

**CONTROL PREVENTIVO DE LA INMIGRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA.**

Juan José Rodríguez Guerra  
Doctor en Derecho por la UNED

**RESUMEN**

El proceso de ampliación de la Unión Europea hacia el Este, primero a la UE-25 en 2004, posteriormente a UE-27 en 2007, y a UE-28 en 2013 (V, VI y VII ampliación), ha supuesto el mayor reto al que se ha enfrentado la Unión desde su constitución en 1957, tanto por el volumen de países incorporados como por la propia naturaleza de los recién integrados. Entre otros desafíos destaca el control preventivo de la inmigración irregular.

**Palabras claves:** Inmigración, inmigración ilegal, control de fronteras, políticas en origen, UE, ampliación.

**ABSTRACT**

The process of European Union enlargement to the East, first to EU-25 in 2004, subsequently to EU-27 in 2007, and now to EU-28 (V, VI and VII enlargement), has made the biggest challenge that the Union has faced since its inception in 1957: the amount of countries that have been built and the nature of the newly integrated. Other challenges highlighted the preventive control of illegal immigration.

**Keywords:** Immigration, illegal immigration, border control, political in origin, EU, enlargement.

## INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se pretende analizar la incidencia y repercusiones acaecidas en el ámbito de la inmigración para la Unión Europea como producto de la V ampliación, realizada en 2004, que incorpora a Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa; la VI ampliación, llevada a cabo en 2007, con la adhesión de Bulgaria y Rumanía; así como la VII ampliación, acaecida en 2013, con la incorporación de Croacia. Básicamente nos centraremos en las políticas enfocadas al control preventivo de la inmigración irregular en el nuevo y más amplio espacio de la Unión Europea a 28, la UE-28.

Indicar sucintamente que la inmigración es un fenómeno de alcance mundial, consistiendo “en un desplazamiento relativamente permanente de personas o de una población entera, a través de una frontera política, que se dirige hacia un área residencial, hacia una comunidad o hacia un país determinado”<sup>1</sup>. Por tanto, dicho fenómeno tiene una especial incidencia tanto en los países de origen, normalmente subdesarrollados, ya que se descapitalizan humanamente porque quienes emigran suelen ser las personas con mejores cualidades para trabajar, como en los países más desarrollados. A la UE le afecta este segundo aspecto, concerniendo a todos sus Estados miembros, fundamentalmente a los que formaban la UE-15.

Así, “la tríada inmigración, exclusión social y pobreza son las aristas más puntiagudas del mundo moderno que ha aumentado considerablemente, y que requiere, además de estudios, la elaboración y aplicación de políticas urgentes que trasciendan las fronteras, y puedan llegar a las zonas locales de origen para que se solventen sus situaciones y no caigan en cascada vertiginosamente en todas las sociedades del mundo desarrollado.”<sup>2</sup>

En la actualidad hay más de 28 millones de nacionales de terceros países viviendo en la UE, un número que alcanza los 50 millones si se consideran aquellos que han ido adquiriendo la ciudadanía europea a través de su nacionalización en alguno de los Estados miembros de la Unión Europea, representando aproximadamente el 10% de la población total de la UE-28.

Evidentemente, la principal razón para emigrar está basada en las condiciones de pobreza en los países de origen, teniendo por tanto como finalidad el mejorar la calidad de vida. Cuando en los lugares de origen las condiciones políticas, económicas, higiénicas, sanitarias o educativas, entre otras, son deficientes, se busca un cambio que a menudo se encuentra a miles de kilómetros del hogar. Sin embargo, habría que matizar acerca de las razones que influyen sobre la presión migratoria las cuales dependen no sólo de factores políticos o demográficos sino también del fenómeno de los trabajadores inmigrantes y del estímulo de la reunificación de las familias de trabajadores extranjeros ya presentes en el

---

<sup>1</sup> Martínez Quintana, Violante. 2010. *Sociedades y mundo. Los problemas sociales en la sociedad moderna*. Ediciones Académicas, tercera edición, Madrid, España, p.442

<sup>2</sup> Martínez Quintana, Violante. 2010. *Op.cit.*, p.439

territorio europeo. Por tanto, la emigración se encuentra estrechamente relacionada, sobre todo, con el nivel de desarrollo de los países de origen de los flujos migratorios.

El conjunto de tales factores ha situado a la UE ante una profunda reflexión sobre sus posibilidades de intervención en un sector tan delicado como éste donde, además, la reivindicación de su competencia en esta materia por parte de los Estados miembros es muy destacable. La conciencia de la necesidad de una acción común europea surge del hecho de que los asuntos de seguridad e inmigración no pueden ser abordados sólo en términos militares y de orden público, sino que son necesarias nuevas políticas de cooperación y desarrollo que contribuyan a la creación de una zona de estabilidad en torno a Europa.

Esta fue una de las grandes reflexiones que la UE se hizo antes y durante los procesos de la V y VI ampliación realizadas en 2004 y 2007, respectivamente. Se plantearon dos preocupaciones fundamentales en el *antes*: la posible intensificación de las migraciones Este-Oeste derivada de la libertad de circulación de personas y la capacidad de los nuevos Estados miembros del este para controlar adecuadamente sus fronteras orientales (ahora fronteras de la UE) con los consecuentes flujos migratorios extracomunitarios. Respecto a la preocupación sobre la migración interior de ciudadanos de países recién incorporados hacia los estados más antiguos de la UE, tal y como señala Joaquín Arango “como consecuencia –de la ampliación a los países del Este- se ha establecido una moratoria para la entrada en vigor de la libre circulación y la exigencia de aplicación anticipada del *acquis communautaire* en materia de control de fronteras [...] Preocupaciones similares ya se manifestaron con ocasión de anteriores ampliaciones, las que condujeron a la incorporación de Grecia [II ampliación], España y Portugal [III ampliación], dando lugar a la aplicación de moratorias a la extensión de la libertad de circulación a los nuevos miembros.”<sup>3</sup>

En este trabajo nos centraremos en la segunda preocupación: control de fronteras y emigración en origen. Respecto a la primera preocupación, movimientos poblacionales dentro de la UE desde los nuevos Estados miembros del Este, la realidad nos constata que cuantitativamente no se han producido los desplazamientos migratorios previstos del Este al Oeste, sobre todo tras la V ampliación (...), pese a las crisis económicas, los conflictos étnicos y las grandes disparidades de renta con la UE-15. Incluso, alguno de estos países han tenido resultado migratorio positivo: República Checa, Eslovaquia y Eslovenia, desde 2004<sup>4</sup>.

Tanto por la globalización, que ha mundializado los flujos migratorios, como por los mayores controles impuestos por casi todos los países, así como el rechazo a las políticas de integración, han tornado la realidad migratoria en Europa a algo muy distinto de la que prevalecía quince o veinte años atrás. Las tendencias migratorias observables en Europa central y oriental son mucho más complejas,

---

<sup>3</sup> Arango, Joaquín. 2003. “La ampliación de la Unión Europea y las migraciones internacionales”, en línea *Red Internacional de Inmigración y Desarrollo*, p.2, sitio [www.migracionydesarrollo.org](http://www.migracionydesarrollo.org)

<sup>4</sup> Eurostat. 2010. Publicación enero.

inciertas y cambiantes que las que prevalecían en los candidatos a ampliaciones precedentes.

Por último, indicar que si bien los Estados miembros de la UE se han mostrado reticentes a armonizar sus políticas de gestión de la inmigración legal, la cooperación para la prevención y el control de la inmigración irregular sí ha progresado, como veremos más adelante.

## **REGULACIÓN DE LA INMIGRACIÓN EN LA UE**

Hasta 1999, con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, existía una gran dispersión de las políticas de inmigración en la UE. Este tratado será el que atribuye a la Unión las competencias sobre el control de las fronteras exteriores, asilo e inmigración.

Por tanto, la base normativa por la que la UE asume competencias en materia migratoria y, concretamente, en el control de las fronteras exteriores, le viene dada por el Tratado de la Unión Europea<sup>5</sup> -TUE-. Mientras que los aspectos propios de la política común en control de fronteras vienen recogidos en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>6</sup> -TFUE-.

Será en el Consejo Europeo de Tampere, celebrado a finales de 1999, donde se apruebe la política europea común en materia migratoria, que entre otras cuestiones tiene en cuenta las futuras ampliaciones al Este. Es conocido como Programa de Tampere y se fija como principales objetivos los siguientes:

- Colaboración con los países emisores de emigrantes a la Unión Europea.
- Desarrollo del sistema común de asilo.
- Implementación de políticas de integración de los nacionales de terceros países en situación regular, Esto supone de facto la asimilación en derechos y obligaciones con los ciudadanos europeos. Unido con medidas contra el racismo y la xenofobia.
- Lucha contra la inmigración irregular.

---

<sup>5</sup> Tratado de la Unión Europea. 2008. Versión consolidada, publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea, de 9 de mayo, artículo 3, “La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.”

<sup>6</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. 2008. Versión consolidada, publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea, de 9 de mayo, artículo 67.2, en el que se establece que la Unión “Garantizará la usencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países. A efectos del presente título, los apátridas se asimilarán a los nacionales de terceros países.” Por su parte en el artículo 77 se recoge que “1. La Unión desarrollará una política que tendrá por objetivo: a) garantizar la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores; b) garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores; c) instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores.”

Con el precedente del Acuerdo de Schengen<sup>7</sup>, de 1985, que preveía la eliminación gradual de los controles en las fronteras comunes, entre los países firmantes del mismo inicialmente o con posterioridad, así como aquellos países que se han ido adhiriendo a la UE desde entonces, excepto Bulgaria, Chipre, Rumanía y Croacia, junto con países europeos extracomunitarios pero con niveles de desarrollo y valores compartidos con la UE, como Noruega, Suiza, Islandia y Liechtenstein<sup>8</sup>.

El Acuerdo Schengen ha derivado en Acervo Schengen con lo cual todos los países que se incorporan desde entonces a la UE asumen automáticamente su adhesión a este Acuerdo. Actualmente Reino Unido e Irlanda se han adherido parcialmente al Acuerdo Schengen<sup>9</sup>. No forman parte de dicho acuerdo determinados territorios de los Estados miembros que no son parte de la UE.

Schengen ha supuesto en la práctica la culminación de una parte importante del mercado único europeo ya que ha facilitado la implementación de dos de las cuatro libertades inherentes al mismo como son la libertad de circulación de personas y la de mercancías. Dicha libertad de circulación de personas no sólo favorece a los ciudadanos de la Unión sino también a aquellos nacionales de terceros países que residen en la UE.

Aquí comienzan los problemas ya que entre dichos nacionales de terceros países podemos encontrar a personas que residen de forma legal en uno de los Estados miembros y aquellos que están de forma irregular. Igualmente se abre la posibilidad para que se aproveche dicha eliminación de controles fronterizos internos con el fin de realizar actividades delictivas como la trata de seres humanos, tráfico de sustancias ilegales y armas, terrorismo...

Al mismo tiempo este Acuerdo supone que con la eliminación de fronteras interiores hay que reforzar las fronteras exteriores de la UE, encontrándonos con una variada casuística de países miembros:

- Estados miembros sin territorio marítimo, sin fronteras con países no miembros, que sólo tienen como frontera exterior los aeropuertos,
- Estados miembros con territorio marítimo, no limítrofes con países no miembros, que tienen como frontera exterior los aeropuertos y toda su costa,
- Estados miembros con territorio marítimo, limítrofes con países no miembros, que tienen como frontera exterior los aeropuertos, la frontera terrestre con esos países y toda su costa.

Entre las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, celebrado en diciembre de 2005 -una vez realizada la V ampliación-, se destaca la importancia creciente

---

<sup>7</sup> Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, de 15 de junio de 1985.

<sup>8</sup> Comisión Europea. 2009. Publicación en línea sitio oficial de la UE  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/133020\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_es.htm)

<sup>9</sup> Decisión 2000/365/CE del Consejo, para el Reino Unido, y Decisión 2002/192/CE del consejo, para Irlanda. Dictadas a petición de ambos países a fin de participar en algunas disposiciones del acervo de Schengen.

del fenómeno de la inmigración en la UE y los Estados miembros, sobre todo por los hechos acontecidos en los años inmediatamente anteriores, provocando una profunda inquietud en las sociedades de aquellos Estados miembros que sufrían sus efectos con mayor virulencia. Entendiendo que se hace “necesario contar con un enfoque equilibrado, global y coherente, que abarque medidas orientadas a luchar contra la inmigración ilegal y aproveche, en cooperación con terceros países, los beneficios de la migración legal”<sup>10</sup>. Recordando la centralidad del fenómeno migratorio en las relaciones de la UE con, particularmente, sus países vecinos del este, sudeste y cuenca sur del Mediterráneo. En ese sentido, respecto a los aspectos integrales de los fenómenos migratorios, plantea un reforzamiento del diálogo y la cooperación entre los propios Estados miembros, entre estos y la UE, así como entre la UE y todos los países vecinos de las zonas relacionadas anteriormente y del resto de África, enfocando las acciones hacia el retorno y el control preventivo de las fronteras exteriores de la UE en origen (en los países terceros emisores o de tránsito de emigrantes hacia Europa), contemplando igualmente las cuestiones relativas a la financiación y su aplicación.

Ante el carácter coyuntural y fuertemente pendular del fenómeno de las migraciones, se ha de articular la respuesta que desde el Derecho ha de darse en cada momento para afrontar este fenómeno.

Pese a que la competencia sobre nacionalidad sigue siendo de los Estados miembros y debido al crecimiento del fenómeno de la inmigración (sobre todo de la irregular), la Unión se ha visto necesitada de articular normas jurídicas, planes de acción e implementar instrumentos para el control preventivo de los flujos migratorios, tendentes a establecer una política de inmigración ordenada, donde sólo cabe la llegada de inmigrantes de forma regular, por tanto, como consecuencia de este objetivo, persiguiendo la entrada de inmigrantes irregulares, la trata de seres humanos, el tráfico de sustancias perjudiciales para la salud o para la seguridad interior.

Así, en Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, se dice que “La Comisión está resuelta a abordar todas las dimensiones del fenómeno de la inmigración...La UE ya ha reconocido en diversas ocasiones la importancia de un enfoque equilibrado y global, destinado a ofrecer las sinergias entre la migración y el desarrollo y basado en una estrategia a largo plazo de lucha contra las causas profundas de la migración forzosa.”<sup>11</sup>

La inmigración y el asilo pasaron a ser competencia de la UE con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, en 1999. Las directrices en materia de política de inmigración se acuerdan por medio de programas de trabajo quinquenales: el primero fue el de Tampere en 1999, luego el de La Haya en 2004 y el tercero se aprobó bajo la Presidencia sueca de la UE en el Consejo Europeo de Estocolmo de

---

<sup>10</sup> Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas, de 15 y 16 de diciembre de 2005.

<sup>11</sup> COM(2005) 621 final, de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 30.11.2005, Prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración: primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court.

diciembre de 2009, el denominado Programa de Estocolmo. La idea general en que se basan estos programas de acción es que, dada la libre circulación de personas dentro de la UE, así como de los nacionales de terceros países dentro del espacio Schengen, ya no tiene demasiado sentido mantener políticas nacionales divergentes con respecto a esta cuestión. La entrada de inmigrantes en un Estado miembro implica también su entrada en el conjunto de Europa, por lo que la solidaridad en la gestión de las corrientes migratorias es una demanda recurrente a nivel comunitario, especialmente por parte de los países que controlan fronteras exteriores. En este sentido, las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere, celebrado los días 15 y 16 de octubre de 1999, marcó un antes y un después en el camino que Europa debía recorrer hacia una Unión de Libertad, Seguridad y Justicia, al establecer como uno de sus objetivos concretos que “la Unión ha de desarrollar políticas comunes en materia de asilo e inmigración, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de llevar a cabo un control coherente de las fronteras exteriores para poner fin a la inmigración ilegal y para luchar contra quienes la organizan y cometen delitos internacionales conexos. Los principios en los que deben basarse estas políticas han de ser claros para nuestros propios ciudadanos y, además, han de ofrecer garantías a las personas que busquen protección en la Unión Europea o traten de entrar en ella”.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009, se ha facilitado de modo importante la posibilidad de políticas europeas de inmigración al establecerse en el artículo 79.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que la Unión “desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas”. El artículo 3 recoge las competencias de la Unión en control de fronteras exteriores, asilo e inmigración. El artículo 67.2 establece las características de la política común de asilo, inmigración y control de fronteras exteriores. El artículo 77 dice que la política común para el control de fronteras se basa en una mayor libertad de circulación dentro de las fronteras interiores y mayor seguridad en las exteriores. El artículo 80 establece el principio de solidaridad entre los Estados miembros en el control de las fronteras exteriores, incluida la financiación compartida.

### **EFFECTOS DE LA V, VI Y VII AMPLIACIÓN EN LAS POLÍTICAS PARA EL CONTROL PREVENTIVO DE LA INMIGRACIÓN EN LA UE**

La ampliación al Este representa uno de los mayores retos a los que se ha enfrentado la UE en sus sucesivas ampliaciones, tanto cuantitativa como cualitativamente, pasando a tener una población de 505 millones de habitantes, con un aumento de 110 millones de habitantes. La importancia de este mercado potencial es manifiesta. Sin embargo aporta entre un 4% y un 5% al Producto Interior Bruto europeo, ya que en conjunto el PIB per capita en el conjunto del Este es un 15% de la UE-15. Esto supone un elemento importante en el tema que nos ocupa ya que respecto al control preventivo de la inmigración procedente de

terceros países, los nuevos socios del este son claramente países de tránsito de ciudadanos de terceros países hacia los más desarrollados de la UE, como veremos más adelante.

Para la UE una inmigración bien gestionada puede ser beneficiosa tanto para la propia Unión como para los países terceros de origen de la misma. Pero, tal y como se recuerda en la Comunicación COM(2005) 621 final, “el crecimiento de los flujos migratorios enfrenta a Europa al reto de luchar contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos, así como la prevención de las tragedias humanas que estos fenómenos a menudo conllevan”<sup>12</sup>.

En esta línea marcada por la Comisión Europea en la reseñada Comunicación *Prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración: primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court*, el control preventivo de los flujos migratorios ha tenido en cuenta una serie de iniciativas materializadas en las siguientes políticas: de colaboración con los países emisores y de tránsito de emigrantes, por un lado, y de control en las fronteras exteriores, por otro.

Respecto a las políticas de colaboración con los países emisores y de tránsito de emigrantes hay que destacar que, de forma prioritaria, se ha actuado con aquellos países más próximos, como es el caso de los africanos y de las ex repúblicas soviéticas, o de aquellos que representan un alto porcentaje sobre el total de inmigrados a la Unión, como es el caso de los países latinoamericanos. Esta colaboración conlleva la firma de acuerdos bilaterales para la repatriación y expulsión de inmigrantes irregulares. Así como la inclusión y la normalización de la materia migratoria en las relaciones entre los países emisores y la UE, a partir de la intensificación de la cooperación necesaria entre los Estados miembros e incentivando las políticas de desarrollo de los países emisores.

Ante los procesos de ampliación de la UE hacia la Europa del Este, como señala Anna Sroka “los orígenes de la PEV se remontan a los años 2002 y 2003 cuando la Comisión y el Consejo de la Unión Europea decidieron crear un nuevo marco de cooperación con los países vecinos”<sup>13</sup>. Es lo que se dio en llamar Política Europea de Vecindad (PEV) cuyo objetivo principal consiste en fomentar una cooperación más estrecha en los ámbitos de la economía, la política, la cultura y la seguridad entre la UE y sus vecinos. Basadas en principios comunes y compartidos por las dos partes, como la democracia, respeto por los Derechos Humanos, el Estado de Derecho, o el desarrollo basado en el libre mercado. Se incluye el ámbito de la seguridad, objetivo a menudo en tensión con el de evitar la creación de nuevas líneas de división en el continente europeo, así como el aislamiento de los países vecinos y la creación de nuevas barreras en las fronteras de la UE, en un intento de crear un espacio de libre comercio y de seguridad que hiciera de colchón entre Europa y otras partes del mundo (hasta entonces mucho más alejadas de las fronteras de la UE-15). Un requisito para ser PEV es estar vinculado por tratado (como Acuerdos de Asociación) y no ser país candidato a

---

<sup>12</sup> COM(2005) 621 final, Op.cit.

<sup>13</sup> Sroka, Anna. 2009. “La política europea de vecindad desde la perspectiva de los países del este”, en *publicación de trabajo UNED*, p.1

integrarse en la Unión. Respecto a los países europeos son PEV: Moldavia, Azerbaiyán, Georgia, Ucrania, Bielorrusia y Armenia.

Todos los nuevos países miembros del Este, salvo los dos Estados insulares (Malta y Chipre), la República Checa y Eslovenia, tienen frontera con países no pertenecientes a la UE. Como señala Andrés Inotai, “como consecuencia de la ampliación, los viejos miembros (con la excepción de Finlandia) dejaron de representar la frontera externa de la Unión (Alemania, Austria, Italia) para ser dibujada por los nuevos miembros... Los países bálticos, Polonia, Eslovaquia y Croacia tienen fronteras duras de vecindad, mientras que Hungría (con un tramo corto de frontera con Ucrania) tiene fronteras suaves... El cambio del mapa de vecindad, aumenta la importancia de la posición geográfica de los nuevos miembros que representan la frontera externa común de la Unión ampliada... En cooperación con otros países miembros son los que asumen la responsabilidad de la seguridad interna en toda la integración. De otro lado, los nuevos países miembros tienen la tarea especial, y también un interés elevado, en desarrollar una compleja red de contactos políticos, económicos, sociales y culturales con sus vecinos fuera de la UE. Las fronteras deben unir -y no dividir el continente- hasta fuera de los marcos institucionales y jurídicos de la integración”<sup>14</sup>.

Y respecto a las políticas de control en las fronteras exteriores se ha actuado con la puesta en marcha de una política común de extensión de visados y una política de control de fronteras en sentido estricto.

- La política común de concesión de visados elabora por Reglamento del Consejo una lista de terceros países a cuyos nacionales se exige visado para entrar a la UE. Esta política tiene en cuenta razones de política exterior común, como puede ser la eliminación de visados a los nacionales de países candidatos a la adhesión a la UE (aunque esto no siempre se cumple: depende del nivel económico del país candidato y del plazo más o menos previsto para su incorporación, como es el caso de Turquía al que se le sigue exigiendo pese a ser candidato oficial desde 1999). Por coherencia regional: obviamente a los países que conforman un bloque regional donde no se exige el visado entre ellos se les debe tratar por igual respecto a la exigencia de visado por la UE. Así como tiene en cuenta el principio de reciprocidad, propio del Derecho internacional. En este sentido hemos asistido en una de las últimas cumbres UE-Rusia a declaraciones políticas entre ambos por las cuales, sin eliminar la exigencia recíproca de visados, se tiende a reducir la burocracia necesaria para otorgar los mismos, con la finalidad de agilizar y fomentar las relaciones mutuas.

- La política de control de fronteras en sentido estricto se centra en los instrumentos con los que la UE ha dotado a las autoridades responsables de las fronteras exteriores de la Unión, como aquellos que forman parte de la cooperación europea técnica y financiera para el control de las fronteras de los

---

<sup>14</sup> Inotai, Andrés. 2006. “Hacia una nueva Europa: Algunas reflexiones sobre las consecuencias de la ampliación hacia el Este”, en *Revista Papeles del Este*, nº 12, Universidad Complutense de Madrid, España, p.16

países emisores de emigrantes, sobre todo del arco sur del Mediterráneo y los países vecinos de la UE por el Este.

Así, en la Comunicación *Examen de la creación de un sistema europeo de vigilancia de fronteras –EUROSUR–*, de 2008, se dice que “debe proporcionarse a las autoridades responsables del control fronterizo en los Estados miembros una información más oportuna y fiable si se quiere que detecten, identifiquen e intercepten a quienes intentan introducirse en la UE ilegalmente”<sup>15</sup>. El objetivo es ayudar a las autoridades de los Estados miembros a que intervengan a escala local, den órdenes a escala nacional, se coordinen a escala europea y cooperen con terceros países con el propósito de lograr los fines perseguidos de lucha contra la migración clandestina y las actividades ilícitas.

Igualmente se recoge que la vigilancia de fronteras no sólo está para prevenir los cruces ilegales sino también para prevenir la delincuencia transfronteriza: terrorismo, trata de seres humanos, contrabando de drogas, tráfico de armas ilícitas, etc.

En esta política común de control de fronteras se enmarca el Código de Fronteras Schengen que establece el cruce libre de fronteras interiores de la Unión. Así mismo regula el control de fronteras exteriores, con los fines ya indicados de control de la migración ilegal y las actividades ilícitas, contra la seguridad interior y la salud pública. El papel de las actividades terroristas internacionales adquiere una enorme dimensión sobre todo con los precedentes de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, del 11 de marzo de 2004 en Madrid y del 7 de julio de 2005 en Londres. Todos ellos fueron reivindicados por la organización terrorista islamista radical Al Qaeda, con la consiguiente carga étnica y religiosa para una de las comunidades de inmigrantes más numerosas de la UE: las personas de religión islámica y de origen norteafricano o turco.

Los acontecimientos históricos ocurridos a lo largo de 2011 en el norte de África, la conocida como *primavera árabe*, ha supuesto un redoblamiento de los esfuerzos europeos por controlar sus fronteras exteriores, por lo cual se hace “más necesario que nunca conseguir avances sustanciales en legislación, en cooperación operacional y en nuestras relaciones con los países terceros”<sup>16</sup>. Reforzándose la solidaridad intraeuropea al considerarse que si bien “algunos Estados miembros, como Italia, Malta, Grecia y Chipre están expuestos más directamente a la llegada masiva de inmigrantes irregulares y, en menor medida, de personas que necesitan protección internacional. No se trata únicamente de un problema nacional; debe

---

<sup>15</sup> Comunicación COM(2008) 68 final, de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 13.2.2008, sobre la creación de un sistema europeo de vigilancia de fronteras -EUROSUR-.

<sup>16</sup> Comunicación COM(2011) 248 final, de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 4.5.2011, sobre migración.

ser gestionado a escala de la UE y requiere una auténtica solidaridad entre los Estados miembros”<sup>17</sup>.

Los instrumentos de los que se ha dotado la UE para el control preventivo de sus fronteras y que se han puesto en marcha son básicamente los siguientes:

- Sistema de Información Schengen (SIS y SIS II) que son ficheros de datos informáticos sobre personas y objetos (incluidos vehículos). Representa una potente herramienta sobre todo para la coordinación entre los Estados miembros y para la cooperación de estos con los países emisores de emigrantes.

- Sistema de Información de Visados (VIS), el cual facilita información entre los Estados miembros sobre los visados otorgados.

- Agencia Europea de Gestión de las Fronteras Exteriores (FRONTEX). Es el instrumento operativo principal de las políticas de control de fronteras exteriores de la UE. Es un instrumento de apoyo y coordinación de los Estados miembros. FRONTEX está dotado con un Fondo de Financiación del Sistema que permite a los Estados miembros con fronteras exteriores no tener que asumir en solitario el coste de controlar sus fronteras, que son las de la UE, sino a partir de la solidaridad y aportación de todos los Estados miembros, tengan o no fronteras exteriores<sup>18</sup>. Por ejemplo, en equipos, la financiación suele estar en torno al 75% por parte del Fondo y el resto a cargo del Estado miembro. No en vano se decidió establecer la sede de este organismo comunitario en Varsovia, capital de Polonia, uno de los países del este incorporado en 2004<sup>19</sup>.

## CONCLUSIONES

La colaboración, cooperación y ayuda a la mejora del nivel de vida y el respeto de los derechos fundamentales con los nuevos países vecinos de la UE, tras la V, VI y VII ampliación, se presenta como una de las mejores políticas que disuadan a los habitantes de dichos países a necesitar emigrar a la UE.

El papel de los nuevos socios de la UE es fundamental ya que hacen de colchón entre los países europeos orientales no miembros y los occidentales miembros, con el añadido que en gran medida estos países del Este incorporados en 2004, 2007 y 2013, no atraen a los posibles inmigrantes de los países vecinos para instalarse en ellos sino que los utilizan como zona de tránsito hacia la UE más occidental ante las aún notables diferencias de nivel de vida entre ambas zonas de la UE.

---

<sup>17</sup> Comunicación COM(2011) 248 final. Op.cit.

<sup>18</sup> Esta disposición tiene su base jurídica en el artículo 80 del TFUE que recoge expresamente los costes compartidos en lo referente al control de fronteras exteriores, “Las políticas de la Unión mencionadas en el presente capítulo y su ejecución se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero. Cada vez que sea necesario, los actos de la Unión adoptados en virtud del presente capítulo contendrán medidas apropiadas para la aplicación de este principio.”

<sup>19</sup> Decisión 2005/358/CE del Consejo, de 26 de abril de 2005.

De ahí la importancia del control de fronteras en todos estos miembros con fronteras exteriores de la UE hacia el este y sureste del continente, así como el control preventivo de la inmigración hacia la Unión con las políticas de vecindad, atajando las diferencias en origen y haciendo así menos necesario el tener que emigrar. Los últimos sucesos acaecidos a principios de 2014 en las fronteras hispano-marroquíes de Ceuta y Melilla presagian que de no actuarse en la línea señalada las consecuencias futuras de la inacción pueden ser trágicas, principalmente desde el punto de vista humanitario.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARANGO, Joaquín. 2003. “La ampliación de la Unión Europea y las migraciones internacionales”, en línea *Red Internacional de Inmigración y Desarrollo*, sitio [www.migracionydesarrollo.org](http://www.migracionydesarrollo.org)
- BASTIDA Benjamín. 2002. “La Ampliación de la Unión Europea hacia los Países del Este”, en *Revista Papeles del Este*, nº 2, Universidad Complutense de Madrid, España.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo Antonio. 2006. *Derecho comunitario de la inmigración*. Ed. Atelier, Barcelona, España.
- INOTAI, Andrés. 2006. “Hacia una nueva Europa: Algunas reflexiones sobre las consecuencias de la ampliación hacia el Este”, en *Revista Papeles del Este*, nº 12, Universidad Complutense de Madrid, España.
- MARTÍNEZ QUINTANA, Violante. 2010. *Sociedades y mundo. Los problemas sociales en la sociedad moderna*. Ediciones Académicas, tercera edición, Madrid, España
- ORTEGA MARTÍN, Eduardo. 2006. “Hacia un Derecho unitario europeo en materia de extranjería”, en *Escuela de Derecho Judicial*, Madrid, España.
- SROKA, Anna. 2009. “La política europea de vecindad desde la perspectiva de la Europa del Este”, en *publicación de trabajo UNED*.
- Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio, de retorno de inmigrantes ilegales.
- Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre, de procedimiento de asilo.
- Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril, en materia de estatuto de refugiado y protección subsidiaria.
- Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero, sobre condiciones mínimas de acogida para los solicitantes de asilo.
- Directiva 2003/86/CE del Consejo, relativa a la reagrupación familiar.
- Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.
- Decisión 2005/358/CE del Consejo, de 26 de abril de 2005, por la que se establece la sede de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.
- Decisión 2000/750/CE del Consejo, que aprueba el Programa de Acción comunitario de lucha contra la discriminación 2001-2006.

Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas, de 15 y 16 de diciembre de 2005.

Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere, de 15 y 16 de octubre de 1999.

Comunicación COM(2011) 248 final, de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre migración, de 4.5.2011

Comunicación COM(2010) 171 final, de 20.4.2010, que recoge el Plan de acción por el que se aplica el programa de Estocolmo para el quinquenio 2010-2015.

Comunicación COM(2008) 68 final, de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 13.2.2008, sobre la creación de un sistema europeo de vigilancia de fronteras - EUROSUR-

Comunicación COM(2005) 184 final, de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 10 de mayo de 2005, «Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia» (Diario Oficial C 236 de 24.9.2005).

Comunicación COM(2005) 621 final, de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 30 de noviembre, sobre las Prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración: Primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court.

Comunicación COM(2000) 757 final, de 22 de noviembre, de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de inmigración.

Dictamen de Iniciativa del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “El respeto de los derechos fundamentales en las políticas y la legislación europeas en materia de inmigración”

Tratado de la Unión Europea. 2008. Versión consolidada (DOUE de 9 de mayo)

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. 2008. Versión consolidada (DOUE de 9 de mayo)

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. 2007. Versión consolidada adaptada al Tratado de Lisboa (DOUE de 14 de diciembre)

Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, de 15 de junio de 1985.