AUTORES

Marlene Zamarripa Ruíz

TÍTULO

La crisis del espacio Schengen: lecciones para la integración europea. Migración y Covid-19

repositorio.lasalle.mx/handle/lasalle/

No. 12, 2021, ene-jun, pp. 7-27

Muuch' xíimbal. Caminemos juntos.

ISSN 2395-9819	DOI
ISSN	Handle repositorio.lasalle.mx/handle/lasalle/

ENLACES

repositorio.lasalle.mx/handle/lasalle/

ORCID:

Licencia de Atribución Creative Commons 4.0

CC BY 4.0

Este documento se puede descargar y compartir con otras personas, siempre que se reconozca su autoría.

Repositorio Institucional
REIMS

Universidad La Salle México

Las crisis del espacio Schengen: lecciones para la integración europea. Migración y Covid-19

Marlene Zamarripa Ruíz *

Resumen

El presente artículo aborda las sucesivas dificultades por las que ha atravesado el espacio Schengen, la zona libre de controles fronterizos en Europa, provocadas por los distintos problemas que han afectado la integración europea en las últimas décadas, entre los más significativos la crisis de los refugiados, y recientemente, la pandemia por Covid-19. Estas circunstancias han provocado la reintroducción de controles fronterizos en los países que integran el espacio Schengen, lo cual daña no sólo la libre movilidad de personas, sino al mercado único europeo, al ser un aspecto necesario para el funcionamiento de éste. Por ello, es necesario extraer las lecciones que estas crisis han dejado para la supervivencia del espacio Schengen como un elemento indispensable de la integración europea.

Palabras clave

Espacio Schengen, crisis, controles fronterizos, Covid-19, lecciones

Fecha de recepción: Septiembre de 2020

Fecha de aceptación: noviembre de 2020

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestra en Estudios en Relaciones Internacionales y Licenciada en Relaciones Internacionales también por la UNAM. Profesora de asignatura en la Facultad de Estudios Superiores Aragón-UNAM, así como en la Universidad La Salle. Sus líneas de investigación son los procesos de integración regional, en particular la Unión Europea, así como los procesos de conformación histórica de los Estados Unidos. marlennezar@gmail.com

The Crises of the Schengen Area: Lessons for European Integration

Key words
Schengen area, crisis, border controls, Covid-19, lessons.

Final submission: September 2020

Acceptance: November 2020

Abstract
This article addresses the successive difficulties that the Schengen area, the free zone of border controls in Europe, has been going through, caused by the several problems that have affected European integration in recent decades, the most significant have been the refugee crisis, and recently the Covid-19 pandemic. These circumstances have led to the reintroduction of border controls in the countries that are part of the Schengen area, which damages not only the free mobility of people, but the European single market, as it is a necessary aspect for its operation. So, it is necessary to draw the lessons that these crises have left for the survival of the Schengen area as an indispensable element of European integration

I Introducción

El espacio Schengen es la denominación que se le da al territorio que comprende a aquellos países que abolieron los controles migratorios en sus fronteras comunes, funcionando en términos de fronteras exteriores como un solo país. Fue creado el 14 de junio de 1985, en la pequeña localidad luxemburguesa de Schengen, que se encuentra en el cruce de fronteras entre Luxemburgo, Francia y Alemania. Cinco de los diez miembros de la entonces Comunidad Económica Europea: Bélgica, Países Bajos, la República Federal de Alemania, Luxemburgo y Francia, firmaron un acuerdo para abolir las fronteras internas, el llamado "Acuerdo Schengen".

Este acuerdo, sin embargo, entró en vigor una década después. Fue el 26 de marzo de 1995 cuando las fronteras internas de la Unión Europea (UE) desaparecieron de manera efectiva entre un grupo de siete países. A los signatarios originales se sumaron España y Portugal, y dos años después empezaron a eliminar los controles fronterizos Italia y Austria.

En 1999, con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el espacio Schengen se convirtió en parte del derecho comunitario de la UE. Hoy en día el espacio Schengen está formado por 26 países, de los cuales 22 son miembros de la UE a los que se suman cuatro Estados extracomunitarios: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

La libre circulación en el espacio Schengen es un derecho para casi 500 millones de ciudadanos europeos, pero también para todos los nacionales de terceros países que están legalmente establecidos en el espacio Schengen. Los ciudadanos extranjeros que residen en dicho espacio gozan de ese derecho sin necesidad de visado alguno, siempre que dispongan de un permiso de residencia válido. Los ciudadanos extranjeros que viajen dentro del espacio Schengen pueden hacerlo libremente durante períodos no superiores a 90 días por semestre.[1]

La libre circulación significa el fin de las filas en aeropuertos y fronteras marítimas o terrestres, y el fin de los controles en las fronteras interiores. Se han retirado infraestructuras de control como las garitas de la policía de fronteras y demás barreras físicas. No obstante, cada uno de los países participantes tienen derecho a efectuar controles de personas y controles aduaneros en cualquier lugar de su territorio nacional, en el marco de la actividad cotidiana de control policial, aduanero y de inmigración. Hay múltiples ejemplos de operaciones de este tipo, desde los controles del tráfico rodado hasta la lucha contra la delincuencia organizada.

El espacio Schengen no sólo es uno de los más grandes logros de la integración europea, sino también un componente muy importante para la creación y desarrollo de la ciudadanía europea. No sólo permite a los ciudadanos de los Estados firmantes atravesar las fronteras sin pasaporte, sino que fomenta el acercamiento y entendimiento entre los mismos. Pero, además, tiene gran im-

[1] Oficina de publicaciones de la Comisión Europea: "El espacio Schengen", Oficina de publicaciones de la Comisión Europea, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_es.pdf

portancia para la economía del viejo continente; se calcula que los europeos cruzan las fronteras internas de la UE hasta 1,300 millones de veces al año y alrededor de 60 millones de camiones circulan por éstas con bienes por un valor de 2,8 billones de euros.[2]

Sin embargo, la creciente movilidad intracomunitaria, sumada a un contexto de problemas sucesivos que ha venido experimentando el proyecto europeo en las últimas décadas, desde la crisis económica mundial y sus efectos en la eurozona, la crisis de refugiados, el *Brexit*, y en últimas fechas, la pandemia del Covid-19; han hecho que el control de esta movilidad se haya puesto en entredicho en varias ocasiones. Por ello, hablar de una crisis del espacio Schengen no es algo nuevo en absoluto.

II Los primeros cuestionamientos a Schengen

A raíz de la incorporación de los países del centro y este europeo a la UE fue cuando se comenzó a debatir profundamente sobre los inconvenientes de la libre movilidad de personas vinculada al hecho de una Europa libre de controles fronterizos. En 2005, en pleno debate sobre el Tratado Constitucional Europeo la referencia al "fontanero polaco" se hizo popular en la campaña francesa del referéndum constitucional. Representaba el miedo a que una oleada de ciudadanos de los nuevos Estados miembros de la UE provenientes de Europa Central y Oriental se quedase con los puestos de trabajo de los nacionales de los quince países que conformaban la UE antes de la ampliación que entró en vigor el 1 de mayo de 2004.

Por esa razón, para aminorar las consecuencias que el ingreso de estos países podría desencadenar en los mercados laborales de los países europeos más prósperos, los Estados miembros con excepción de Suecia, Reino Unido e Irlanda, establecieron salvaguardas retrasando la libre circulación de trabajadores. De hecho, fue hasta 2011 cuando todos los países abrieron sus fronteras a la libre movilidad para los ciudadanos de la ampliación.

---

2 *Ibíd.*

Ese año fue también muy importante para el debate en torno a la Europa libre de controles fronterizos. Ante los efectos de la crisis económica global, el entonces presidente del Consejo de ministros de Italia, Silvio Berlusconi y el presidente francés Nicolas Sarkozy solicitaron la renacionalización de las fronteras interiores, poniendo en cuestión el espacio Schengen.[3] El motivo de esta petición fue la ingente llegada de un gran número de refugiados debido al estallido de las *primaveras árabes*. A estos posicionamientos se sumó el Primer Ministro británico, David Cameron, e incluso el gobierno alemán. Además, en el acuerdo bilateral entre los líderes de Francia y Alemania, Sarkozy y Merkel, a finales de 2011 se planteó la interrupción de la libertad de movilidad de personas debido a las dificultades para controlar las fronteras exteriores de los Estados miembros ante la llegada de nacionales de terceros países. Sin embargo, fue el cierre de la frontera entre Italia y Francia ese mismo año, ante el incremento de inmigrantes irregulares procedente del primer país, el momento más crítico de dicha crisis.

Posteriormente, a principios de 2014, dado que había finalizado la moratoria impuesta a la libre circulación de los ciudadanos de Rumania y Bulgaria, países de la quinta ampliación que ingresaron a la UE en 2007, debido a su mayor atraso económico y político, comenzó a hacerse cada vez más presente el debate en torno a la movilidad intracomunitaria con los discursos sobre la posibilidad de restricción a la libertad de movimiento. Uno de los principales argumentos ha sido el impacto que la presencia de ciudadanos comunitarios tendría en los sistemas de bienestar. Por ello, en países como Alemania y Reino Unido se comenzó a legislar en sentido restrictivo.

En el primer caso, Alemania planteó la posibilidad de cerrar el espacio Schengen o al menos establecer algún tipo de reforma correctora que mantuviera el control sobre los ciudadanos proce-

[3] "Berlusconi y Sarkozy solicitan la reforma del Tratado Schengen", *Vanguardia Internacional*, 26 de abril de 2011, https://www.lavanguardia.com/internacional/20110426/54145919118/berlusconi-y-sarkozy-solicitan-la-reforma-del-tratado-de-schengen.html

dentes de los países de la ampliación al Este. En agosto de 2014 Alemania adoptó una normativa, según la cual las autoridades podrían expulsar a los ciudadanos del sistema; es decir, borrar de los registros oficiales y dejar sin opción a ayudas a los ciudadanos europeos que, después de estar seis meses sin trabajar, no pudieran demostrar sus posibilidades de encontrar un empleo.[4]

El objetivo último de estas normativas era cerrar el acceso al denominado "turismo de prestaciones". En el mismo sentido, el Tribunal de Justicia de Luxemburgo certificó esta norma a través de una sentencia que se fundaba en la Directiva 2004/38 que establece que se condiciona el derecho de residencia al ejercicio de una actividad económica o a disponer de recursos suficientes.[5]

El caso británico fue mucho más drástico, ya que planteaba la posibilidad de extremar los obstáculos en el acceso al mercado de trabajo y, desde luego, a las prestaciones. La idea era la no concesión de beneficios laborales de manera inmediata a ciudadanos comunitarios (sólo después de tres meses), además de que sólo podrían percibirlas durante un máximo de seis meses.

Otro tipo de restricciones fue en materia de ayudas de acceso a la vivienda, y se planteó la posibilidad de deportar a aquellos que durmieran o mendigaran en la calle.[6] También en los Países Bajos los partidos tradicionales abogaron por la reforma del espacio Schengen en un intento de contener a las fuerzas políticas de extrema derecha, cada vez con mayor presencia en las instituciones no sólo de ese país, sino en todo el continente. De hecho, en las últimas décadas, el auge de los partidos de ultraderecha se ha extendido por toda Europa. Entre las causas principales de su creciente presencia están los efectos de la crisis económica global

---

[4] "Alemania estudia expulsar a los inmigrantes europeos en paro", El País: Economía, 26 de marzo de 2014, https://cincodias.elpais.com/cincodias/2014/03/26/economia/1395856750_631800.html

[5] "Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo", Diario Oficial de la Unión Europea, 29 de junio de 2004, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0038R(01)&from=EN

[6] "Reino Unido endurece ley migratoria", Portafolio Internacional, 22 de mayo de 2015, https://www.portafolio.co/internacional/reino-unido-endurece-ley-migratoria-27078

que fueron especialmente notorios en varios países miembros de la UE, aumentando la brecha de la desigualdad existente entre los Estados ricos y pobres, y afectando la calidad de vida de millones de ciudadanos europeos. Ante el debilitamiento del estado de bienestar europeo, el panorama político ha atestiguado la fuerza adquirida por los partidos de extrema derecha y con ellos, el resurgimiento de los nacionalismos y populismos, que rechazan abiertamente la migración y, por tanto, la Europa libre de controles fronterizos.

III La crisis migratoria y sus lecciones

La siguiente gran amenaza para el espacio Schengen y la libre movilidad de personas es una oleada migratoria de extraordinarias dimensiones. La llegada al viejo continente de cientos de miles de personas procedentes de zonas en conflicto como Siria, Afganistán, Irak y otros países que huyen del hambre y la guerra, que arriesgan incluso sus vidas en el mar, puso a prueba más que nunca el compromiso de los Estados miembros con la idea de las fronteras internas abiertas. Esta crisis alcanzó su punto más álgido en 2015 cuando más de un millón de personas llegó a Europa en busca de mejores condiciones de vida.[7]

Ante la oleada migratoria Europa reaccionó replegándose sobre sí misma. El cierre de fronteras interiores de manera temporal entre Alemania y Austria, entre Francia y Bélgica; la reintroducción de controles fronterizos en Suecia, Países Bajos, Austria y Francia, o la construcción de vallas en Eslovaquia y Hungría son ejemplos de las medidas que se tomaron. A falta de una política de asilo común, estás medidas surgieron de manera desordenada.

Alemania, que en el verano de 2015 había anunciado que acogería a todos los sirios que llegaran al país sin importar por dónde habían entrado en la UE, tuvo que dar marcha atrás a esta polí-

[7] De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (OMI) durante 2015 llegaron a Europa 1.200,000 personas. Véase: http://migration.iom.int/europe/

tica y reinstauró los controles en su frontera con Austria,[8] ya que el anuncio había contribuido no sólo a incrementar el flujo migratorio sino a la sensación de falta de control en Europa. Una decisión que fue rápidamente imitada por Austria, Países Bajos, Eslovaquia y Finlandia. La reintroducción en cadena de los controles fronterizos en varios países trajo consigo serios cuestionamientos sobre la continuidad del Acuerdo Schengen.

Cabe señalar que la posibilidad de reintroducir los controles fronterizos está prevista en la normativa Schengen y está sujeta a la vigilancia y verificación de las instituciones europeas, que exigen el cumplimiento de determinadas condiciones. Se trata de un recurso excepcional que debe invocarse como última instancia en presencia de una amenaza grave para el orden público o para la seguridad interior del Estado, y su ejercicio está limitado en el tiempo. Un Estado puede reestablecer controles en sus fronteras con el espacio Schengen durante un máximo de treinta días, prorrogables hasta seis meses.[9]

A la reinstauración de los controles fronterizos se sumó la falta de consenso entre los miembros de la UE en torno a la propuesta del entonces presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, para repartir a los solicitantes de asilo entre todos los Estados miembros, basándose para ello en un sistema de cuotas obligatorias.[10] La crisis puso contra las cuerdas al *Viejo Continente*; pero, sobre todo, puso en evidencia su incapacidad para responder de manera unitaria y coordinada a esta crisis humanitaria.

Debilidad, desunión y ausencia de liderazgo: la imagen que mostró la UE no fue la más deseable y varios expertos coincidieron en señalar que no sólo Schengen sino, incluso, el proyecto eu-

---

[8] Luis Doncel, "Los halcones fuerzan a Merkel a endurecer la política migratoria", El País, 12 de noviembre de 2015, http://internacional.elpais.com/internacional/2015/11/11/actualidad/1447258554_115567.html

[9] Oficina de publicaciones de la Comisión Europea, "el espacio Schengen", Oficina de la Comisión Europea, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_es.pdf

[10] Lucía Abellán, "La UE acuerda el reparto de 120.000 refugiados con 4 países en contra" El País Internacional, 22 de septiembre de 2015, http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/22/actualidad/1442936990_887494.html

ropeo estaba en riesgo.[11] Como ya se ha mencionado, no era la primera vez en que el espacio Schengen se veía amenazado. Sin embargo, el cierre de fronteras decretado esta vez por varios países en una especie de efecto dominó y en distintos puntos de Europa no tenía precedentes. Esta era la primera vez que ocurría algo semejante; se trataba del peor escenario posible.

La postura más dura en esta crisis la sostuvieron los países del Este. Naciones como Polonia, Rumania, Eslovaquia y, sobre todo, Hungría que se opusieron rotundamente al sistema de reparto de los solicitantes de asilo. Pero, además, otros países también tuvieron iniciativas que ponían en peligro la continuidad del Acuerdo Schengen. A finales de 2015 el gobierno neerlandés propuso la creación de un "mini-Schengen" en el que participarían solamente Alemania, Austria, los Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo, un grupo al que Berlín propuso añadir Francia, un mini-Schengen que quedaría aislado de las fronteras exteriores meridionales de la UE.[12]

La aceptación de una propuesta como esta habría significado un golpe definitivo a la confianza entre los Estados que quedasen fuera y los de dentro, y por tanto a la UE en conjunto. Pero, además, esta propuesta no prosperó porque el grupo de un mini Schengen habría tenido que compartir una misma política respecto a los refugiados, lo cual no fue posible ante las distintas sensibilidades de los países parte sobre este tema, como es el caso de Francia, que anunció que no aceptaría más refugiados, enfrentándose así a la Alemania de Merkel tendiente a una política más flexible.[13]

---

[11] Véase entre otros: Angeliki Dimitriadi, Akfar/Ideas, No. 48, Invierno 2015-2016, http://www.politicaexterior.com/articulos/afkar-ideas/europa-ante-los-refugiados/, Carmen González Enríquez: "La crisis de los refugiados y la respuesta europea", Análisis del Real Instituto Elcano, 18 de noviembre de 2015, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/720dbb004a9fd99f84e48e207baccc4c / ARI67-2015-GonzalezEnriquez-Crisis-refugiados-respuesta-europea.pdf?

[12] Carmen González Enríquez, "Schengen, un bien colectivo que nadie defiende", 23 de febrero de 2016, www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-gonzalezenriquez-schengen-bien-colectivo-nadie-defiende

[13] *Ibíd*.

La crisis de los refugiados dejó grandes lecciones para la gestión del espacio Schengen y para la integración europea en general; ésta puso de manifiesto que la libre circulación de personas requiere de una política de inmigración y de asilo común.[14] La libertad de circulación es, sin duda, uno de los derechos más importantes para los ciudadanos de la UE, pero se convierte en un problema cuando algunos países concentran la mayoría de los flujos migratorios y la solidaridad europea brilla por su ausencia, que es precisamente lo que sucedió durante la crisis migratoria.

La crisis reveló que en el diseño del control de la emigración y el asilo en Europa hay un desequilibrio inherente que tiene mucho que ver con la geografía. La zona Schengen de libre circulación está "protegida" por las fronteras exteriores y principalmente por Grecia, Italia y España, y por Malta y Chipre en menor medida. En virtud de su ubicación geográfica, estos países recibieron la inmensa mayoría de las llegadas irregulares.

Estos países son los que se vieron más afectados por los flujos migratorios irregulares, las fronteras externas actuaron como guardianas, pero también como puntos de llegada. El diseño del Sistema de Asilo Europeo (SECA) se basa este desequilibrio geográfico y lo ha perpetuado. De forma similar al enfoque del control fronterizo, el SECA reparte la carga aún más entre los Estados de la frontera exterior por medio de la Regulación de Dublín, según la cual el Estado de la UE responsable de atender una solicitud de asilo debe ser aquel al que el solicitante llegó en primer lugar dentro del suelo europeo. Si su solicitud es denegada en ese Estado, el solicitante no puede presentarla de nuevo en otro Estado de la UE.

---

[14] En 1999, con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, la política de asilo, la libre circulación de personas, la inmigración y las fronteras se convierten en materias de responsabilidad comunitaria. Por ello, el Tratado encomendó al Consejo Europeo la aprobación de medidas que configuren la política comunitaria de inmigración y asilo, regulando las condiciones de entrada y residencia, los procedimientos de obtención de visados, así como las medidas destinadas a afrontar la inmigración "ilegal". En estas medidas se ha avanzado de manera paulatina pero aún se considera que es un proceso incompleto en el que además tienen una mayor carga los países que tienen frontera externa, como se verá más adelante en este artículo.

La necesidad de reestructurar ambos se puso claramente de manifiesto cuando Grecia e Italia, pero también los Balcanes occidentales, empezaron a desmoronarse bajo el peso de unas llegadas que exigían supervisión, procesamiento, instalaciones de acogida, ayuda, interpretación, asistencia médica e incluso, apoyo psicológico. Por esa razón, estos países han pugnado por un reparto equitativo de los refugiados.

En ese sentido, la crisis migratoria mostró que se debe reformar el sistema de asilo, en especial en lo referente al país responsable de atender el proceso de asilo y reforzar la coordinación en materia de fronteras exteriores. Pero también mostró que es necesario diseñar una política de lucha contra el tráfico de personas que se encargue de la defensa de los derechos humanos de migrantes y refugiados, y trabajar también sobre las causas que provocan los desplazamientos forzosos, entre otros factores.

IV El Covid-19 como amenaza a la libertad de movimiento

De lo señalado hasta el momento, ante una paulatina disminución de los flujos migratorios[15] y dado que la UE ha tenido en los últimos años otros problemas como el *Brexit*[16] que ha ocupado buena parte de la agenda comunitaria, ha dejado de lado la puesta en marcha de importantes reformas que complementarían y ayudarían a la supervivencia del espacio Schengen. Pero, pese a la disminución de la presión migratoria y ante el hecho de que en junio pasado el Acuerdo Schengen cumplió 25 años, la celebración quedó completamente eclipsada, la idea de las fronteras abiertas en el viejo continente de nueva cuenta quedó inmersa en una grave crisis. El coronavirus (Covid-19) se convirtió en la más reciente amenaza para la libertad de movimiento en Europa.

---

[15] Ello se debió, en buena medida, al acuerdo que la UE firmó con Turquía en 2016, por el que este país se comprometió a contener el flujo migratorio en la ruta de los Balcanes a cambio de 6000 millones de euros para atender a los refugiados.

[16] Lo cual no deja de ser paradójico, pues una de las causas principales del triunfo de la opción de salir de la UE en el referéndum de 2016 fue justamente la inmigración pese a que ese país no pertenencia al espacio Schengen, pero si al mercado común.

El nuevo coronavirus Covid-19 se originó en la ciudad de Wuhan en China. A mediados de diciembre de 2019 las autoridades sanitarias de dicha ciudad detectaron una serie de casos de neumonía producida por una causa desconocida. En ese momento se originó la alarma sobre una nueva enfermedad desconocida hasta entonces. China y Corea del Sur se convirtieron en los principales focos de la pandemia. Sin embargo, ésta comenzó a propagarse rápidamente por el mundo entero. De hecho, desde enero se empezó a detectar una serie de casos en territorio europeo.

El brote de Covid-19 se convirtió en un desafío sin precedentes que está perturbando las vidas, las sociedades y la economía del mundo entero al traer consigo un largo confinamiento cuyos efectos en todos los ámbitos aún están por revelarse. En el caso europeo, el coronavirus se propagó de manera alarmante en países como Italia y España[17] convirtiéndolos en dos de los puntos críticos del Covid-19 en el mundo. Ello llevó a que, a principios de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declarara que Europa era el nuevo epicentro del Covid-19.[18]

Fue así como la restricción de la libre circulación de personas, tan importante para el proyecto europeo, se convirtió en el principal recurso para impedir la expansión acelerada de los contagios y el consecuente colapso de los sistemas sanitarios. De manera similar a lo ocurrido en los momentos más álgidos de la crisis de los refugiados, tras los primeros controles fronterizos establecidos entre Austria e Italia y Polonia, empezaron a producirse otros en muchas otras fronteras europeas.

La Comisión Europea recibió avisos de 14 países europeos que restablecieron controles fronterizos: Alemania, Austria, Dinamarca, Hungría, Lituania, Bélgica, Portugal, Estonia, Finlandia,

---

[17] A principios de abril, Italia alcanzo una cifra de 15,300 muertos, mientras España, de 11,700. En ese momento, ambos países sumaban el 44% de las defunciones a nivel mundial, cuando representan 1.4% de la población mundial. Véase Gemma Saura: "¿Por qué Italia y España?", La Vanguardia Internacional, 5 de abril de 2020, https://www.lavanguardia.com/internacional/20200405/48314311965/por-que-espana-italia.html

[18] Pablo Linde "Europa se ha convertido en el epicentro de la pandemia del coronavirus", El País, 13 de marzo de 2020, https://elpais.com/sociedad/2020-03-13/europa-se-ha-convertido-en-el-epicentro-de-la-pandemia-del-coronavirus.html

Polonia, República Checa, España y dos países que no forman parte de la UE, pero sí del espacio Schengen: Noruega y Suiza. La Comisión intentó frenar el efecto dominó, anunciando una propuesta para que la UE prohibiera los viajes no esenciales desde fuera del club comunitario. Aunque esta medida fue aprobada por los líderes europeos, no logró parar el cierre de fronteras.

"Cuanto menos viajemos, mejor podremos contener el virus", declaró la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, cuando propuso la restricción temporal de la entrada de personas en el espacio común europeo,[19] aprobada el 17 de marzo por los jefes de Estado y de gobierno de la UE en la reunión extraordinaria del Consejo Europeo por video conferencia.

Sin embargo, el cierre de fronteras y el establecimiento de controles fronterizos no sólo daña la libertad de movimiento, sino también uno de los más grandes logros de la UE: el mercado interior. La UE denunció filas de 40 kilómetros en algunas fronteras, hasta 18 horas para poder pasar de un país a otro, algo que sucedió especialmente en la frontera entre Austria e Italia, donde comenzaron los controles.[20]

Von der Leyen advirtió que esas filas pondrían en riesgo las cadenas de suministros esenciales para que la economía europea siga funcionando, para que siga habiendo productos en los supermercados, para que las fábricas que trabajan en material médico tengan lo que necesitan y los hospitales reciban ayuda esencial, como mascarillas o medicinas.[21] Por ello, la Comisión propuso "líneas verdes" para que todos los camiones y transportes de material pudieran cruzar las fronteras internas de la Unión con un tiempo máximo de espera de 15 minutos.

---

[19] Véase: "Bruselas pide vetar los viajes no esenciales a la UE durante al menos un mes", Europa Press, 16 de marzo de 2020, https://www.europapress.es/internacional/noticia-bruselas-pide-vetar-viajes-no-esenciales-ue-menos-mes-frenar-coronavirus-20200316173245.html

[20] Ignacio Alarcón, "Schengen cumple 25 años inmerso en su peor crisis por el coronavirus", El Confidencial, 26 de marzo de 2020, https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2020-03-26/schengen-cumple-25-anos-inmersa-en-su-peor-crisis-por-el-coronavrus_2518052/

[21] *Ibíd.*

Cabe señalar que la crisis desatada por Covid-19 no sólo ha sido sumamente negativa para una de las ventajas más visibles para la economía y la ciudadanía europea como es la libertad de movimiento; también ha afectado los principales valores de la UE, sobre todo la solidaridad. Al comienzo de la crisis, algunos de los países más ricos de la UE, encabezados por Alemania y Países Bajos se mostraron reticentes a destinar fondos para ayudar a España e Italia, los países más golpeados por la pandemia. Incluso, en un principio Francia y Alemania rechazaron el envío de materiales médicos, por lo que Italia aceptó la ayuda de China.[22]

A finales de abril, Europa comenzaba a ver el fin del momento más crítico de la pandemia, pese a que seguía siendo la región más afectada, con 839 mil casos de Covid-19 la OMS informó que las curvas de incidencia mostraban la estabilización en el continente.[23] Ello permitió comenzar a pensar en el futuro, aunque éste puede no ser muy alentador, no sólo por la posibilidad de un rebrote, sino debido a la recesión que varios países sufrirán como consecuencia de la pandemia. Además de la pérdida en vidas humanas (para esas fechas en Europa habían muerto casi cien mil personas),[24] el impacto económico de la pandemia ha amenazado con ahondar la fractura de la UE.

La crisis desatada por la pandemia fue el escenario perfecto para que las diferencias históricas entre los países del norte y los del sur salieran a flote una vez más como ocurrió durante la crisis de la eurozona cuando los países del sur fueron incluso acusados de despilfarradores por los del norte, caracterizados por una mayor disciplina fiscal, además de que hubo agrios debates para rescatar a las economías más afectadas.

---

[22] Fernanda Hernández Orozco, "La UE es otro paciente en crisis por el coronavirus", Expansión, 16 de abril de 2020, https://expansion.mx/mundo/2020/04/16/la-union-europea-es-otro-paciente-en-crisis-por-el-coronavirus

[23] "Coronavirus: bajan los contagios de Covid-19 en Europa", Euronews, 23 de abril de 2020, https://es.euronews.com/2020/04/22/bajan-los-contagios-en-europa

[24] Según estimaciones de la OMS ya para finales de julio, al momento de escribir estas líneas, se hablaba de 200 mil decesos.

Para contrarrestar el fantasma de una UE fracturada, el 27 de mayo la Comisión Europea lanzo una propuesta de un fondo de recuperación para que los socios comunitarios puedan superar la crisis del coronavirus: 750,000 millones de euros, de los que 500,000 se habilitarían como transferencias directas y 250,000 serían créditos.[25] El plan de este fondo se sustentó en buena medida en una iniciativa francoalemana, lanzada a mediados de mayo por Angela Merkel y Emmanuel Macron.

La iniciativa, además, marcó el cambio radical de Alemania en su óptica financiera, siempre orientada en el rigor presupuestario, la acumulación de reservas y la aversión a las deudas. El fondo de recuperación fue aprobado no sin dificultades, en una cumbre de jefes de Estado y de gobierno, ya presencial, en Bruselas del 17 al 21 de julio. En la cumbre, las cifras sufrieron una modificación, pues, aunque el total se mantuvo (750,000 millones de euros), las transferencias directas fueron recortadas en 390,000 millones de euros, mientras que los créditos quedaron 360,000 millones.[26]

Para sus defensores, el fondo de recuperación no tiene sólo un sentido económico sino también político, pues un deterioro grave de la economía podría llevar a que la ultraderecha siga ganando terreno en Europa. Como se mencionado, desde hace años, la posibilidad de que los movimientos de extrema derecha se hagan del poder acecha el continente. Sin embargo, una crisis económica y social como la provocada por la pandemia de coronavirus, podría ser un momento decisivo para sus aspiraciones.

Por otra parte, después de varias semanas de confinamiento estricto y parálisis económica, Europa comenzó a prepararse para volver a la normalidad. El pasado 15 de junio dio un importante paso en ese sentido, en medio de la pandemia, decreciente en el

---

[25] Página oficial de la Unión Europea: "Respuesta común de la UE al Covid-19", "3 de julio de 2020, https://europa.eu/european-union/coronavirus-response_es

[26] Jaume Masdeu, "La UE aprueba el gran pacto para la recuperación", La Vanguardia, 21 de julio de 2020, https://www.lavanguardia.com/economia/20200721/482455477096/union-europea-gran-pacto-recuperacion-coronavirus-estimular-economia.html

continente,[27] varios países como Francia, Alemania, Bélgica, Dinamarca, Austria y Grecia reabrieron sus fronteras a los países de la UE en un momento en que los Estados buscan reactivar sus economías, el turismo y el flujo de personas. Sin embargo, se acordó que la reapertura sería gradual y cautelosa para evitar un repunte de casos de Covid-19.

Junto con el levantamiento de los controles fronterizos en sus esfuerzos por dar claridad a la vuelta a la normalidad, la Comisión Europea lanzó "Re-open UE", una plataforma web para facilitar información sobre la reapertura de las fronteras y los requisitos exigidos a nivel sanitario en cada Estado para dar orientaciones a los ciudadanos que quieran viajar entre las fronteras del bloque.

Por otro lado, a partir del 1 de julio inició la reapertura de las fronteras exteriores con la autorización de entrada a los ciudadanos y residentes de un reducido grupo de 15 países. La lista incluye a Argelia, Australia, Canadá, Corea del Sur, Japón, Georgia, Marruecos, Montenegro, Nueva Zelanda, Ruanda, Serbia, Tailandia, Túnez y Uruguay. Sus ciudadanos podrán entrar en todo el territorio de la UE. El caso de China había quedado supeditado a que su gobierno autorizara la entrada de ciudadanos europeos, dado que la reciprocidad es una de las condiciones exigidas por Bruselas para la apertura, lo cual sucedió a finales de junio.

Antes de la pandemia, los ciudadanos de 105 países podían entrar con visado al espacio Schengen, y los de otros 67 países incluso sin visado.[28] La lista acordada dejó fuera a más de 150 países, entre ellos Estados Unidos, Brasil, México, Rusia o India. Sin embargo, no garantiza la entrada a los países seleccionados. Se acordó que los socios de la UE podrían mantener el veto a algunos de estos si consideraban poco fiable su situación epidemiológica. Aun así, el principal valor de la lista acordada es que evita una apertura caótica de la UE, que habría puesto en peligro una vez más la continuidad del espacio Schengen.

---

[27] Si bien, al momento de cerrar este artículo, a finales de julio de 2020 se hablaba ya de un repunte de casos de Covid-19 en países como España, Bélgica y Francia.

[28] Espacio Schengen: ¿Quién necesita un visado Schengen?, https://www.schengenvisainfo.com/es/quien-necesita-un-visado-schengen/

La Comisión Europea temía que cada socio hiciese su propio listado de países autorizados, lo que podía haber obligado a reintroducir controles fronterizos internos para frenar la circulación de las personas llegadas desde terceros países considerados de riesgo. El temor a que el espacio Schengen se resquebraje aún existe, pero el acuerdo sobre los países seguros lo reduce de manera considerable.

Llama la atención que quedaron fuera de la lista acordada países tan significativos como Estados Unidos, Rusia, Brasil, México o India, muy importantes para mercado turístico europeo. La recomendación comunitaria prevé una revisión del listado cada 15 días, para añadir nuevos países seguros. Pero también contempla la posibilidad de restringir aún más la lista si en alguno de los seleccionados inicialmente o añadidos después se produjera un deterioro de la situación epidemiológica.

Reflexiones finales

Como se ha expuesto a lo largo de este artículo, en varias ocasiones se ha puesto en duda la continuidad del espacio Schengen, siendo la crisis desatada por la pandemia por Covid-19 la última situación que ha puesto en peligro este importante ámbito de la integración europea, que es a su vez un aspecto complementario de otros, como es el caso de la ciudadanía europea y, desde luego, del Mercado Único de ahí la importancia de preservarlo.

Desde la perspectiva de la movilidad intraeuropea, la crisis del Covid-19 tuvo un efecto paralizante con el cierre sucesivo de las fronteras nacionales, terrestres, aéreas o marítimas, lo que implicó la inactivación del espacio Schengen y la interrupción temporal de cualquier movimiento migratorio interno. En principio, el cierre se realizó de forma descoordinada y unilateral para evitar la extensión de los contagios. Sin embargo, los controles fronterizos causaron problemas en el aprovisionamiento de mercancías y material sanitario a los países.

Ante esta situación, la Comisión Europea debió actuar proponiendo la apertura de carriles rápidos en las fronteras para los camiones, evitando así el desabastecimiento de productos nece-

sarios y promoviendo la coordinación entre los Estados implicados. El riesgo era no sólo el cierre del espacio Schengen, sino el del Mercado Único, pues como se ha mencionado, Schengen es un aspecto complementario de otros aspectos de la integración europea, por lo que su desaparición tendría graves consecuencias.

Por otro lado, la crisis económica provocada por el confinamiento ha dejado sin empleo y en situación de gran precariedad a millones de personas en todo el mundo por lo que se estima que, a nivel global, la pandemia podría provocar una crisis de gravedad comparable con la gran depresión de 1929. Por ello, aunque en los últimos años la presión migratoria hacia la UE había disminuido, una de las previsibles consecuencias de la pandemia será el aumento de la migración hacia el viejo continente. Por lo que es muy probable que ante las crisis económicas y sociales que los propios países europeos enfrenten, regresen los controles fronterizos para contener dicha migración, lo cual pondría de nuevo en peligro el espacio Schengen. Por ello es fundamental que, para la supervivencia de Schengen, la UE impulse las necesarias reformas que este requiere.

Por lo pronto, en la agenda de la actual presidencia del Consejo de la UE que recae en Alemania, los tres ejes prioritarios que Merkel ha mencionado son: protección del clima, digitalización, y acción exterior de la UE. Sin embargo, la realidad indica que otros asuntos deberán ser atendidos con urgencia, como el marco de relaciones post-Brexit, las relaciones con China, con EE. UU., y desde luego, la gestión del impacto del coronavirus más allá de la ayuda económica acordada.

La crisis del coronavirus ha constituido un nuevo ejemplo de que una Europa libre de controles fronterizos no es compatible con una integración incompleta. Por ello, será necesario impulsar de reformas pendientes desde la crisis migratoria, como el fijar una política migratoria y de asilo de la UE, reformas que serán muy necesarias ante un eventual repunte de la migración hacia el viejo continente para la supervivencia del espacio Schengen. Pero también será necesario que la UE impulse una mayor integración en ámbitos en los que hasta ahora sólo tiene una competencia de apoyo a los Estados miembros, como son la salud pública, el empleo y las políticas fiscales y socioeconómicas.

Fuentes

Abellán, Lucía. "La UE acuerda el reparto de 120.000 refugiados con 4 países en contra". *El País Internacional. 22 de septiembre de 2015. Consulta: 4 de mayo de 2020.* http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/22/actualidad/1442936990_887494.html

Alarcón, Ignacio. "Schengen cumple 25 años inmersa en su peor crisis por el coronavirus". *El Confidencial. 26 de marzo de 2020. Consulta: 26 de mayo de 2020,* https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2020-03-26/schengen-cumple-25-anos-inmersa-en-su-peor-crisis-por-el-coronavrus_2518052/

Diario Oficial de la Unión Europea. "Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo". 29 de junio de 2004. Consulta: 5 de julio de 2020. https://eur-lex.europa.eu/legal content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0038R(01)&from=EN

Dimitriadi, Angeliki. "Akfar/Ideas" No. 48. Invierno 2015/2016. Consulta: 5 de junio de 2016. http://www.politicaexterior.com/articulos/afkar-ideas/europa-ante-los-refugiados/

Doncel, Luis. "Los halcones fuerzan a Merkel a endurecer la política migratoria". *El País. 12 de noviembre de 2015. Consulta: 3 de marzo de 2020.* http://internacional.elpais.com/internacional/2015/11/11/actualidad/1447258554_115567.html

El País: Economía. "Alemania estudia expulsar a los inmigrantes europeos en paro". *El País. 26 de marzo de 2014.* https://cincodias.elpais.com/cincodias/2014/03/26/economia/1395856750_631800.html

Euronews. "Coronavirus: bajan los contagios de Covid-19 en Europa". 23 de abril de 2020. Consulta: 6 de junio de 2020. https://es.euronews.com/2020/04/22/bajan-los-contagios-en-europa

Europa Press. "Bruselas pide vetar los viajes no esenciales a la UE durante al menos un mes". 16 de marzo de 2020. Consulta: 17 de abril de 2020. https://www.europapress.es/internacional/noticia-bruselas-pide-vetar-viajes-no-esenciales-ue-menos-mes-frenar-coronavirus-20200316173245.html

González Enríquez, Carmen. "La crisis de los refugiados y la respuesta europea. Análisis del Real Instituto Elcano". 18 de noviembre de 2015. Consulta: 17 de enero de 2020. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/720dbb004a9fd-99f84e48e207baccc4c /ARI67-2015-GonzalezEnriquez-Crisis-refugiados-respuesta-europea.pdf?

González Enríquez, Carmen. "Schengen un bien colectivo que nadie defiende". 23 de febrero de 2016. Consulta; 6 de febrero de 2020. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-gonzalezenriquez-schengen-bien-colectivo-nadie-defiende

Hernández Orozco, Fernanda. "La UE es otro paciente en crisis por el coronavirus". *Expansión, 16 de abril de 2020. Consulta: 4 de mayo de 2020.* https://expansion.mx/mundo/2020/04/16/la-union-europea-es-otro-paciente-en-crisis-por-el-coronavirus

Linde Pablo. "Europa se ha convertido en el epicentro de la pandemia del coronavirus". *El País. 13 de marzo de 2020. Consulta: 1 de abril de 2020.* https://elpais.com/sociedad/2020-03-13/europa-se-ha-convertido-en-el-epicentro-de-la-pandemia-del-coronavirus.html

Masdeu Jaume. "La UE aprueba el gran pacto para la recuperación". *La Vanguardia. 21 de julio de 2020. Consulta: 22 de julio de 2020.* https://www.lavanguardia.com/economia/ 20200721/482455477096/union-europea-gran-pacto-recuperacion-coronavirus-estimular-economia.html

Organización Internacional para las Migraciones, http://migration.iom.int/europe/

Página oficial de la Unión Europea. "Respuesta común de la UE al Covid-19", 3 de julio de 2020. Consulta: 6 de julio de 2020. https://europa.eu/european-union/coronavirus-response_es

Página web del espacio Schengen: https://www.schengenvisainfo.com/es/quien-necesita-un-visado-schengen/

Portafolio Internacional. "Reino Unido endurece ley migratoria". 22 de mayo de 2015 Consulta: 16 de mayo de 2020.

https://www.portafolio.co/internacional/reino-unido-endurece-ley-migratoria-27078

Saura, Gemma. "¿Por qué Italia y España?" *La Vanguardia Internacional. 5 de abril de 2020. Consulta: 2 de mayo de 2020.* https://www.lavanguardia.com/internacional/20200405/48314311965/por-que-espana-italia.html

Vanguardia Internacional. "Berlusconi y Sarkozy solicitan la reforma del Tratado Schengen". 26 de abril de 2011. Consulta:10 de junio de 2020. https://www.lavanguardia.com/internacional/20110426/54145919118/berlusconi-y-sarkozy-solicitan-la-reforma-del-tratado-de-schengen.html