

La covid-19 y el espacio Schengen. Hacia un nuevo modelo de interdependencia europeo

ANA MARÍA GONZÁLEZ*

RESUMEN

Determinados elementos diferenciales de la arquitectura política-institucional interna de la Unión Europea (UE) y su propia naturaleza jurídica condicionan y determinan su comportamiento y la eficacia de sus decisiones, convirtiendo a esta organización internacional sui generis en un actor internacional de primer nivel. Esta condición ha hecho que, en el marco de las Relaciones Internacionales y, en concreto, tras la pandemia, deba estudiarse de manera diferenciada su impacto sobre conceptos de las Relaciones Internacionales como la interdependencia. Todas las restricciones a la movilidad durante la pandemia se adoptaron a nivel nacional, sin ser acordadas ni coordinadas previamente a nivel de las instituciones de la UE. En el marco institucional, la Comisión Europea se limitó a adoptar un conjunto de medidas de derecho indicativo o soft law destinadas a coordinar las medidas nacionales y a subrayar la importancia de la no discriminación y la proporcionalidad en su aplicación que, en muchos casos, no se respetó.

La UE es una entidad compleja y dividida que implica a muchos actores —sociales, regionales, Estados miembros, instituciones supranacionales— y por tanto los modelos que adopta en situaciones de crisis repercuten no solo en los Estados miembros, sino que muestra la importancia de la complejidad en la era de la globalización.

Un estudio de estos modelos, en cierta medida, nos facilita la posibilidad de establecer patrones que, a pesar de la complejidad de la sociedad (internacional) y las relaciones internacionales, nos permitirían ofrecer múltiples canales que faciliten la colaboración global en la solución de fenómenos específicos.

La presente propuesta pretende contribuir a esclarecer esos patrones y consecuentemente establecer nuevas líneas de desarrollo en la investigación sobre el concepto de la interdependencia tras la pandemia ocasionada por la covid-19 en el espacio Schengen. Este nuevo marco de interpretación de la interdependencia contribuirá a la comprensión de algunos aspectos actuales de las Relaciones Internacionales contemporáneas. Así, la interdependencia que se genera en uno u otro modelo de convivencia entre estados determina en última instancia la respuesta de estos a mutaciones tan excepcionales como la generada por la covid-19 en 2020 y su impacto en lo que siempre se ha considerado uno de los logros más notables de la integración europea, el mercado único.

PALABRAS CLAVE

Relaciones Internacionales; interdependencia; espacio Schengen; Unión Europea; covid-19; pandemia; libre circulación; mercado único.

TITLE

The COVID-19 and the Schengen Area. Towards a new model of European interdependence

EXTENDED ABSTRACT

This research starts from the situation generated by the pandemic in 2022 in the Schengen area. Paradoxically, a few days before the 25th anniversary of the establishment of the Schengen area, the World Health Organization (WHO) declared the outbreak of Coronavirus, a global pandemic which forced the closure of most European borders. What seemed to be a guaranteed right, freedom of movement, was suspended in order to control the pandemic.

The decisions taken by states unilaterally generated complex derivations in the framework of complex interdependence

DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2023.52.009>

Formato de citación recomendado:

GONZÁLEZ, Ana María (2023). "La covid-19 y el espacio Schengen. Hacia un nuevo modelo de interdependencia europeo", *Relaciones Internacionales*, n° 52, pp. 173-189.

*Ana María
GONZÁLEZ,
Universidad Francisco
de Vitoria. Contacto:
a.gmarin@ufv.es

Recibido:

04/10/2022

Aceptado:

23/11/2022

within which the European Union operates. National measures, far from guaranteeing the four fundamental freedoms, highlighted the discrepancies and lack of integration in this area. The temporary restrictions on free movement indirectly signified the proclamation that public health and those freedoms cannot coexist in critical situations, eliminating any pretense of EU leadership.

Transnational relations, which on the one hand led to the increasing interconnectedness of societies, on the other hand also resulted in the restriction of states' foreign policy spaces for action. This has led to the emergence of international governance, a model that has a strong influence on the development and functioning of the EU. Most EU Member States reacted quickly to the risk of the exponential spread of the coronavirus and adopted stringent preventive measures that culminated in unprecedented restrictions on the free movement of persons within the EU, with important consequences for the functioning of the internal market.

The narrative of Europe as a market power emerges as an alternative. The normative approach to European identity assumes that the very nature of the EU as a market predisposes it to use its economic capabilities as a foreign policy tool. Thus, an approach that emphasizes this fact will be analytically more appropriate than an approach based on the normative identity of the Union. This points to the gestation of a new form of global governance and the design of new mechanisms for cooperation between states in the framework of interdependence and could be seen as a starting point for the debate on whether interfering in the internal market with restrictions and prohibitions on mobility was a reasonable alternative for member states to take, considering other competing interests. That is, whether the situation generated by the pandemic justified the degree of interference with free movement within the EU.

The European system of governance, the most developed in contemporary international relations, showed many weaknesses and even a regression during the pandemic; that is, to a pre-eminently intergovernmental process, led by the most powerful EU countries. The EU's international cooperation systems, mechanisms and instruments must lay the foundations for a new agenda adapted to the reality of a post-Covid multipolar and interdependent world.

This article is organized in three parts. The first part focuses on situating the concept of interdependence in both traditional and contemporary International Relations. This interdependence is generated for different reasons, each of which specifically defines the model to be followed by states in their transnational relations. The progressive redistribution of global power towards multipolarity and the deepening of interdependence between states have given rise to a transition towards interolarity in which cooperation/integration, multilateralism and the role of the great powers or polarity occupy a prominent place. This is due to the increase in the number, quality and nature of the different interconnections that, at the international level, take place between different types of actors.

Once the concept of interdependence has been placed in a global framework, the impact of this phenomenon on the Schengen area will be studied as an element common to all Member States, but for which different solutions were offered.

The temporary suspension of the Schengen area affected the four fundamental freedoms and, although some were affected more than others, there is no doubt about its impact on European systems. This impact, far from being gauged by the European Union as an organization, was managed unilaterally by the states that persisted in their isolationist attitude, reinforcing the scarce integration that the Schengen area has always experienced but which was necessary in this context. The difference in scope and rigidity of national travel restrictions and bans resulted in a spectrum of diverse and sometimes inconsistent restrictions across the Union. As an example, most entry bans to national territories contained exceptions for domestic nationals and residents: some provided exceptions for nationals, residents, and persons confirmed negative for Covid-19, whereas others offered exceptions to nationals, residents, and persons entering the national territory for valid reasons.

The second part of our research focuses on a qualitative analysis of the restrictions in the Schengen area and whether the interdependence experienced in this area and its lack of integration favour or harm the EU's behaviour on the international stage. Member States justified all travel restrictions –including entry and exit bans to and from national territories– on public health grounds. In this sense, the removal of multilevel governance elements in different EU policy areas elevated issues originally from the European framework to the international level without considering their long-term impact. Thus, some EU covid-19 measures, such as the severe restrictions on free movement that affected refugee and asylum rights during the pandemic showed that the terms of solidarity underpinning the framework for the implementation of refugee and asylum rights in the EU, which does not go beyond the national level, are not commensurate with the real need for concrete solutions in this area. The human rights implications of all these border closures are alarming and put at serious risk vulnerable populations that should be protected by these national and international legal obligations.

With regards to the internal aspect, the Schengen area is a space where interdependence between states is clearly visible in such obvious and important areas as global trade in goods and services, capital transfers, and information connectivity, thanks to the Internet and social networks. For example, we see that during the Covid-19 pandemic, there was a direct link between, for example, the suspension of the Schengen area, the health systems of the Member States, and the health systems of the EU Member States.

KEYWORDS

International Relations; interdependence; Schengen area; European Union; covid-19; free movement; pandemic; single market.



Introducción

Paradójicamente, a pocos días de conmemorarse los veinticinco años del establecimiento de la zona Schengen, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaraba el brote de coronavirus como pandemia mundial y se cerraban la mayoría de las fronteras europeas. Lo que parecía un derecho garantizado, la libre circulación de mercancías, trabajadores y servicios quedaba en suspenso para controlar la pandemia.

El 27 de abril de 2020, diecisiete países del Acuerdo de Schengen (Reglamento UE 2016/399, 2016) (Bélgica, Chequia, Dinamarca, Alemania, España, Francia, Estonia, Hungría, Lituania, Austria, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Finlandia, Islandia, Suiza y Noruega) ya habían notificado a la Comisión Europea la reintroducción de controles en las fronteras interiores debido a las amenazas relacionadas con la propagación de la covid-19. Otros estados (Italia, Letonia, Malta, Países Bajos y Eslovenia) introdujeron restricciones a la circulación de personas que afectaban a las fronteras interiores, como la prohibición temporal de viajes no esenciales, mientras que por ejemplo Grecia y Luxemburgo no introdujeron ningún control fronterizo durante el periodo de la pandemia.

Estas decisiones unilaterales por parte de dichos estados hicieron que se generaran complejas relaciones entre ellos basadas en el modelo de *conflicto-cooperación* que demostró que la dependencia recíproca entre los estados integrantes de este acuerdo se basa en un modelo en el que cada uno de ellos se centra en alcanzar su plena autonomía confiando en un sistema infalible de integración y/o cooperación transnacional. En consecuencia, en contra de lo esperado, se exteriorizaron las lagunas existentes en unos modelos con pocos mecanismos de coordinación que no fueron capaces de aprovechar al máximo ni la estructura construida en torno al modelo comunitario ni las relaciones de unos estados con otros. Paradójicamente, ello llevó a que, al margen del contexto de integración que propone la Unión Europea (UE), en el que a través de bases jurídicas concretas, la solidaridad y el apoyo entre naciones están garantizados, los estados operaran de manera unilateral, como si la interdependencia internacional y transnacional dependieran tan solo de una decisión estatal.

I. La interdependencia en las Relaciones Internacionales

La interdependencia se basa en un modelo de relaciones entre estados a través de múltiples canales. Por ejemplo, a través de la participación en organizaciones que no se encuentren completamente controladas por los gobiernos se favorece la creación de vínculos tanto externos como internos de un estado. Estos canales permiten una mayor concepción entre las sociedades.

Algunos enfoques de las Relaciones Internacionales, como el realista, definen un mundo en el que las relaciones entre estados estarían caracterizadas por los reales o potenciales conflictos entre ellos y en el que cada uno procuraría defender su territorio e intereses de amenazas reales o potenciales frente a los demás. En contraposición a estas teorías realistas, el institucionalismo defiende un modelo de interdependencia y cooperación transnacional más allá del estado nación y, aunque se generen costes para los actores implicados, que ven al mismo tiempo limitada su autonomía, los beneficios pueden superar a estos eventuales costes. Las relaciones transnacionales,

que por un lado conducen a la creciente interconexión de las sociedades, pero, por otro, también a la restricción del margen de acción en política exterior de los estados, provocan la aparición de la *gobernanza internacional*, modelo que define de manera muy específica el funcionamiento de la Unión Europea en el marco de la interdependencia (Mc Cormick, 2014, p. 15).

Sin embargo, dado que desde un punto de vista doctrinal nos acercamos de maneras muy diferentes en términos de contenido y metodología al concepto de interdependencia y que no se ha llegado aún a una vinculación teórica válida que nos permita establecer para este concepto un indicador concreto dentro del vínculo que se genera entre los estados implicados, no podemos encontrar cierto orden o regularidades para aplicarlo a futuras situaciones análogas (Forcada, 2014, pp. 1-21). Poder hacer esto, nos permitiría situarnos cerca del proceso de autoorganización y alejarnos del proceso contrario, el de adaptación, proceso al que la teoría general de sistemas más clásica ha dado más relevancia hasta ahora y que parece quedarse anticuado (Navarro Cid, p. 137). Así, la redistribución progresiva del poder a nivel global hacia la multipolaridad y la profundización de la interdependencia entre los estados han modificado el mundo de la *posguerra fría* y han dado lugar a una transición hacia la interpolaridad —formulada por Giovanni Grevi (2009, p. 5)— donde la cooperación y/o integración, el multilateralismo y el rol de las grandes potencias o la polaridad ocupan un lugar destacado.

Esta necesidad de diferentes actores en el ámbito internacional más allá del estado soberano es el que hace que la interdependencia compleja sea el marco que mejor explica las relaciones generadas en contextos tan confusos como el que se generó con la pandemia en el espacio Schengen, ya que no reduce la realidad internacional a un mero sistema anárquico derivado del contacto más o menos constante entre un grupo de estados donde primaría la política de poder y la competición por la seguridad, sino que la concibe como una sociedad de estados, que aun siendo conscientes de una cierta comunidad de intereses y valores, se dotan de normas, reglas e instituciones vinculantes para todos ellos sobre las que estructurarán sus relaciones presentes y futuras (García Segura, 2015, p. 276).

Este fenómeno surge, principalmente, del aumento en el número, calidad y naturaleza de las distintas interconexiones que, a nivel internacional, se producen entre actores de diversa índole. El papel de los agentes no estatales y transnacionales y los temas que preocupan e involucran a estos es otro de los factores determinantes para alcanzar mayores niveles de interdependencia (Tokatlian y Pardo, 1990, pp. 339-382). En este sentido, desde un punto de vista teórico, la interdependencia compleja enunciada por autores como Joseph Nye (1977), Robert Keohane (1998) y Elinor Ostrom (1995) describe y destaca el valor de actores no gubernamentales en las relaciones internacionales de los estados:

“En el lenguaje común, dependencia significa un estado en el cual se está determinado o significativamente afectado por fuerzas externas. Interdependencia, en su definición más simple, significa dependencia mutua. Interdependencia en la política mundial se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre los países o entre actores de diferentes países” (Keohane y Nye, 2015, pp. 174-181).



Así, la interdependencia en sentido estricto aparece o se genera cuando existe el estado, el cual hace que la sociedad global —de carácter político y territorial— se presente en su forma completa. Según los modelos tradicionales, las relaciones internacionales serán relaciones entre estados toda vez que el estado constituye la única forma de organización política de estas sociedades territoriales globales. No obstante, las actuales relaciones internacionales ya no se limitan a los estados nación, sino que se han creado otros vínculos que llevan al concepto de interdependencia simple a diversas esferas y canales que permiten la vinculación de estados de distinta manera, como a través de estructuras de cooperación/integración en un sistema de interdependencia compleja. En este sentido, la complejidad que se da en estas relaciones internacionales y que difumina la clásica separación entre las esferas interna y externa del estado es la que se fundamenta en el neofuncionalismo de Haas y el transnacionalismo de Keohane y Nye (Nogueira y Huysmans, 2022, p. 90).

1.1. La interdependencia y el espacio Schengen

Tal y como se ha expuesto en el apartado anterior, el término interdependencia permite designar la dependencia recíproca que existe entre distintas entidades, ya sean cuestiones, variables, personas, países u organizaciones. Esto nos lleva a establecer la inevitable interdependencia en áreas como el comercio, la tecnología, las comunicaciones y, como hemos visto tras la pandemia, la libre circulación de personas, trabajadores y mercancías en el espacio Schengen. La mayoría de los Estados miembros de la UE reaccionaron rápidamente ante el riesgo de propagación exponencial del coronavirus y adoptaron rigurosas medidas preventivas que dieron lugar a restricciones sin precedentes de la libre circulación de personas en la UE con importantes consecuencias para el funcionamiento del mercado interior (Goldner Lang, 2021, p. 3).

En efecto, vimos de manera concreta los efectos de la interdependencia compleja en el mercado único y, en consecuencia, en el espacio Schengen, cuando el 17 de marzo de 2020 el Consejo Europeo acordó, a propuesta de la Comisión Europea, reforzar las fronteras externas de la Unión Europea activando una restricción temporal coordinada a las libertades fundamentales de la Unión Europea con el objetivo de limitar la extensión global de la covid-19. Con estas restricciones, se quería limitar el tráfico de personas *intracomunitario* con el fin de prevenir los contagios, pero de manera indirecta se pusieron en riesgo las cadenas de suministros esenciales en los países afectados (Cardinale, 2021, p. 187, p. 189). Nunca en la historia de la integración europea, cuya piedra angular es la idea del mercado interior, la UE se había enfrentado a tal magnitud de medidas restrictivas con un impacto tan alto en la viabilidad del mercado interior.

Estos cortes y restricciones tuvieron un impacto muy significativo, por ejemplo, en las políticas sanitarias de los Estados miembros que, aunque no formasen parte de las competencias, cuyo ejercicio está transferido a la Unión Europea por los Estados miembros, sí son receptoras directas de la estructura comercial *deslocalizada* de la que se nutren los Estados del espacio Schengen¹. Esta deslocalización genera, entre otras cosas, una gobernanza multinivel que implica la gestión en diferentes niveles gubernamentales (supranacional, nacional, regional, provincial y

¹ Tal y como se establece en los Tratados, las competencias de la Unión Europea en materia sanitaria son de apoyo, coordinación y complemento respecto a las políticas y acciones de los Estados miembros (arts. 4 y 6 del TFUE). Rigen por tanto para su ejercicio los principios de subsidiaridad y proporcionalidad según el artículo 5, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea (TUE) y Protocolo (número 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiaridad y proporcionalidad.

local); acusa un mayor protagonismo de las instancias subnacionales de gobierno y fomenta a su vez la cooperación entre entes subnacionales de un mismo país o de dos o más países frente a problemáticas comunes (Cardinale, 2021, p. 181).

Las medidas restrictivas adoptadas en la mayoría de los Estados miembros de la UE limitaron varios aspectos del derecho a la libre circulación y pueden de manera general clasificarse en dos grupos. En primer lugar, una amplia mayoría de Estados Schengen impuso controles fronterizos que afectaban sus fronteras Schengen interiores. Casi simultáneamente, los Estados miembros de la UE no pertenecientes a Schengen reforzaron sus controles fronterizos hacia los Estados miembros vecinos. En consecuencia, en la primavera de 2020 todo el territorio europeo dejó de ser un espacio libre de controles fronterizos. El segundo tipo de medidas anticovid-19 que restringían la libre circulación de personas en la Unión Europea fueron diversas restricciones de viaje, afectando con la suspensión a distintas formas de transporte de pasajeros —como vuelos, trenes, autobuses y transporte marítimo— y prohibiciones de entrada y salida de personas hacia y desde los territorios nacionales (Ramji-Nogales y Goldner Lang, 2020, p. 597).

Aunque la pandemia ocasionada por la covid-19 que se inició en marzo de 2020 demostró ser un reto global que requería respuestas globales, paradójicamente, las respuestas reales de los estados —también a escala global—, aunque mostraron cierta cooperación internacional, fueron predominantemente competitivas y egocéntricas. Las fronteras volvieron a ser, primordialmente, la limitación del espacio interior y del exterior del territorio estatal con una repentina clausura de la movilidad (Cardinale, 2021, p. 179). En este sentido, la gobernanza *multinivel* propuesta por la integración europea durante décadas no tuvo la fortaleza suficiente para imponerse y propició los debates sobre la autonomía que tienen lugar en todo el mundo desde el inicio de la pandemia y que de manera evidente han afectado al espacio europeo dadas sus políticas comunitarias de cooperación territorial y desarrollo regional (Cardinale, 2021, p. 180). Todas las restricciones a la movilidad se adoptaron a nivel nacional, sin ser acordadas y coordinadas previamente a nivel de las instituciones de la UE y la Comisión Europea se limitó a adoptar un conjunto de medidas de Derecho indicativo destinadas a coordinar las medidas nacionales y a subrayar la importancia de la no discriminación y la proporcionalidad en su aplicación. La única excepción fue el cierre de las fronteras exteriores con terceros países, acordado primero por el Consejo Europeo y aplicado después por cada Estado miembro por separado (Goldner Lang, 2021, p. 4).

1.2. Efectos de la suspensión temporal del espacio Schengen

Desde el cierre desordenado y sin coordinación de marzo de 2020, los Estados del espacio Schengen fueron implementando diferentes medidas para restablecer los controles fronterizos y las restricciones en los viajes por el preocupante aumento de las variantes del coronavirus en aquel momento.

Los controles en las fronteras se sucedieron de manera indiscriminada y afectaron de manera diferente pero innegable a las libertades fundamentales del espacio Schengen. Así, se vio afectada la movilidad de los individuos en los Estados miembros y entre los Estados miembros, la libre circulación de mercancías entre Estados miembros, la movilidad de servicios físicos y online prestados entre Estados miembros y la libre circulación de capitales, aunque en términos



generales esta ha sido una de las cuatro libertades fundamentales menos afectadas (Carrera y Luk, 2020, pp. 8-9). Estas restricciones y controles tuvieron un impacto económico en sectores específicos y sobre la población, generando una intermisión de la actividad de los negocios, en la demanda de los consumidores y afectando de manera desigual a la población que, en función del estado, sufrió más o menos las consecuencias de las restricciones (Marcus, 2021).

En este sentido, las instituciones europeas actuaron en una serie de ámbitos específicos dentro del marco que les permitieron los estados con la intención de mitigar los efectos de las medidas nacionales. Entre otros, coordinaron la normativa relativa a la contratación pública de los equipos de protección personal (EPP) y medicamentos; lanzaron medidas que regulaban el reembolso de billetes de viaje o paquetes vacacionales cancelados y, en cuanto al uso de macrodatos y de la inteligencia artificial (IA), coordinaron el establecimiento de normas comunes para las aplicaciones de notificación de la exposición (a veces denominadas erróneamente como rastreo de contactos) que permitieron dar los primeros pasos hacia el restablecimiento de la *interoperabilidad transfronteriza*.

Fruto de las medidas tomadas por los estados, se espera que el PIB de la UE en su conjunto disminuya un 7,4 %, superando con creces la contracción de 2009 durante la crisis financiera mundial, y esta disminución es el resultado fundamentalmente de la combinación de tres elementos: la incertidumbre económica ocasionada por la pandemia, el alejamiento físico voluntario y obligatorio de los consumidores y las interrupciones de la cadena de suministro causadas por el cierre de fronteras y fábricas (Marcus, 2021, p. 18).

De manera concreta y especialmente significativo por la previa situación de desventaja de estos individuos, hay que resaltar que las políticas desarrolladas por los estados durante la pandemia que afectaban directamente a refugiados y asilados tuvieron consecuencias devastadoras en el marco de los derechos humanos. Así, aunque todas las medidas durante la pandemia fueron aplicadas y encuentran su justificación en la protección de la salud pública, se ha observado que, en determinados casos, fueron utilizadas a conveniencia para imponer restricciones a la circulación sin tener en cuenta el principio de no discriminación y afectaron directamente a los derechos de estos individuos. Así, en este caso concreto, los criterios de proporcionalidad y necesidad que exigía la Comisión no se cumplieron, sin que por ello se tuviera especial consideración de manera general (Ramji-Nogales y Goldner Lang, 2020, p. 597).

Por ejemplo, en marzo de 2020 Hungría suspendió indefinidamente la admisión de migrantes en sus zonas de tránsito, suspendiendo así de facto el acceso al derecho de asilo en su territorio. Por su parte, Grecia y Chipre también suspendieron temporalmente las solicitudes de asilo, mientras que Italia y Malta anunciaron que sus puertos no podían clasificarse como *lugares seguros*, estableciendo medidas restrictivas de entrada que afectaron directamente a refugiados y asilados. Bélgica cerró sus centros de llegada para los solicitantes de asilo recién llegados, suspendiendo así indirectamente y de manera temporal la tramitación de las solicitudes de asilo en su territorio. Parecido sucedió en Francia, que también suspendió todas las actividades de registro, lo que, de hecho, provocó la suspensión de todos los procedimientos de asilo. Además, los Estados miembros, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) suspendieron temporalmente los

reasantamientos provocando un descenso del 87% en las solicitudes de asilo en Estados miembros de la UE (Goldner Lang, 2020, pp. 43-45).

Todas estas medidas, nacionales y transnacionales, demostraron que, en un modelo interdependiente como el que propone el espacio Schengen, la fragmentación política lleva a la fragmentación del orden del Derecho Internacional provocando que la respuesta del derecho a la inoperabilidad transfronteriza de los Estados miembros derivara en una constante vulneración de derechos tan importantes como el de asilo y refugio. Así, la *solidaridad*, premisa en la que se sustenta la cooperación entre estados europeos en inmigración, no alcanza a cubrir las necesidades que presenta este ámbito (Goldner Lang, 2020, pp. 43-45).

Volviendo al marco general de las restricciones impuestas durante la pandemia, a pesar de lo necesaria que era la coordinación por parte de la Unión Europea, los Estados miembros, lejos de ponerla en valor, persistieron en su actitud aislacionista reforzando la escasa integración que siempre ha experimentado el espacio Schengen. Así, el *intergubernamentalismo* característico de este ámbito acentuó el papel de los Estados miembros, la interdependencia asimétrica y el poder de negociación relativo. Incluso con la confluencia de diferentes ámbitos durante la pandemia, y aunque se generaron nuevas formas de cooperación entre los estados propiciadas por la coordinación de las instituciones comunitarias, el *neofuncionalismo* tampoco puede explicar el fenómeno resultante, ya que por la suspensión del espacio Schengen no se dieron los elementos necesarios para la integración por medio del *spill-over* característico de esta teoría de las Relaciones Internacionales.

2. ¿Es positiva la interdependencia en el marco del espacio Schengen?

La interdependencia generada en el marco de la Unión Europea vincula tanto la prosperidad como la seguridad de los distintos Estados miembros como nunca antes había sucedido en el marco de las organizaciones internacionales. Cualquier intento de actuar en el plano intracomunitario de manera independiente, ignorando la necesidad de coordinación entre los Estados miembros, perjudica de manera directa a los propios estados y de manera indirecta al gran peso económico mundial que progresivamente han ido ganando los estados integrantes del espacio Schengen.

Esta *desintegración* en algunos casos y *descoordinación* en otros plantea importantes cuestiones sobre la utilidad de las teorías de las Relaciones Internacionales para entender el patrón de las respuestas dadas por los estados ante una situación tan excepcional como la ocasionada por la covid-19, por dificultar, estas entre otros, la posibilidad de fusionarlas a la luz de la interdependencia lógica en la que se crean normas o instituciones integradas en regímenes internacionales como el creado en el marco del Espacio Económico Europeo (EEE).

De acuerdo con Stephen Krasner estos regímenes se definen como el “conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones que rige el comportamiento de los estados en un área de la política internacional” (Krasner, 1982, pp. 185-205). Junto con organismos internacionales tales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la UE, y las convenciones básicas de la sociedad internacional —como las que establecen la soberanía



de los estados—, los regímenes internacionales constituyen una clase primordial de instituciones internacionales (Keohane, 2020, pp. 1-20).

El comportamiento de la UE en el escenario internacional —como institución— es un factor definitorio de su identidad. Esta identidad se basa en su poder económico como mercado único; este es el eje central y justificador de la integración económica del Espacio Económico Europeo. Su fortaleza en cuestiones comerciales, derivada tanto de su gran peso económico mundial como del alto nivel de integración y margen *competencial* en ámbitos transferidos a la UE —como, por ejemplo, la política comercial común— se unen a su condición de unión aduanera y mercado único, creando un régimen de interdependencia compleja que es a su vez uno de los mayores logros de la integración europea (García-Durán y Soler Millet, 2014, pp. 293-313). Ahora bien, si en un contexto de crisis como fue la pandemia las instituciones supranacionales se paralizan y permiten que los estados tomen decisiones unilaterales, la interdependencia generada que *a priori* es positiva, se convierte en un lastre y perjudica la legitimidad política internacional de la organización. Así, la diversificación de medidas, protocolos y directrices que buscan *a priori* solucionar problemas concretos respecto a las cuatro libertades fundamentales se convierten en evidencias de la falta de integración en este ámbito.

2.1. ¿Ha propiciado la pandemia nuevos modelos de interdependencia en el espacio Schengen?

El marco generado por la pandemia de la covid-19 supuso una interrupción de la movilidad humana de una magnitud sin precedentes, un fenómeno nunca visto a nivel global y menos en los casi setenta años de proyecto comunitario. Ante este incierto escenario, la universalidad del coronavirus ha precipitado o acelerado ciertas tendencias emergentes en relación con la desglobalización, la ausencia de liderazgos en la gobernanza mundial, el limitado funcionamiento del ordenamiento jurídico internacional y la fragilidad de la cooperación o la importancia de la seguridad humana, que apuntarían hacia un cambio de paradigma en la sociedad internacional.

La propia integración de los estados en el marco del espacio Schengen y en un contexto preeminentemente económico es la que ha llevado a una evidente interdependencia entre sus miembros, circunstancia que, en el marco de la integración económica, predispone por un lado a la cooperación multilateral entre organismos y estados soberanos y, por otro, a la cooperación bilateral entre países. En este sentido, la integración económica “se refiere a la política comercial de reducir o eliminar en forma discriminada barreras comerciales solo entre países confederados” lo que implica que incluyamos los acuerdos comerciales preferenciales como formas de integración, diluyendo el límite entre cooperación e integración (De Lombaerde, 1996, pp. 12-18). Así, la zona Schengen se convierte en un espacio donde se aprecia de manera clara la interdependencia entre los estados integrantes en ámbitos tan evidentes e importantes como el comercio mundial de bienes y servicios, las transferencias de capital y la conectividad de la información, gracias a internet y las redes sociales. Así, por ejemplo, observamos que durante la pandemia de la covid-19, hubo una relación directa entre, por ejemplo, la suspensión del espacio Schengen, los sistemas sanitarios de los Estados miembros y estados donantes y estados receptores.

No obstante, no solo debemos centrarnos en términos económicos. Debemos huir de

los intentos de categorización de la Unión Europea como institución meramente económica e intentar aportar una definición alternativa sobre su rol en las relaciones internacionales. Un rol que además no se subordine a las necesidades argumentativas de ninguna de las grandes teorías de las Relaciones Internacionales, ni a una determinada interpretación sobre el deber ser de la UE en el mundo (Castillo Castañeda, 2013, p. 5).

El proceso de integración europeo es una de las tendencias que con más fuerza caracterizan este comienzo de siglo. Este proceso ha acentuado de manera muy concreta a la interdependencia entre países y mercados por encima de las fronteras nacionales. Sin embargo, la relación de estos dos conceptos, integración e interdependencia, en cuanto a su origen, definición y beneficios, sigue siendo motivo de discusión.

Entendemos como interdependencia a la situación que se da entre actores internacionales al margen de los diferentes grados y/o alcances de dicha situación. Por su parte, la integración sería el proceso necesario y progresivo que permite a estos actores adecuarse a las circunstancias geopolíticas, pero sin reconocerse muchas veces en este proceso concreto los niveles de discrecionalidad que existen para adoptarla o no, así como sus diferentes formas. Dado que no existe una definición generalmente aceptada sobre lo que es estrictamente la integración económica, al incluir los acuerdos comerciales preferenciales también como formas de integración, el límite entre cooperación e integración se diluye y la pregunta sería si se trata de eliminar barreras, reducir barreras o formular nuevas políticas comunes (De Lombaerde, 1996, pp. 12-17).

A través del modelo de cooperación propuesto por la Comunidad Económica Europea en prácticamente todos los ámbitos (económicos, políticos, sociales...), la actual UE pretendía crear en el este y el centro de Europa un “entorno psicológico de confianza mutua” y “un sentimiento de pertenencia” que sustituiría cualquier relación controvertida, basada, por ejemplo, en disputas sobre territorio, minorías étnicas o cuestiones de índole histórico (O’Brennan, 2006, p. 156). Al incluir la cooperación económica en el modelo europeo y convertirse en la piedra angular del actual proyecto comunitario, nos preguntamos si tras ochenta años podemos seguir considerándolo un proceso de integración económico o si, por el contrario, ya es un estado. Podríamos, por tanto, afirmar que la interdependencia resultante debería dejar de ser algo derivado para convertirse en una característica original.

3. El espacio Schengen y su suspensión temporal

El acuerdo de Schengen fue firmado el 14 de junio de 1985 por cinco países (Francia, la República Federal de Alemania, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos) en la pequeña localidad luxemburguesa de Schengen y se refería a la libre circulación de mercancías y supresión de controles fronterizos entre estos países. Años después se sumaron España y Portugal y posteriormente Italia y Austria.

El acuerdo fue reemplazado el 19 de junio de 1990 por el convenio de aplicación de Schengen, acuerdo por el que los firmantes suprimieron los controles en las fronteras interiores y trasladan esos controles a las fronteras exteriores (con terceros países). El convenio entró en vigor el 26 de marzo de 1995. Estos acuerdos, junto con todos los actos y declaraciones



adoptados por su comité ejecutivo y por los órganos creados por este, constituyen el acervo de Schengen, incorporado al Derecho de la Unión Europea el 1 de mayo de 1999, al entrar en vigor el Tratado de Ámsterdam, mediante un protocolo anexo al TUE y al TCE (Protocolo número 19).

En el citado protocolo, se disponía que los estados signatarios de los acuerdos podían iniciar una cooperación más reforzada en el ámbito de aplicación de estos; y que esta se llevaría a término en el marco institucional y jurídico de la UE, respetando siempre las disposiciones pertinentes del TUE y del TCE y se estableció que fuera el Consejo de la UE la institución que determinara la base jurídica sobre la que se fundamentara cada una de las decisiones o disposiciones que formaban parte del acervo Schengen (Donaire Villa, 2015, pp. 107-140).

La *cooperación reforzada* es la máxima representación de la integración diferenciada tan característica de la UE. Fue formulada y recogida en el Tratado de Ámsterdam y desarrollada posteriormente en el Tratado de Niza (Ushakova, 2001, pp. 39-44). La integración diferenciada permite que algunas normas y políticas de la UE, como la política monetaria, se apliquen de manera individualizada a un subconjunto de Estados miembros; mientras otras, como, por ejemplo, algunas normas del mercado interior, han sido adoptadas incluso por estados que no son miembros de la UE. Un ejemplo es el régimen de libre circulación establecido en el espacio Schengen, el cual no se aplica en algunos Estados miembros, y, sin embargo, sí en Estados no miembros (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza).

Todas estas políticas, en las que la extensión territorial de la UE y la validez de la regla de adhesión a la Unión son incongruentes, son casos de integración diferenciada, también denominada integración flexible (Holzinger y Schimmelfennig, 2012, pp. 292-305). En este sentido, la integración europea supone tal complejidad en la adaptación a nuevas políticas por los Estados miembros que estos dejan de ser un elemento homogéneo para convertirse en una serie de grupos diferenciados por el nivel y ámbito de cooperación/integración (Malamud, 2011, p. 221).

3.1. Restricciones temporales a la libre circulación durante la pandemia

A partir de marzo de 2020, el brote de coronavirus empujó a muchos Estados de la zona Schengen a reintroducir los controles fronterizos en las fronteras interiores por motivos de amenaza inmediata para el orden público. Según el artículo 28 del Código, la duración de estas medidas excepcionales debe limitarse a diez días, con la posibilidad de prolongarlas por periodos renovables de veinte días, hasta un máximo de dos meses. Un Estado miembro debe notificar a la Comisión —que emitirá un dictamen tras consultar a los demás Estados miembros— y a los demás Estados miembros antes de tomar medidas, especificando los motivos, el alcance y la duración de estas. Esta misma información debe también presentarse al Parlamento Europeo y al Consejo que coordinarán con los estados las medidas que se van a implementar.

Sin embargo, la excepcionalidad de la pandemia de la covid-19 tuvo tal impacto que los gobiernos europeos llevaron a cabo importantes medidas de contención en la primera ola del coronavirus sin recurrir al procedimiento establecido. Estas medidas podemos situarlas sobre todo entre los meses de enero y junio de 2020 y fueron tanto de contención y emergencia (enero-abril) como las posteriores de reapertura y desescalada (abril-julio) para frenar la expansión del

virus, y afectaron sustancialmente al ámbito internacional del espacio Schengen, no solo en la libre circulación de personas, sino también de bienes, servicios y capitales.

Por ello, y teniendo como fuente el documento de seguimiento del CIDOB (2022) *Medidas de contención y desescalada adoptadas por los gobiernos europeos en la primera ola del coronavirus (enero-julio 2020)*, se resumirán las medidas adoptadas por los diferentes países pertenecientes al espacio Schengen en lo relativo a las fronteras internacionales:

- Alemania cerró sus fronteras el 16/17 de marzo y su apertura parcial no se produjo hasta varios meses después, el 16 de mayo. Se sucedieron diversas etapas en la apertura, que fue progresiva y cautelosa, destacando así las fechas del 15 de junio y del 2 de julio como avance en la reapertura de las fronteras.
- Austria cerró sus fronteras el 11 de marzo hasta que, al igual que Alemania, se produjo en los meses de mayo (día 16) y junio (días 4, 5 y 16) su apertura parcial. Sin embargo, a fecha del 15 de julio, Austria decretó el cierre de fronteras para diez países.
- Bélgica, a diferencia de otros países europeos, cerró sus fronteras días más tarde, el 20 de marzo, y no las abrió parcialmente hasta el 15 de junio.
- Dinamarca, en la misma línea que los anteriores países, cerró sus fronteras entre el 14 y el 17 de marzo, y su reapertura se llevó a cabo de forma gradual a partir del 25 de mayo, aunque no se completó hasta finales de junio (entre el 15 y el 25).
- Eslovenia cerró sus fronteras entre el 10 y el 17 de marzo, y siguiendo las recomendaciones europeas, estas se mantuvieron cerradas hasta el 26 de mayo, cuando comenzó su reapertura parcial, que finalizó con la reapertura total el 8 de junio.
- España cerró sus fronteras el 17 de marzo, y no fue hasta el 21 de junio cuando empezó una reapertura parcial, que, finalmente, terminó el 1 de julio.
- Estonia, junto con Finlandia y Francia, cerraron sus fronteras el día 17 de marzo, aunque su posterior reapertura se produjo en fechas diferentes, mientras que Estonia comenzó la apertura parcial de estas entre el 15 y el 18 de mayo, y la culminó el 1 de junio. Finlandia comenzó su reapertura el 14 de mayo, y no la culminó hasta el 13 de julio, siguiendo así las mismas fechas que Francia, que las abrió parcialmente a partir del 15 de junio, finalizando la apertura el 1 de julio.
- Hungría hizo efectivo el cierre de sus fronteras a partir del 12 de marzo, aunque se prolongó hasta el 17 en determinadas zonas, y su posterior reapertura fue parcial y gradual, pues comenzaron a abrirse a partir del 24 de abril, proceso que duró hasta el mes de junio en función de la frontera y del país visitante. Sin embargo, el 15 de julio, como consecuencia de una nueva ola, el gobierno volvió a cerrar las fronteras internacionales del país.
- Islandia cerró sus fronteras el 20 de marzo, días más tarde que la mayoría de los países europeos, y su apertura fue parcial a partir del 15 de junio, terminando con la reapertura completa un mes más tarde, el 15 de julio.
- Italia, en la misma línea que los países vecinos, cerró sus fronteras el 17 de marzo, y aunque las abrió parcialmente entre los días de 3 al 30 de junio, culminando el 1 de julio su reapertura, las fronteras permanecieron cerradas a diez países hasta el 10 de julio.
- Letonia y Lituania coincidieron en el cierre de sus fronteras el 17 de marzo, sin embargo, la fecha de reapertura fue diferente en ambas, mientras que Letonia prolongó su reapertura parcial desde el 15 de mayo hasta el 1 de julio, Lituania comenzó la reapertura el 30



de abril y la finalizó el 12 de junio, si bien, es importante destacar que esta reapertura de fronteras también fue parcial y gradual, y se llevó a cabo a lo largo de tres meses.

- Luxemburgo, a diferencia del resto de países del espacio Schengen, no llegó a cerrar totalmente, sino que fue un cierre parcial de las fronteras, que finalizó con la respectiva reapertura entre el 15 al 29 de mayo.
- Noruega cerró sus fronteras el 16 de marzo, y su reapertura se produjo de forma parcial a partir del 13 de mayo, culminándose el 15 de junio. En esta misma línea, los comercios no esenciales cerraron sus puertas el 12 de marzo, y abrieron gradualmente desde el 11 de mayo hasta el 15 de junio.
- Países Bajos cerró parcialmente sus fronteras a partir del 17-19 de marzo, y, de igual manera, las abrió parcialmente el 1 de junio, 1 de julio y 1 de septiembre.
- Polonia cerró sus fronteras entre el 15 y el 17 de marzo, y las abrió parcialmente entre el 12 y el 13 de junio.
- Portugal cerró sus fronteras entre el 16 y el 17 de marzo, y su reapertura se hizo efectiva de forma parcial entre el 15 de junio y el 1 de julio.
- Suecia, por su parte, cerró parcialmente sus fronteras el 19 de marzo, y su apertura parcial se produjo algo más tarde que la media de países europeos, pues, aunque se inició el 4 de julio, se prorrogó hasta el 31 de agosto.
- Suiza cerró sus fronteras el día 17 de marzo, y las abrió parcialmente a partir del 16 de mayo, finalizando la reapertura total el 20 de julio.

De manera general la UE —y en concreto el Parlamento Europeo— criticó que los Estados miembros aportaran pocas justificaciones en sus notificaciones oficiales con arreglo al Código de Fronteras Schengen, en cuanto a la manera en que los controles fronterizos eran un medio adecuado para limitar la propagación de la covid-19. Al fin y al cabo, como se expresa en el Preámbulo del Código de Fronteras Schengen:

“el control fronterizo no se efectúa únicamente en interés de los Estados miembros en cuyas fronteras exteriores se realiza, sino en interés del conjunto de los Estados miembros que han suprimido los controles en sus fronteras interiores” y debe contribuir “a la lucha contra la inmigración clandestina y la trata de seres humanos, así como la prevención de cualquier amenaza a la seguridad interior, el orden público, a la salud pública y a las relaciones internacionales de los Estados miembros” (Reglamento UE 2016/399, 2016).

Pese al régimen de libertad que establece Schengen en términos generales, en casos concretos los países participantes pueden efectuar controles tanto a personas como controles aduaneros en su territorio nacional en el marco de control policial, aduanero o de inmigración. Es posible realizar acciones de cooperación entre distintos actores y niveles jerárquicos sin tener que recurrir a la nacionalización de las medidas. Ahora bien, en efecto, la interdependencia rara vez es simétrica en el sentido de que afecta por igual a todas las partes, por lo que esperar beneficios inmediatos de esta cooperación no debe ser el fin. Los actores deben buscar un equilibrio entre las diferentes alternativas que se les presentan cuando un hecho internacional los afecta. Así, teniendo

en cuenta los dos conceptos fundamentales que se encuentran vinculados a la interdependencia: sensibilidad y vulnerabilidad, los estados deben ser conscientes de que los problemas globales les afectan y las soluciones nacionalistas solo conducen a una mayor fragmentación e inestabilidad internacional (Kissinger, 2020).

El artículo 29 del Código de Fronteras hace referencia a supuestos en que “el funcionamiento global de Schengen está en riesgo como resultado de deficiencias serias y persistentes en el control de las fronteras exteriores”. Dado el carácter excepcional de estas medidas, el artículo 30 reitera que para el restablecimiento temporal de controles fronterizos y

“en vista del carácter políticamente delicado de dichas medidas, que afectan a competencias ejecutivas y coercitivas nacionales en relación con los controles en las fronteras interiores, deben conferirse al Consejo, a propuesta de la Comisión, competencias de ejecución para adoptar recomendaciones en virtud de ese procedimiento específico a escala de la Unión”.

La UE, con la intención de mitigar los efectos de las medidas nacionales, dio luz verde a relativamente numerosos reglamentos y decisiones que buscan coordinar las acciones de estos en materias como la salud pública:

- Reglamento (UE) 2022/1034 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de junio de 2022 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/953 relativo a un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados covid-19 interoperables de vacunación, de prueba diagnóstica y de recuperación (certificado covid digital de la UE) a fin de facilitar la libre circulación durante la pandemia de covid-19 (texto pertinente a efectos del EEE).
- Reglamento (UE) 2022/1035 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de junio de 2022 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/954, relativo a un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados covid-19 interoperables de vacunación, de prueba diagnóstica y de recuperación (certificado covid digital de la UE) con respecto a los nacionales de terceros países que se encuentren o residan legalmente en los territorios de los Estados miembros durante la pandemia de covid-19.
- Reglamento Delegado (UE) 2022/256 de la Comisión de 22 de febrero de 2022 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la expedición de certificados de recuperación basados en pruebas rápidas de antígenos (texto pertinente a efectos del EEE).
- Decisión de Ejecución (UE) 2021/2301 de la Comisión de 21 de diciembre de 2021 que modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2021/1073 de la Comisión por la que se establecen especificaciones técnicas y normas relativas a la aplicación del marco de confianza para el certificado covid digital de la UE establecido por el Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo (texto pertinente a efectos del EEE).

Del mismo modo, la UE dio luz verde a reglamentos y decisiones que buscan coordinar las acciones de estos en cuestiones de mercado interior:



- Reglamento (UE) 2020/873 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2020 por el que se modifican el Reglamento (UE) 575/2013 y el Reglamento (UE) 2019/876 en lo relativo a determinadas adaptaciones realizadas en respuesta a la pandemia de covid-19.
- Reglamento (UE) 2020/561 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2020 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2017/745 sobre los productos sanitarios en relación con las fechas de aplicación de algunas de sus disposiciones (texto pertinente a efectos del EEE).
- Decisión de Ejecución (UE) 2021/2185 de la Comisión de 6 de diciembre de 2021 relativa a la ampliación de la medida adoptada por el Instituto de Salud y Seguridad del Reino Unido a fin de permitir la comercialización y el uso del biocida gel hidroalcohólico Microclean de conformidad con el artículo 55, apartado 1, del Reglamento (UE) 528/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo.
- Decisión de Ejecución (UE) 2021/2184 de la Comisión de 6 de diciembre de 2021 relativa a la ampliación de las medidas adoptadas por el Instituto de Salud y Seguridad del Reino Unido a fin de permitir la comercialización y el uso de cinco biocidas desinfectantes de manos de conformidad con el artículo 55, apartado 1, del Reglamento (UE) 528/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo.

Comprobamos que, dada la falta de integración en el espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, en este ámbito, tal y como sucede con el espacio Schengen, solo encontramos recomendaciones y comunicaciones, y no actos legislativos vinculantes², demostrando que, en periodos de crisis, aspectos como la movilidad humana transfronteriza, se mantiene o se ralentiza en contra de la dinamización de la globalización del conocimiento y la tecnología (Fanjul, 2019).

Conclusiones

No es la primera vez que el espacio Schengen se ve afectado por fenómenos tan *impredecibles* como ha sido la pandemia. Aunque el Código no menciona expresamente la reintroducción de controles en las fronteras interiores en caso de amenazas para la salud pública, la Comisión Europea interpretó y dio a entender que, en una situación extremadamente crítica, el riesgo planteado por una enfermedad contagiosa puede equipararse a una amenaza para el orden público o la seguridad interior.

Así, el artículo 28 del Código de Fronteras Schengen prevé la posibilidad ante “amenazas imprevistas” de “restablecer inmediatamente los controles fronterizos en las fronteras interiores por un período limitado no superior a diez días”. Sin embargo, a diferencia de los supuestos previos en los que se activó este artículo (lo hizo Alemania en 2015 durante la crisis de refugiados ocasionada por la guerra de Siria) los acontecimientos actuales han manifestado de manera muy diferente las interdependencias a las que se enfrenta la sociedad mundial de manera general y han revelado las fracturas políticas que sufre la Unión Europea en particular.

² Véanse diferentes Recomendaciones de la UE en este sentido, por ejemplo sobre la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE o sobre la aplicación de la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE, sobre la facilitación del régimen de tránsito para la repatriación de los ciudadanos de la UE y sobre sus efectos en la política de visados.

Fruto de las medidas de carácter nacional y normalmente fragmentadas de los Estados miembros del espacio Schengen se han puesto de manifiesto los vacíos existentes en unos modelos con pocos mecanismos de coordinación que, en el ámbito europeo, han imposibilitado aprovechar lo mejor de un modelo de integración. Las actuaciones nacionales han restado eficacia a la respuesta de la UE para garantizar las cuatro libertades fundamentales en el espacio Schengen y mitigar su impacto en lo que siempre se ha considerado uno de los logros más notables (si no el *logro*) de la integración europea, el mercado único.

Por lo expuesto en este artículo, al contrario de lo que proponen las teorías más clásicas, no debemos acudir a modelos diseñados para alcanzar la plena autonomía o independencia de posibles o necesarias actuaciones conjuntas ya que la integración política entre los estados es en este caso escasa y se mantiene en tanto en cuanto sirve a los intereses nacionales de los estados. Por el contrario, necesitamos apostar por la institucionalización efectiva de las relaciones transnacionales y transgubernamentales si queremos que la UE despliegue sus capacidades en el ámbito internacional más allá de su identidad normativa. El racionalismo más clásico, el funcionalismo o incluso el intergubernamentalismo no aciertan a proponer un modelo adecuado para aplicar en eventuales situaciones análogas a la vivida en marzo en 2020.

En efecto, durante la pandemia hemos visto cómo los estados, en un intento de proteger la salud imponiendo restricciones y prohibiciones nacionales, han perjudicado de manera muy significativa a la libertad de circulación, casi proclamando que ambas realidades se excluyen mutuamente. Si algo hemos aprendido, es que conceptos como la seguridad nacional y los enfoques tradicionales de las Relaciones Internacionales resultan insuficientes para analizar los problemas del complejo sistema europeo actual. Es necesario recurrir a modelos institucionalizados que nos lleven más allá del realismo político clásico. Esto es, a través de una praxis institucional que determine unas políticas reguladoras que sean, a su vez, definidas por unas organizaciones transnacionales y que estén determinadas por unos actores intergubernamentales —los estados integrados en el espacio Schengen—. Estas políticas no deben estar controladas completamente por los gobiernos ya que, de ser así, se restringen los canales de participación y se reducen los potenciales vínculos entre los estados integrantes en la relación, propiciando la aparición de agendas unilaterales en contra de la colaboración global para la solución de los fenómenos específicos.

La crisis sanitaria ha demostrado que se debe tener en cuenta un modelo basado en la integración y la cooperación y que de ello resulta un modelo claramente interdependiente. Así, para una interdependencia positiva, debe darse una correcta articulación entre pautas intergubernamentales. En este sentido, y en el marco de la acción europea, la coordinación entre esta y el protagonismo nacional tal vez hubieran conseguido mitigar el efecto inevitable de la pandemia. ●

Referencias

- Cardinale, M.E. (2021). La cuestión fronteriza y la crisis epidemiológica en Europa y América del Sur: una mirada desde las Relaciones Internacionales. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 1 (16), 177-196.
- Carrera, S. y Luk, N.C. (2020). Love thy neighbour? Coronavirus politics and their impact on EU freedoms and rule of law in the Schengen Area. *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, (4).



- Castillo Castañeda, A. (2013). Perspectivas y dimensiones de una gobernanza global: el futuro de la Unión Europea como actor internacional. OASIS: Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales, 18.
- Ortiz de Zárate, R. (2022). Medidas de contención y desescalada adoptadas por los gobiernos europeos frente al coronavirus (enero-julio 2020). Recuperado de: https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/organismos/union_europea/COVID_19_la_respuesta_de_europa_contra_la_pandemia (21.12.22).
- Crawford, S. y Ostrom, E. (1995). A grammar of institutions. *American Political Science Review*, 3 (89), 582-600.
- Donaire Villa, F.J. (2015). El acervo de Schengen como instrumento y escenario de coordinación en el espacio de libertad, seguridad y justicia. En Donaire Villa, F.J. y Olesti Rayo, A. (Coords.). *Técnicas y ámbitos de coordinación en el espacio de libertad, seguridad y justicia* (pp. 107-140). Marcial Pons.
- Fanjul, E. (2019). Los cambios estructurales de la globalización. Recuperado de: <https://blog.realinstitutoelcano.org/los-cambios-estructurales-de-la-globalizacion/> (21.12.22).
- Forcada, I. (2006). El ordenamiento jurídico internacional entre el caos y el orden: Consecuencias de la fragmentación del "sistema" para una docencia socialmente significativa. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 11, 1-21.
- García-Durán, O. y Millet Soler, M. (2014). La Unión Europea en el comercio internacional (OMC). En Barbé, E. (Coord.). *La Unión Europea en las Relaciones Internacionales* (pp. 293-313). Tecnos.
- García i Segura, C. (2015). La escuela inglesa y la teoría de la sociedad internacional: propuestas, críticas y reformulación. En Del Arrenal Moyúa, C. y Sanahuja Perales, J.A. (Coords.). *Teoría de las Relaciones Internacionales* (pp. 269-300). Tecnos.
- Grevi, G. (2009). The Interpolar world: a new scenario. *Occasional Papers*, 79.
- Holzinger, K. y Schimelfennig, F. (2012). Differentiated Integration in the European Union: Many Concepts, Sparse Theory. *Few data. Journal of European Public Policy*, 2 (19), 292-305.
- Keohane, R.O. (2020). Neoliberal institutionalism: A perspective on world politics. En Keohane, R.O. (Comp.). *International Institutions and State Power. Essays In International Relations Theory* (pp. 1-20). Routledge.
- Keohane, R.O. y Nye J.S. (2015). Power and Interdependence. En Betts, R.K. (Ed.). *Conflict After the Cold War* (pp. 174-181). Routledge.
- Keohane, R.O. y Nye J.S. (1998). Power and Interdependence in the Information Age. *Foreign Affairs*, 5 (77), 81-94. <https://doi.org/10.2307/20049052>
- Keohane, R.O. y Nye J.S. (1973). Power and Interdependence. *Survival*, 4 (15), 158-165. <https://doi.org/10.1080/00396337308441409>
- Kissinger, H.A. (2020). The Coronavirus Pandemic Will Forever Alter the World Order. *The Wall Street Journal*, 3 (4).
- Krasner, S.D. (1982). Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, 2 (36), 185-205.
- Goldner Lang, I. (2020). No Solidarity without Loyalty: Why Do Member States Violate EU Migration and Asylum Law and What Can Be Done? *European Journal of Migration and Law*, 22 (1), 39-59.
- Goldner Lang, I. (2021). "Laws of Fear" in the EU: The Precautionary Principle and Public Health Restrictions to Free Movement of Persons in the Time of COVID-19. *European Journal of Risk Regulation*, 1-24. <https://doi.org/10.1017/err.2020.120>
- De Lombaerde, P. (1996). Integración internacional: un marco conceptual y teórico. Algunos comentarios acerca del artículo de Franco y Robles. *Colombia Internacional*, 33, 12-17. <https://doi.org/10.7440/colombiaint33.1996.01>
- Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, 2 (6), 219-249.
- Marcus, J.S., Poitiers, N.F., Guetta-Jeanrenaud, L., Grzegorzcyk, M., Röhrner, N., Buckingham, S., Hortal Foronda, F. y Pelkmans, J. (2021). The impact of COVID-19 on the Internal Market. Committee on Internal Market and Consumer Protection, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament. Recuperado de: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2021\)658219](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2021)658219) (21.12.22).
- Mc Cormick, J. (2014). *Understanding the European Union. A Concise introduction*. Palgrave Macmillan.
- Navarro Cid, J. (2000). Gestión de organizaciones: gestión del caos. *Dirección y Organización*, 23, 136-145. <https://doi.org/10.37610/dyo.v0i23.265>
- O'Brennan, J. (2006). *The Eastern Enlargement of the European Union*. Routledge.
- Pontes Nogueira, J., Huysmans, J. y Vitón García, G. (2022). La contribución de la Sociología Política Internacional al pensamiento crítico en Relaciones Internacionales. *Relaciones Internacionales*, 50, 85-105. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2022.50.004>
- Ramji-Nogales, J. y Goldner Lang, I. (2020). Freedom of movement, migration, and borders. *Journal of Human Rights*, 19 (5), 593-602. <https://doi.org/10.1080/14754835.2020.1830045>
- Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de Fronteras Schengen). Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/LSU/?uri=CELEX:32016R0399> (21.12.22).
- Tokatlian, J.G. y Pardo, R. (1990). La teoría de la interdependencia: ¿Un paradigma alternativo al realismo? *Estudios Internacionales*, 91 (23), 339-382. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.1990.15518>
- European Asylum Support Office (2020). Record Low Number of Asylum Applications Lodged in EU. Recuperado de: <https://www.easo.europa.eu/news-events/record-low-number-asylum-applicationslodged-eu> (21.12.22).
- Ushakova, T. (2001). La integración diferenciada y la ampliación de la Unión Europea. *Unión Europea Aranzadi*, 12 (28), 39-44.

RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales>
ISSN 1699 - 3950

 facebook.com/RelacionesInternacionales

 twitter.com/RRInternacional



FECYT-388/2022
Fecha de certificación: 01/03/2022
Válido hasta: 02 de julio de 2023