Es con el Tratado de Ámsterdam cuando se plasma la adopción de medidas por parte de la UE en materia de inmigración, residencia ilegal, expulsión y repatriación, mediante la inserción del Título III *bis* “visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas”. Pero el avance más notable se produce con el Tratado de Lisboa, en los artículos 61 a 63 *ter* del Título IV “espacio de libertad, seguridad y justicia”, ya que mantiene la competencia de la UE para dictar medidas en estos temas, atribuyendo, además, una competencia expresa a la UE para celebrar Tratados de readmisión con terceros países y otorgando al PE un papel destacado a la hora de adoptar medidas, ya que con anterioridad solo emitía un dictamen preceptivo pero no vinculante.

El Programa de la Haya tenía entre sus objetivos, como ya se ha mencionado anteriormente, entre los años 2004 y 2009, la lucha contra la inmigración ilegal y conseguir una política común de visados. Es, en este momento, donde se propuso la creación de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), la cual nacería en mayo del 2010 con la principal misión de aumentar la coordinación de la cooperación operativa entre los Estados miembros, a fin de garantizar que se apliquen de forma eficaz las normas comunes sobre inmigración y asilo existentes en la UE¹⁴.

En 2008, el Pacto Europeo sobre la inmigración y el asilo adoptado por el Consejo, pretendía acoger el procedimiento de asilo para la UE en la fecha de 2012. El Programa de Estocolmo, por su parte, estableció luchar contra la inmigración irregular y, también, crear un marco común para admitir a los inmigrantes¹⁵.

¹⁴ PI LLORENS, M. Y ZAPATER DUQUE, E.: *La dimensión exterior de las agencias del espacio de libertad, seguridad y justicia*. Madrid, 2014, pp. 185-186.

¹⁵ GUTIÉRREZ ESPADA, C., CERVELL HORTAL, M.J. Y PIERNAS LÓPEZ, J.J.: *La Unión Europea y su Derecho...* cit. pp. 284-285.

En materia de políticas de readmisión, de entre las instituciones de la UE, es el Consejo Europeo quien evalúa la colaboración que ha obtenido de terceros países para articular así una política eficaz de expulsión, si se considera que existe un riesgo claro o una violación grave por parte de algún Estado miembro, como se establece en el artículo 7 del TUE. Es decir, supone una amenaza con esta actuación frente a los terceros Estados que no colaboren de manera activa en la lucha contra la inmigración ilegal. La readmisión de personas entre la UE y terceros países no siempre se produce de forma fluida, como es el caso de Marruecos, de China o de Argelia¹⁶. Es en esta materia donde se vuelve a poner de manifiesto la fragmentación que sufre el ELSJ, ya que Irlanda solo participa en los acuerdos de readmisión con Hong Kong, Reino Unido, sin embargo, participa en todos los acuerdos de readmisión utilizando su *opt in* y Dinamarca queda al margen, aunque con una declaración conjunta en la que ambas partes del acuerdo estiman oportuno que el Estado miembro y Dinamarca celebren un acuerdo de readmisión en las mismas condiciones¹⁷.

Hay que recordar que los acuerdos de readmisión no establecen las condiciones o circunstancias que determinan que una persona se encuentre residiendo de forma ilegal, eso será el derecho nacional de cada Estado miembro quien lo determine. Pero todos los acuerdos coinciden en su objetivo, que es intensificar la cooperación para combatir la inmigración ilegal, el cual consiguen con un mecanismo rápido de identificación de las personas que se encuentran en esta situación para que puedan retornar a su país en el momento en que dejan de cumplir con las obligaciones determinadas de entrada, estancia y residencia en el territorio de la UE.

¹⁶ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *La dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia de la UE...* cit. p. 34.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 46-47.

En los últimos años se han llevado a cabo muchas directivas relevantes en esta materia. Un ejemplo en materia de inmigración ilegal es la Directiva 2003/86, de 22 de septiembre de 2003¹⁸, que se refiere al derecho de reunificación familiar, estableciendo que miembros de la familia de terceros países son susceptibles de reagrupación. La Directiva 2003/109 del Consejo, de 25 de noviembre de 2003¹⁹, se refiere a los nacionales de terceros países de larga duración y su estatuto, estableciendo las condiciones para dicho estatuto y no expulsarlos de forma arbitraria o desigual. La Directiva 2002/90, de 28 de noviembre de 2002²⁰, establece la definición de la ayuda a la entrada, circulación y la estancia irregular. La Directiva 2004/81, de 29 de abril de 2004²¹, versa sobre el permiso de residencia a nacionales de terceros países que han sido víctimas de trata de seres humanos y han colaborado con las autoridades. Y la Directiva 2008/115, de 16 de diciembre de 2008²², está dedicada a los procedimientos y normas para retornar a aquellos de terceros que se encuentren en situación irregular.

Respecto al derecho de asilo, es necesario subrayar que tiene vital importancia en este ámbito ya que la expulsión de inmigrantes a sus países podría confrontar con el respeto de los derechos humanos. El

¹⁸ Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar.

¹⁹ Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

²⁰ Directiva 2002/90/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares.

²¹ Directiva 2004/81/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes.

²² Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

avance en los acuerdos de readmisión es notable, ya que todos cuentan con el principio de no devolución, el cual establece que:

“Ningún Estado Contratante podrá... poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas...”.

Es decir, los Estados, antes de proceder a repatriar a un inmigrante, deben estudiar la situación de esa persona. Tal es el respeto que se tiene a los derechos humanos, que los acuerdos de readmisión descansan sobre el derecho de asilo y el principio de no devolución.

3. Cooperación judicial, civil y penal

El tratado de Lisboa, en lo referente al ELSJ, separa la cooperación civil de la penal. En un principio, la cooperación judicial se encontraba en uno de los pilares de Maastricht, el tercero en concreto. Pero, impulsado, por ejemplo, por las relaciones económicas entre personas de Estados miembros, se tenía que establecer una colaboración más notable en el ámbito civil y penal. Para eso se creó la Red de Cooperación Judicial Europea (en adelante EUROJUST), consiguiendo así que todo ciudadano estuviera sujeto a la justicia dentro de la UE. En el ámbito civil, se refiere a divorcios, quiebras, impagos o la custodia de menores, y en el ámbito penal, se refiere a la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo. EUROJUST ha introducido novedades como la codecisión²³. El tratado de Lisboa mantiene las particularidades del Reino Unido en este ámbito.

²³ GUTIÉRREZ ESPADA, C., CERVELL HORTAL, M.J. Y PIERNAS LÓPEZ, J.J.: *La Unión Europea y su Derecho...* cit. p. 288.

Por ello, el tercer pilar, ahora, está integrado por las disposiciones sobre la cooperación policial y las disposiciones sobre cooperación judicial en materia penal, teniendo presente que se han adoptado posiciones jurídicas especiales sobre la posibilidad de optar por incorporarse a este ámbito tanto para Reino Unido como para Irlanda, así como la posibilidad de abandono para Dinamarca, Islandia y Noruega²⁴.

La piedra angular de la cooperación judicial debe ser el sostenimiento del principio de reconocimiento mutuo, para así poder conseguir el objetivo buscado por la UE, que es mantener y desarrollar el ELSJ²⁵. Actualmente, los crímenes son en gran medida transnacionales o transfronterizos, requiriéndose así un modelo de justicia transfronterizo, lo que constituye un objetivo de la UE a largo plazo, pero los Estados son reticentes a ceder competencias en este ámbito.

EUROJUST es una agencia de la UE compuesta por 28 funcionarios de alto nivel (jueces, fiscales y policía) que se nombran por cada uno de los Estados miembros. Dicha agencia se creó a finales de los años 90, para cooperar judicialmente entre los distintos países miembros, mediante la Decisión del Consejo 2002/187/JAI, la cual fue reforzada por la Decisión 2009/426/JAI²⁶. Se creó bajo las presidencias de Portugal, Bélgica, Francia y Suecia. En el Consejo de Tampere, se trató este asunto para combatir, entre otros, el crimen organizado, al igual que en los Programas de La Haya y de Estocolmo. Pero fue el 11-S el momento en el que se impulsó la iniciativa y, en 2002, cuando EUROJUST empezó a consolidarse, pasando así de una

²⁴ VERVAELE, J. A. E.: *Derechos fundamentales en el espacio de libertad, seguridad y justicia*. México D.F., 2015, p. 11.

²⁵ MARTÍNEZ ATIENZA, G.: *Derecho Civil y Penal Sustantivo y Procesal. Jurisprudencia del Tribunal Supremo*. Barcelona, 2017, p. 1099.

²⁶ PI LLORENS, M. Y ZAPATER DUQUE, E.: *La dimensión exterior de las agencias del espacio de libertad, seguridad y justicia...* cit. p. 70.

cooperación judicial horizontal y bilateral a otra vertical y multilateral, colaborando las autoridades de cada país.

Su funcionamiento se establece con la Decisión 2002/187 del Consejo, de 28/2/2002, la cual fue modificada por la Decisión 2009/426, donde aparecen los objetivos de EUROJUST, siendo éstos, principalmente, la mejora de la coordinación y de las actuaciones entre las autoridades de los Estados miembros. Para conseguir dicha mejora en la coordinación, en materia de criminalidad, por ejemplo, se han utilizado vías como el reconocimiento mutuo de decisiones judiciales y la mejora de la confianza entre las instituciones judiciales de los Estados²⁷.

No menos importante es la Decisión Marco 2002/584 del Consejo, de 13 de junio de 2002²⁸, la cual se refiere a la detención europea y a los procedimientos de entrega de los Estados miembros. La orden de detención también se le denomina Euro-orden. Hasta su aprobación, existía un sistema de extradición basado en dos principios: el principio de doble criminalidad, para que se reconociese en un Estado la resolución dictada en otro Estado debía estar tipificada como delito en ambos; y el principio de especialidad, que limitaba el reconocimiento de las decisiones exclusivamente al contenido de la solicitud de extradición.

²⁷ GUTIÉRREZ ESPADA, C., CERVELL HORTAL, M.J. Y PIERNAS LÓPEZ, J.J.: *La Unión Europea y su Derecho...* cit. p. 289.

²⁸ DOCE núm. 190, de 18 de julio de 2002, pp. 1-20. Ref. DOUE-L-2002-81377. Decisión Marco del Consejo 2002/584/JAI, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros.

La orden de detención europea sustituye al sistema anterior de extradición²⁹. De esta forma se obliga a las autoridades judiciales de cada país a reconocer de inmediato y con controles mínimos la solicitud de entrega de una persona formulada por una autoridad judicial de otro Estado miembro, por tanto, los dos principios ya no son aplicables. Sin embargo, existen excepciones por las que, la autoridad judicial de un Estado, podría denegar la ejecución de una orden de detención europea; una de esas excepciones tiene lugar cuando los hechos no fueran constitutivos de delito, de acuerdo con el Derecho del Estado miembro de ejecución. Pero desde 2007 todos los Estados ya han aplicado la orden de detención europea³⁰.

4. Cooperación policial

En cuanto a la cooperación policial, donde se encuentran también los asuntos relativos a fronteras y cooperación judicial, el Tratado de Maastricht, de 1992, la situó como uno de los pilares de carácter intergubernamental. Se creó la Oficina Europea de Policía (en adelante Europol) que comenzó como Unidad de Drogas Europol en 1994. El convenio por el cual se creaba esta oficina se firmó en 1995, entrando en vigor en 1999. RU e Irlanda también mantienen un régimen especial en este ámbito.

Europol, como agencia de la UE, es una de las principales responsables del papel que se desempeña a nivel europeo en actividades operativas relativas a la seguridad interior, el terrorismo y su financiación y la lucha contra delitos graves, como la trata de seres humanos, el narcotráfico, la explotación sexual de menores o el blanqueo de dinero. Su principal medio de actuación es la inteligencia

²⁹ Sobre la negociación de la misma puede verse FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, M., “Espacio de libertad, seguridad y justicia: negociaciones de la orden de detención europea”, *Glossae*, nº 12 (2015), pp. 263-287.

³⁰ GUTIÉRREZ ESPADA, C., CERVELL HORTAL, M.J. Y PIERNAS LÓPEZ, J.J.: *La Unión Europea y su Derecho...* cit. pp. 290-291.

y su gran capacidad informativa, contando con un centro operativo permanente, el cual ponen a disposición de los Estados miembros y de terceros para ayudarles. Cuenta con una red de comunicación, que une a todos los oficiales y a todos los servicios policiales de los Estados miembros, para intercambiar información de manera segura y permitir así el avance en las investigaciones. Así, Europol se sitúa como el principal centro de apoyo de las operaciones policiales a nivel europeo y busca seguir avanzando para salvaguardar a la UE.

Las principales funciones de Europol se establecen en el artículo 5.1 de la Decisión 2009/71³¹, entre las que cabe mencionar: recoger, almacenar, tratar, analizar e intercambiar datos e información, la cual se facilita mediante códigos de tratamiento y está protegida por SIENA, la red de intercambio de información; comunicar sin demora a las autoridades competentes de los Estados miembros la información que les afecte y las relaciones que haya podido establecer entre los actos delictivos; facilitar las investigaciones en los Estados miembros; solicitar a las autoridades competentes de los Estados miembros afectados que inicien o que lleven a cabo investigaciones; o elaborar evaluaciones de las amenazas y análisis estratégicos. De esta lista se puede ver que Europol no tiene capacidad para investigar, pero sí para colaborar con los Estados y sus policías.

Los sistemas de recopilación de datos que Europol utiliza para poder cumplir sus funciones son: el Sistema de Información Europol, el cual recoge datos sobre personas sospechosas, condenadas o con indicios de haber cometido un delito de los que entran en el ámbito de Europol, y los ficheros de trabajo, con fines de análisis que son más amplios pues incluyen también a testigos, víctimas y cualquier persona que disponga de información. Para la eficiencia de estos dos sistemas se utiliza el Index System, sistema que ofrece a los Estados miembros un resumen de cómo se están desarrollando las investigaciones de los diferentes casos.

³¹ *Ibidem*, p. 293.

Esta agencia tiene personalidad internacional, lo que la permite adoptar acuerdos internacionales con terceros Estados y otros organismos internacionales, algo esencial para que puede llevar a cabo sus funciones, ya que necesita proteger la seguridad interior de la UE frente a las amenazas externas³².

Entre las relaciones que mantiene con diferentes países, se destacan las más importantes. Los acuerdos que mantiene con Estados Unidos fueron impulsados a partir de los atentados del 11-S. Lo que buscaba el Consejo Europeo era hacerles ver que la UE estaba dispuesta a luchar contra el terrorismo, mostrando también su interés por conseguir un acuerdo operativo. Aunque las dificultades que este acuerdo ha encontrado se deben a la diferencia de enfoques con que una parte y otra tratan la protección de datos personales, finalmente el 20 de diciembre de 2002 se concluyó el mismo. Respecto a los países vecinos, se podría destacar el Plan de acción de Israel, considerándolo como el Estado con un mayor vínculo, y el Plan de acción adoptado con Marruecos.

4.- Acontecimientos recientes que afectan al espacio Schengen

4.1. Terrorismo

En la actualidad, son muchos los acontecimientos acaecidos tanto en el territorio de la UE como en otros territorios que tienen repercusión en el propio territorio europeo. El estudio realizado en este capítulo intenta plasmar un enfoque general de los hechos más relevantes y que mayor calado han tenido a nivel social, cultural y político dentro de la UE.

³² MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *La dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea...* cit. p. 343.

No hay duda de que uno de los hechos más destacados es el terrorismo. En los últimos años, han sido numerosos los ataques que han sufrido diversos países del espacio Schengen, provenientes en su mayoría del estado islámico. Más de una decena de ataques se han producido desde el año 2004, lo que afecta directamente a la seguridad de los Estados miembros, así como a las políticas exteriores que debe llevar a cabo la UE. Podemos destacar el ocasionado en Madrid, el 11 de marzo de 2004, por un grupo yihadista, con 191 muertos y más de 1800 heridos, al producirse diez explosiones en cuatro trenes de la red de Cercanías; el que tuvo lugar el 7 de julio de 2005, en Londres, con la explosión en tres trenes y en un autobús de cuatro bombas y un resultado total de 56 muertos y más de 500 heridos, ataque atribuido en este caso a Al Qaeda; la serie de atentados provocados en París, el 13 de noviembre de 2015, con un total de víctimas de 130 y más de 350 heridos; o el acaecido en Bruselas, el 22 de marzo de 2016, dejando un total de 32 fallecidos y más de 300 heridos³³.

La respuesta de los países del acervo Schengen, ante la oleada de ataques terroristas, ha sido la de llevar a cabo numerosas operaciones policiales que han conseguido dismantelar tramas yihadistas y detener a centenares de individuos que estaban relacionados con el entramado terrorista³⁴. Uno de los grandes temas a combatir es que, aunque las fuerzas de seguridad de los Estados miembros se coordinen entre ellas para intentar frenar este fenómeno, no existe un cuerpo que aplique normas exactamente iguales en todos los países que forman parte de la

³³ REINARES NESTARES, F.: "Amenaza yihadista en Europa, ¿qué hacer?". *Revista política exterior*, Vol. 30, núm. 171, 2016, pp. 52-60.

³⁴ REINARES NESTARES, F.: "Europa occidental como escenario del terrorismo global". *Ministerio de Defensa, Panorama Estratégico 2010/2011*, 2011, p. 146. Sobre otros modelos de respuesta puede verse MARTÍNEZ PEÑAS, L., *En nombre de Su Majestad*. Valladolid, 2016; o MARTÍNEZ PEÑAS, L., y Fernández Rodríguez, M., "Evolution of British law on terrorism: From Ulster to global terrorism (1970-2010)", en VV. AA.. *Post 9/11 and the State of permanent Legal Emergency. Security and Human Rights in countering terrorism*. Nueva York, 2012.

UE. Por ello, los países del espacio Schengen crearon el Sistema de Información Schengen, para mantener, como ya se ha indicado en este trabajo con anterioridad, un contacto entre los países transmitiéndose información.

4.2. Primavera árabe: Libia y Siria

La Primavera Árabe fueron una serie de manifestaciones que tuvieron lugar en el mundo árabe entre los años 2010 y 2013 y que reivindicaban la democracia y los derechos sociales, ausentes en gobiernos autoritarios como los de Túnez, Siria, Libia o Yemen, entre otros. Este hecho puso a prueba la Política Común de Seguridad y Defensa (en adelante PCSD) de la UE, política que surge oficialmente con el Tratado de Ámsterdam en 1999 y que tiene como objetivo un incremento de la capacidad militar de la UE y un mayor despliegue de misiones fuera del territorio europeo para preservar la paz, la seguridad internacional y prevenir los conflictos³⁵, demostrándose así el papel y la implicación de la UE en materia de paz y seguridad internacionales. Estos conflictos desencadenaron una respuesta internacional muy diversa.

En el caso de Libia y Siria, las manifestaciones que se llevaron a cabo fueron reprimidas de forma violenta, dejando como factor común en ambos casos crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y grandes flujos de refugiados³⁶.

³⁵ Política común de seguridad y defensa (PCSD).

http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/european_security_defence_policy.html?locale=es [ref. de 15 de febrero de 2018]

³⁶ CERVELL HORTAL, M. J.: “La UE ante el lado más oscuro de la Primavera Árabe (Libia y Siria)”. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 27 de marzo de 2014, p. 2.

Respecto a Libia, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas emitió, en 2011, dos resoluciones encaminadas a controlar el territorio libio, permitiendo exclusivamente el uso de la fuerza para proteger a los civiles, aunque finalmente la intervención internacional no se limitó a esto, sino que también derrocó el Gobierno de Gaddafi³⁷. Por su parte, la UE intentó reforzar sus relaciones con las fuerzas rebeldes e intentó desplegar una operación de ayuda humanitaria, la EUFOR Libia (*European Union Force*), que finalmente nunca se produjo, quedando su intervención relegada a la EUBAM Libia (*European Union Border Assistance Mission*), que se centra en la seguridad fronteriza³⁸.

Respecto a Siria, pese al gran número de fallecidos a causa de la respuesta de Basar el Asad en 2011, la intervención internacional no tuvo lugar, se limitó únicamente al veto ruso en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con el objetivo de proteger al gobierno de Siria ante cualquier consecuencia punitiva a la que tuviese que hacer frente por los crímenes de guerra y de lesa humanidad cometidos, el cual fue superado por los Estados miembros de la UE al imponer las sanciones que éste impedía, y a declarar que debían renunciar al empleo de armas químicas³⁹. En concreto, el papel que desempeñó la UE a través de la PCSD no fue el esperado. Además, se suspendió el Acuerdo de Cooperación con este país, que existía desde el año 1977 y que establecía una cooperación económica, técnica, financiera y en los intercambios comerciales⁴⁰, así como los privilegios que le otorgaba la Política Europea de Vecindad, la cual tiene como objetivo “establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas

³⁷ *Ibidem*, p. 3.

³⁸ *Ibidem*, pp. 8-9.

³⁹ *Ibidem*, p. 9.

⁴⁰ DOCE núm. 269, de 27 de septiembre de 1978, pp. 1-87. Ref. DOUE-L-1978-80315. Reglamento (CEE) núm. 2216/78 del Consejo, de 26 de septiembre de 1978, por el que se celebra el Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República Árabe Siria.

relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación”, como establece el artículo 8 del TUE. Además, la UE desplegó la UNSMIS (*United Nations Supervision Mission in Syria*), misión que consistía en una operación multinacional de observadores militares y que duró solo unos meses, manifestando de nuevo que la PCSD tenía un largo recorrido aún por delante. Sus dos grandes carencias son la inexistencia de recursos suficientes y la enorme división existente entre los Estados miembros de la UE a la hora de actuar y tomar decisiones⁴¹.

Debido a hechos como la Primavera Árabe, se han introducido modificaciones por parte de los Estados miembros de la UE en relación con el espacio Schengen. En el caso de España, según establece el artículo 15.1 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, se podrán adoptar medidas para denegar la entrada al territorio español de los interesados siempre que se deba a razones de orden público, seguridad pública o salud pública⁴².

⁴¹ CERVELL HORTAL, M. J.: “La UE ante el lado más oscuro de la Primavera Árabe (Libia y Siria)”... cit. pp. 10-12.

⁴² BOE núm. 51, de 28 de febrero de 2007: Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. Artículo 15. Medidas por razones de orden público, seguridad y salud pública “1. Cuando así lo impongan razones de orden público, de seguridad pública o de salud pública, se podrá adoptar alguna de las medidas siguientes en relación con los ciudadanos de un Estado miembro de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, o con los miembros de su familia: a) Impedir la entrada en España, aunque los interesados presenten la documentación prevista en el artículo 4 del presente real decreto. b) Denegar la inscripción en el Registro Central de Extranjeros, o la expedición o renovación de las tarjetas de residencia previstas en el presente real decreto. c) Ordenar la expulsión o devolución del territorio español. Únicamente podrá adoptarse una decisión de expulsión respecto a ciudadanos de un Estado miembro de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, o a miembros de

4.3. Movimientos migratorios y refugiados

Tampoco se puede dejar de lado el hecho de los movimientos migratorios. Muchos son los motivos por lo que las personas deciden trasladarse al territorio europeo pero, actualmente, un número cada vez mayor de crisis mundiales, tanto naturales como producidas por el hombre, impulsan a muchas personas a abandonar su país de origen. Entre las crisis humanitarias más relevantes se pueden destacar las de Afganistán, Birmania, Irak, Libia, Siria, Ucrania o Yemen⁴³.

Alrededor de veinte millones de personas de los quinientos ocho millones de personas que viven en la UE son ciudadanos de países no miembros, lo que supone que la cooperación de los Estados miembros sea esencial para gestionar mejor la migración⁴⁴.

En la siguiente tabla estadística de Eurostat, se aprecia la inmigración por nacionalidades que tiene lugar en la UE. Cabe mencionar que los datos que se trabajan son en miles y hacen referencia al año 2015, pues no existen referencias posteriores de dicha fuente de información.

su familia, con independencia de su nacionalidad, que hayan adquirido el derecho de residencia permanente en España, si existen motivos graves de orden público o seguridad pública. Asimismo, antes de adoptarse una decisión en ese sentido, se tendrán en cuenta la duración de la residencia e integración social y cultural del interesado en España, su edad, estado de salud, situación familiar y económica, y la importancia de los vínculos con su país de origen”.

⁴³ Las 15 crisis humanitarias que marcarán 2017 (y que no hay que olvidar). <http://www.europapress.es/internacional/noticia-15-crisis-humanitarias-marcaran-2017-no-hay-olvidar-20170219084338.html> [ref. de 20 de febrero de 2018]

⁴⁴ Parlamento Europeo: *La política de inmigración*. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.2.3.html [ref. de 20 de febrero de 2018]

María de la Cueva

	Total immigrants		Nationals		Total		Non-nationals				
	(thousands)	(thousands)	(%)	(thousands)	(%)	Citizens of other EU Member States		Citizens of non-member countries		Stateless	
						(thousands)	(%)	(thousands)	(%)	(thousands)	(%)
Belgium	146.6	17.9	12.2	127.7	87.1	61.8	42.2	65.8	44.9	0.0	0.0
Bulgaria	25.2	10.7	42.5	14.4	57.1	1.4	5.7	12.9	50.9	0.1	0.4
Czech Republic	29.6	4.5	15.1	25.1	84.9	14.5	49.0	10.6	35.9	0.0	0.0
Denmark	78.5	19.8	25.2	58.7	74.8	24.9	31.8	32.3	41.1	1.5	1.9
Germany	1 543.8	87.4	5.7	1 433.0	92.8	460.1	29.8	967.5	62.7	5.3	0.3
Estonia	15.4	8.0	52.2	7.4	47.8	3.2	20.7	3.7	23.7	0.5	3.4
Ireland	76.9	18.8	24.4	58.1	75.6	26.4	34.3	31.7	41.3	0.0	0.0
Greece	64.4	30.5	47.3	34.0	52.7	16.5	25.6	17.5	27.1	0.0	0.0
Spain	342.1	52.1	15.2	290.0	84.8	106.2	31.0	183.7	53.7	0.2	0.0
France	363.9	131.2	36.0	232.7	64.0	84.2	23.1	148.5	40.8	0.0	0.0
Croatia	11.7	6.5	55.4	5.2	44.6	2.2	18.7	3.0	25.8	0.0	0.0
Italy	280.1	30.1	10.7	250.0	89.3	63.5	22.7	186.5	66.5	0.0	0.0
Cyprus	15.2	3.2	20.8	12.0	79.2	6.1	40.2	5.9	39.0	0.0	0.0
Latvia	9.5	5.0	52.5	4.5	47.1	0.7	7.0	3.8	40.0	0.0	0.1
Lithuania	22.1	16.4	83.1	3.7	16.9	0.8	3.7	2.9	13.2	0.0	0.1
Luxembourg	23.8	1.2	5.0	22.6	94.8	16.4	69.0	6.1	25.8	0.0	0.0
Hungary	58.3	32.6	55.8	25.8	44.2	10.5	18.1	15.2	26.1	0.0	0.0
Malta	12.8	1.6	12.8	11.2	87.2	5.6	43.3	5.6	44.0	0.0	0.0
Netherlands	166.9	39.2	23.5	126.0	75.5	60.1	36.0	61.4	36.8	4.6	2.7
Austria	166.3	9.4	5.7	156.5	94.1	68.8	41.4	86.5	52.0	1.3	0.8
Poland	218.1	84.8	38.9	133.3	61.1	29.4	13.5	103.9	47.6	0.0	0.0
Portugal	29.9	14.9	50.0	14.9	50.0	6.4	21.2	8.6	28.7	0.0	0.0
Romania	132.8	115.5	87.0	17.2	13.0	8.2	6.2	9.0	6.6	0.0	0.0
Slovenia	15.4	2.8	17.9	12.7	82.1	2.8	17.9	9.9	64.2	0.0	0.0
Slovakia	7.0	3.2	46.1	3.8	53.9	3.1	44.4	0.7	9.5	0.0	0.0
Finland	28.7	7.3	25.5	20.8	72.3	7.6	26.5	13.1	45.6	0.1	0.2
Sweden	134.2	20.4	15.2	113.4	84.4	29.8	22.2	78.2	58.2	5.4	4.1
United Kingdom	631.5	83.6	13.2	547.8	86.8	269.2	42.6	278.6	44.1	0.0	0.0
Iceland	5.6	1.8	31.6	3.9	68.4	3.1	55.0	0.7	13.2	0.0	0.3
Liechtenstein	0.7	0.2	24.8	0.5	75.2	0.3	41.2	0.2	33.9	0.0	0.0
Norway	60.8	6.9	11.3	53.9	88.7	27.1	44.6	26.0	42.8	0.8	1.4
Switzerland	153.6	26.0	16.9	127.6	83.1	90.2	58.7	37.4	24.3	0.0	0.0

Note: the individual values do not add up to the total due to rounding and the exclusion of the 'unknown' citizenship group from the table.
Source: Eurostat (online data code: migr_imm1ctz)

Los países europeos que tienen un mayor número de inmigrantes son Bélgica (146.6), Alemania (1543.8), España (342.1), Francia (363.9), Italia (280.1), Noruega (166.9), Austria (166.3), Polonia (218.1), Rumanía (132.8), Suecia (134.2) y Reino Unido (631.5), siendo superior en todos ellos el número de no nacionales que el de nacionales, salvo en el caso de Polonia y Rumanía. Por su parte, los países europeos que albergan un mayor número de inmigrantes que son ciudadanos de países no miembros son Alemania (967.5), España (183.7), Francia (148.5), Italia (186.5), Polonia (103.9) y Reino Unido (278.6)⁴⁵.

⁴⁵ Fuente EUROSTAT: *Inmigración por ciudadanía, 2015*. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Immigration_by_citizenship,_2015_\(%C2%B9\).png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Immigration_by_citizenship,_2015_(%C2%B9).png) [ref. de 20 de febrero de 2018]

Como puede apreciarse, España (342.1) ocupa el cuarto lugar entre los países europeos que mayor número de inmigrantes reciben en su territorio, por detrás de Alemania, Reino Unido y Francia. En el caso español, los ciudadanos de países no miembros de la UE representan el 53,7% del total de los inmigrantes que residen en territorio español. Es de destacar la escasa diferencia existente con su país vecino francés (363.9) y la enorme diferencia con su otro país vecino, Portugal (29.9). Así mismo, si se compara con Suecia (134.2) por la extensión similar del territorio de ambos países, se aprecia la gran disparidad del número de inmigrantes que reciben uno y otro país.

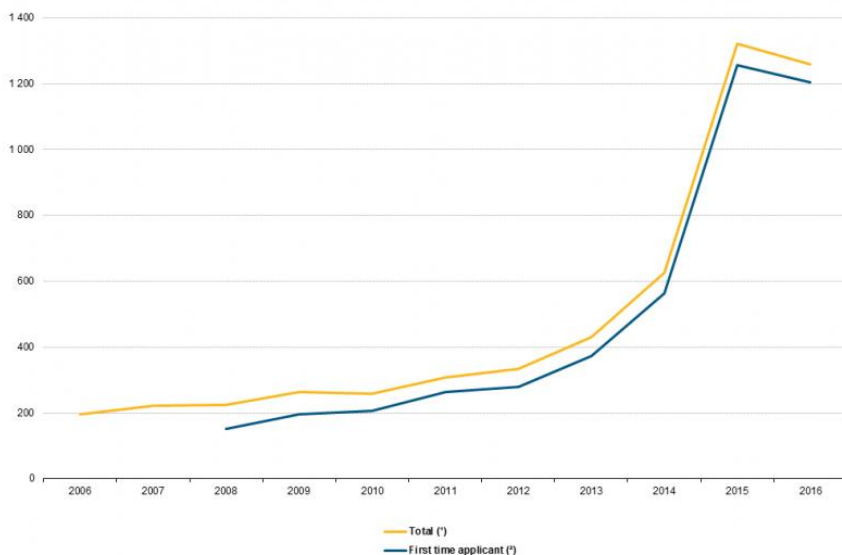
Viendo estos datos se puede vislumbrar que el número de peticiones de asilo es muy elevado. El siguiente gráfico de Eurostat muestra cómo el número de solicitudes es cada vez mayor, siendo datos desde el año 2006 al año 2016 por no existir referencias más recientes de dicha fuente de información⁴⁶.

Fue en el año 1992 cuando los Estados miembros recibieron muchas peticiones de asilo procedentes de personas de la antigua Yugoslavia, en concreto 672 mil solicitudes, y en el año 2001 fueron 424 mil solicitudes. Sin embargo, en los últimos años el número se ha incrementado de forma considerable. Solo en los años 2015 y 2016, alrededor de 1.3 millones de solicitudes de asilo han sido registradas en la UE, es decir, el doble aproximadamente que en 1992⁴⁷.

⁴⁶ Fuente EUROSTAT: *Solicitudes de asilo (no pertenecientes a la UE) en los Estados miembros de la UE-28, 2006-2016 (miles)*. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Asylum_applications_\(non-EU\)_in_the_EU-28_Member_States,_2006%E2%80%932016_\(thousands\)_YB17.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Asylum_applications_(non-EU)_in_the_EU-28_Member_States,_2006%E2%80%932016_(thousands)_YB17.png) [ref. de 21 de febrero de 2018]

⁴⁷ Fuente EUROSTAT: *Estadísticas de asilo*. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics/es&oldid=353137 [ref. de 21 de febrero de 2018]

María de la Cueva



(*) 2006 and 2007: EU-27 and extra-EU-27.

(†) 2006 and 2007: not available.

Source: Eurostat (online data codes: migr_asyctz and migr_asyappctza)

Los cinco mayores grupos de solicitantes de asilo por primera vez en cada uno de los Estados miembros de la UE en el año 2016 fueron los siguientes. Los sirios representaron el mayor número de candidatos en trece de los veintiocho Estados miembros, sobretodo en Alemania y Grecia. Por su parte, unos 127 mil afganos se registraron en Alemania, Austria y Hungría. Los iraquíes, iraníes y eritreos lo solicitaron a Alemania. E Italia recibió numerosas solicitudes provenientes de ciudadanos de Nigeria y de Pakistán. Como queda plasmado, Alemania ha sido el país que más solicitudes ha recibido, constituyendo el 57% de las solicitudes totales de asilo⁴⁸.

⁴⁸ *Ibidem*, [ref. de 21 de febrero de 2018]

En este contexto, es importante hacer referencia a la situación de los refugiados. Debido a la guerra en Siria, Europa ha experimentado en los últimos años el mayor desplazamiento de personas. Más de dos millones de refugiados y migrantes han llegado al territorio europeo durante los años 2015 y 2016 siendo necesario para ello la toma de medidas por parte de la UE. Estas medidas buscan resolver esta crisis, indagando en las causas profundas que la han ocasionado, y aumentar en consecuencia las ayudas a las personas que se encuentran en esta situación tan vulnerable. Sin embargo, esta situación preocupa mucho a los ciudadanos europeos, que ven esta oleada de refugiados como algo negativo, debido al enorme desembolso económico que supone para la UE su llegada. Como consecuencia, en el año 2015 se alzaron fronteras físicas, muros y vallas entre los Estados miembros, como fue el caso de Hungría, Macedonia, Austria, Eslovenia o Eslovaquia, dinamitando así los acuerdos de Schengen y poniendo en peligro lo que tantos años ha costado conseguir una Europa unida y fuerte⁴⁹.

La UE ha destinado 17700 millones de euros del presupuesto de la UE para hacer frente a esta crisis de los refugiados entre los años 2015 y 2017. Aunque la ayuda que proporciona la UE también abarca países situados fuera de la propia UE como son Turquía, Líbano, Jordania e Irak, es Turquía el país que acoge el mayor número de refugiados, siendo alrededor de tres millones en total, de los cuales son sirios dos millones y medio. Por ello, la UE ha acordado destinar entre 2016 y 2018 una ayuda de 6000 millones de euros a Turquía para que pueda hacer frente a este gran número de personas que cada día entran en su territorio⁵⁰.

⁴⁹ SAGARRA, E.: “¿La Unión Europea en peligro?: Brexit y refugiados”. *Revista de derecho Vlex*, núm. 142, marzo, 2016. https://app.vlex.com/#ES/search/jurisdiction:ES+content_type:4/schengen/ES/vid/631537994 [ref. de 22 de febrero de 2018]

⁵⁰ La UE y la crisis migratoria. <http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/migration-crisis/es/> [ref. de 23 de febrero de 2018]

Otro aspecto que cuida mucho la UE, en esta materia, es la capacidad que ha ido desarrollando para llevar a cabo operaciones de búsqueda y salvamento en el Mediterráneo, ya que muchas personas utilizan esta vía para desplazarse de forma ilegal. La UE ha logrado salvar la vida de más de 400000 personas entre los años 2015 y 2016. Para ello se creó en octubre de 2016 la Guardia Europea de Fronteras y Costas, que refuerza la gestión y seguridad de las fronteras exteriores comunes de la UE⁵¹.

Gracias a una propuesta de la Comisión Europea, los Estados miembros acordaron reubicar a 160000 solicitantes de asilo procedentes de Estados miembros de la UE, entre los que destacan Grecia e Italia, en otros países de la UE antes de septiembre de 2017. Dicho programa temporal de reubicación quedó establecido en dos Decisiones del Consejo de 2015, una donde se establecía la reubicación de 40000 personas (Decisión 11131/15⁵²) y otra en la que se regulaba la reubicación de las 120000 personas restantes (Decisión 12098/15⁵³). Sin embargo, los gobiernos nacionales deben acelerar la aplicación de dichas decisiones ya que el número de reubicaciones producidas por el momento es mucho menor que el pactado.

⁵¹ *Ibidem*, [ref. de 23 de febrero de 2018]

⁵² Decisión 11131/15 del Consejo de la Unión Europea, de 22 de julio de 2015: Resolución de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo sobre la reubicación de 40000 personas claramente necesitadas de protección internacional que en la actualidad se encuentran en Grecia e Italia.

⁵³ Decisión 12098/15 del Consejo de la Unión Europea, de 22 de septiembre de 2015: Decisión del Consejo por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia.