

Capítulo 11

Control de fronteras, asilo e inmigración en la Unión Europea

1. Introducción y evolución histórica

El control de fronteras supone uno de los grandes retos que tiene la Unión Europea hoy en día. Aunque hay una política común se aprecia como no hay una línea común de trabajo de todos los Estados, sino que cada uno de ellos lleva a cabo su política migratoria y de control de fronteras. Si es verdad que reciben ayuda de las instituciones europeas la realidad es que en un tema tan complejo debería haber una respuesta coordinada y efectiva de todos los Estados de manera conjunta.

Las migraciones están suponiendo un verdadero reto para las autoridades nacionales y europeas. Personas que vienen de terceros países en los que hay guerras, falta de agua y comida, problemas climáticos, con la intención de llegar a la Unión Europea y asegurarse un futuro mejor. La Unión Europea es consciente de este problema, al ser una de las regiones con mayor desarrollo económico, con una población envejecida y una baja tasa de natalidad es necesaria la mano de obra extranjera para poder reducir el déficit de trabajadores existente.

Todo ello genera un gran debate acerca de cómo se ha construido esta política de migración y de fronteras exteriores. Comenzaría el debate a partir de la creación del Espacio Schengen en 1985, que permitiría la libre circulación dentro de la Unión Europea tanto de trabajadores, ciudadanos, mercancías y capitales. Al suprimirse las fronteras interiores solo quedarían las fronteras exteriores de la Unión, lo que significa que el control de cada uno de los Estados es fundamental para el control migratorio y la lucha contra la delincuencia organizada.

Un claro ejemplo de ello es referido al tráfico de drogas. La entrada de droga por cualquiera de los Estados de la Unión a través de los puertos o aeropuertos, en caso de que no exista un control efectivo o hayan conseguido burlar las normas de seguridad, automáticamente pasa a estar dentro del espacio Schengen y el control de esa mercancía va a ser mucho más compleja al no existir esas fronteras interiores.



El Tratado de la Unión Europea aprobado en Maastricht incluía estas políticas en el artículo K1 dentro de las cuestiones de Justicia y Asuntos de Interior, considerando de interés para todos los Estados de la Unión, tanto la política de asilo, como las fronteras exteriores y la política de inmigración. Respecto de esta última hace una serie de apuntes respecto a los aspectos más relevantes:

- las condiciones de acceso al territorio de los Estados miembros y de circulación por el mismo de los nacionales de terceros Estados,
- las condiciones de estancia de los nacionales de los terceros Estados en el territorio de los Estados miembros, incluidos el acceso al empleo y la reagrupación familiar,
- la lucha contra la inmigración, la estancia y el trabajo irregulares de nacionales de los terceros Estados en el territorio de los Estados miembros.

Con el cambio realizado en el Tratado de Ámsterdam y la creación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, estas políticas fueron progresivamente tomando un mayor impulso. La capacidad de poder llevar a cabo actos legislativos permitió tomar medidas respecto a cada una de las políticas, que tienen una estrecha relación entre sí y que en numerosas ocasiones una única norma afectaba a todas.

2. El Sistema de Información de Schengen (SIS)

El Sistema de Información de Schengen (SIS) creado en 1995, es un instrumento de intercambio de información y de control de fronteras exteriores de la Unión Europea. Creado como mecanismo de cooperación en un espacio sin fronteras interiores, el SIS se ha posicionado como el núcleo de respuesta y de conocimiento acerca de las fronteras europeas.

El Acuerdo Schengen de 1985 uno de los elementos que incluía era la creación de este Sistema de Información, manifestando la importancia de automatizar este tipo de procedimientos para agilizar la protección y la seguridad dentro de la Unión. La utilización de estos sistemas automatizados ha permitido además del control de personas sin permiso de residencia, a la policía controlar el perfil de peligrosidad de los sujetos que entran por las fronteras. Estos ficheros deben incluir:



<i>Datos a incluir</i>	El nombre y los apellidos; en su caso, los alias registrados por separado.
	Los rasgos físicos particulares, objetivos e inalterables.
	La primera letra del segundo nombre.
	La fecha y el lugar de nacimiento. El sexo.
	La nacionalidad
	La indicación de que las personas de que se trate están armadas.
	La indicación de que las personas de que se trate son violentas.
	El motivo de la inscripción.
	La conducta que debe observarse

Este sistema de información ha sufrido cambios en los últimos años, más aún con la posibilidad que han dado las nuevas tecnologías, sobre todo la inteligencia artificial y el uso de datos biométricos en las fronteras. Este nuevo SIS se basa en la aprobación de tres Reglamentos en el año 2018 que entrarían en vigor en 2023 (Reglamento (UE) 2018/1860, Reglamento (UE) 2018/1861, Reglamento (UE) 2018/1862). Estos Reglamentos sientan las bases del nuevo SIS en las áreas fundamentales del trabajo de este como son la cooperación judicial penal, el control de fronteras y la inmigración irregular.

3. La política sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y la Carta de Derechos Fundamentales

El Tratado de Funcionamiento incluye estas cuestiones dentro del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, más concretamente en los artículos 77 (fronteras), 78 (asilo) y 79 (inmigración). Comienza el primero de los artículos haciendo referencia a la supresión de cualquier tipo de frontera interior, pero a su vez, garantizando los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores. Volvemos a reiterar la importancia de ese control de fronteras exteriores como garante de evitar que dentro del espacio europeo puedan entrar delincuentes de terceros Estados. Para ello, se manifiesta en el TFUE la necesidad de crear un sistema de gestión común de las fronteras exteriores, es decir, no el sistema de intercambio de información, sino que las fronteras exteriores pasen a ser cometido de la propia Unión.

Sobre la política de asilo la Unión Europea sigue los mandatos de las Convenciones supranacionales (además, el propio artículo 18 de la Carta de Derechos Fundamentales lo refrenda), considerando como cometido propio un estatuto para el asilo a nivel europeo, un sistema de protección temporal a personas desplazadas en caso de que haya una numerosa afluencia en un Estado, las condiciones para permitir el asilo en un Estado de la Unión.



Respecto a la inmigración, la Unión Europea toma la competencia de asumir la firma de acuerdos de readmisión con terceros Estados, las condiciones de entrada y residencia, la expedición de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar, la inmigración y residencia ilegales, incluidas la expulsión y la repatriación de residentes en situación ilegal y la lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños.

Asimismo, en el ámbito de la expulsión de irregulares, la Unión Europea a través de la Carta de Derechos Fundamentales establece dos condiciones que han de respetarse, la primera de ellas la prohibición de expulsiones colectivas, es decir, se habrá que analizar caso por caso el motivo de su expulsión. La segunda condición es la no expulsión o extradición de un inmigrante siempre que su vida corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes.

Las medidas en cualquiera de los tres ámbitos las ha de regular el Consejo y el Parlamento Europeo a partir del procedimiento legislativo, ya que, al estar dentro del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, la competencia será compartida por la Unión y los Estados (artículo 4 del TFUE).

4. El control de las fronteras exteriores: Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex)

En el continuo proceso de integrar políticas europeas y crear instrumentos de cooperación la gestión de las fronteras exteriores



no podía quedar al margen, más aún cuando se pone en entredicho la seguridad de los ciudadanos de la Unión y el control migratorio. La realidad es que en cuestiones fronterizas es necesaria una mayor integración de las políticas públicas que supere el mero intercambio de información a partir del sistema integrado Schengen.

Aunque la gestión de las fronteras exteriores siempre se ha cedido la competencia a los Estados, se crearía en el año 2004 la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (**Frontex**), para ayudar a las autoridades nacionales en el control de fronteras. En un sistema como el Espacio Schengen se considera necesario este tipo de Agencias, ya que es la propia Unión la que debe velar por la seguridad de todos los ciudadanos en colaboración con los Estados miembro.

La Agencia cuenta con 2000 agentes europeos encargado de la seguridad en todas las fronteras europeas. Se produjo un cambio significativo a partir del año 2016 en el cual se ampliaron sus competencias, todo ello basado como explica el preámbulo del Reglamento (UE) 2016/1624 para dar una solución global a



los flujos migratorios sin precedentes hacia el territorio de la Unión. Se busca con este cambio aplicar una *gestión integrada de las fronteras*.

Respecto a este concepto el propio Reglamento explica su funcionamiento y su visión:

El presente Reglamento crea una Guardia Europea de Fronteras y Costas con el objetivo de garantizar una gestión europea integrada de las fronteras exteriores, con miras a gestionar eficazmente el cruce de las fronteras exteriores., Esto incluye hacer frente a los retos de la migración y a posibles amenazas futuras en dichas fronteras, contribuyendo a combatir las formas graves de delincuencia con dimensión transfronteriza para garantizar un nivel elevado de seguridad interior en el seno de la Unión, con pleno respeto de los derechos fundamentales, salvaguardando al mismo tiempo la libre circulación de personas en su interior.

Los elementos que componen esta gestión integrada son (artículo 4):

Elemento	Descripción
Control fronterizo	Incluye medidas para facilitar el cruce legítimo de fronteras y, cuando proceda, medidas relacionadas con la prevención y la detección de la delincuencia transfronteriza, como el tráfico ilícito de personas, la trata de seres humanos y el terrorismo, y medidas relacionadas con la derivación de las personas que necesitan o desean solicitar protección internacional.
Operaciones de búsqueda y salvamento	Salvamento de personas en peligro en el mar, que tengan lugar en situaciones que puedan presentarse durante las operaciones de vigilancia de las fronteras marítimas.
Análisis de riesgos	Análisis de los riesgos para la seguridad interior y análisis de las amenazas que pueden afectar al funcionamiento o a la seguridad de las fronteras exteriores.
Cooperación entre Estados Miembros	Respaldada y coordinada por la Agencia.
Cooperación interservicios	Entre las autoridades nacionales de cada Estado miembro responsables del control fronterizo o de otras funciones llevadas a cabo en la frontera y entre las instituciones, órganos, organismos y agencias de la Unión competentes, incluido un intercambio periódico de información mediante herramientas de intercambio de información existentes.
Cooperación con terceros países	Incluye acciones coordinadas y colaborativas con naciones fuera de la UE.
Medidas técnicas y operativas en el espacio Schengen	Relacionadas con el control fronterizo y diseñadas para abordar la inmigración ilegal y luchar mejor contra la delincuencia transfronteriza.



Elemento	Descripción
Retorno de nacionales de terceros países	Que sean objeto de una decisión de retorno emitida por un Estado miembro.
Empleo de tecnología punta	Incluidos sistemas de información a gran escala.
Mecanismo de control de calidad	En particular el mecanismo de evaluación de Schengen y posibles mecanismos nacionales, para garantizar la aplicación de la legislación de la Unión en materia de gestión de las fronteras.
Mecanismos de solidaridad	En particular los instrumentos de financiación de la Unión.

Cabe destacar que esta misión es compartida con las autoridades nacionales (artículo 5), y que las funciones descritas para Frontex (artículo 8) son las referidas al seguimiento de los flujos migratorios, el intercambio de información, supervisar las fronteras, asistir a los Estados y el despliegue de equipos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, incluido un contingente de reacción rápida.

5. La inmigración en la Unión Europea

La inmigración es una realidad, los graves problemas de otras regiones del mundo ya sea por la falta de oportunidades, la guerra u otras cuestiones, hace que Europa sea uno de los territorios elegidos para buscar trabajo por varias razones, la primera es la estabilidad social, la ausencia de conflictos y la protección de los Derechos Humanos es uno de los puntos a tener en cuenta, pero, sobre todo, la necesidad de mano de obra que tiene el continente europeo. Como ya hemos expuesto los problemas demográficos provocan la necesidad de reclamar mano de obra a otros continentes.

Para llevar a cabo una gestión eficaz de la inmigración es importante un consenso ante como afrontar estos retos. Los países mediterráneos han visto como en los últimos años han tenido que afrontar crisis migratorias y humanitarias (Italia con Lampedusa, Grecia con Lesbos y España con Canarias). Estos problemas como ya se ha querido poner de manifiesto no son circunstancias que afecten a los tres Estados mencionados, sino que es un problema de toda la Unión y por ende debe gestionarse de dicha forma. En los últimos años esta idea ha ido asentándose, vemos por ejemplo con en abril de 2024, el Parlamento Europeo votó a favor de garantizar una efectiva gestión de las fronteras y de los flujos migratorios, salvaguardando los derechos de las personas y aportando medios al país de la UE sometido a la presión migratoria.



Por otra parte, también desde el ámbito de la seguridad se querido implementar un control de fronteras efectivo, ya que la delincuencia una vez entra por una frontera exterior de la Unión y aunque existen mecanismos de coordinación entre Estados es más complejo dar con su paradero. La principal razón además es el control del terrorismo, sobre todo el relacionado con el yihadismo, pero también para luchar contra la trata de seres humanos, el tráfico de personas y la delincuencia organizada.

Además, la propia Comisión Europea en el Pacto sobre Migraciones y Asilo de 2021 alude a la necesaria protección de estas fronteras exteriores para hacerlas seguras y evitar la entrada de migrantes, proponiendo 4 pilares básicos:

Controles exhaustivos	Base de datos Eurodac sobre asilo y migración	Procedimiento fronterizo y retornos	Protocolos de crisis y medidas contra la instrumentalización
-----------------------	---	-------------------------------------	--

La inmigración ilegal está dispuesta en los Tratados como una cuestión que tiene competencia la propia Unión, incluso aplicando medidas de carácter penal como la Directiva 2023/0439 en la que establece una serie de normas mínimas para prevenir y combatir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares en la Unión.

En este sentido, la Agenda Europea de Migración aprobada en el año 2015 ha servido para ir creando un discurso común en materia de inmigración, las propuestas que se presentaron pusieron en marcha una idea de gestionar la inmigración de manera centralizada en la Unión, consiguiendo como resultados una mayor eficacia. Esta Agenda no sólo trata el control de fronteras, sino que también va a la raíz del problema que son los Estados de donde se reciben a los inmigrantes, facilitando fondos con dos objetivos, el primero la lucha contra las mafias que trasladan a estos inmigrantes y el segundo para desarrollar la economía de esos Estados que les permitan tener oportunidades en sus lugares de origen.

6. Política de Asilo

Una de las cuestiones derivadas de la inmigración es que una parte de los que intentan llegar a Europa lo hacen huyendo de un grave riesgo, que como expone el propio Estatuto del refugiado puede ser perseguida en su país por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, de género u orientación sexual.

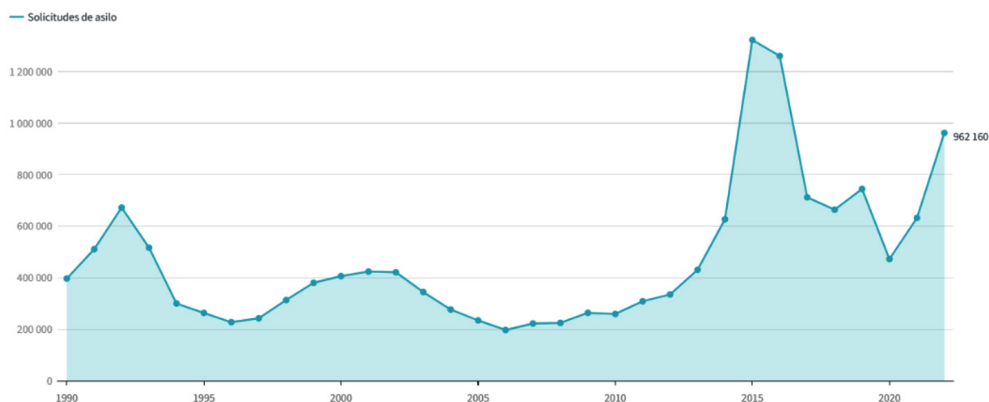


Para estos casos la Unión Europea en consonancia con el mandato de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951 y a su Protocolo de 31 de enero de 1967, así como de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión respecto al derecho de asilo, ha creado una política común no sin mucho esfuerzo, pues ya desde el propio Tratado de Maastricht encontramos referencias a la necesidad de aplicar unas medidas comunes y no sería hasta el 2024 donde se aprobaría *Pacto sobre Migración y Asilo*, que incluiría una batería de normas para poder dar una respuesta efectiva.

Este Pacto crea un sistema común de asilo a escala europea necesario para poder atajar parte del problema migratorio. De este paquete de normas, cabe destacar la Directiva (UE) 2024/1346 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por la que se establecen normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional. Estas normas comunes para los solicitantes de asilo a nivel europeo exponen las condiciones en las que los Estados europeos podrán acoger a los solicitantes, señalando además los derechos y obligaciones que adquieren estos solicitantes a la hora de conseguir la condición de refugiado.

Para complementar esta Directiva, el Reglamento (UE) 2024/1347 especifica los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, en el cual se recogen los requisitos para poder solicitar la evaluación (actos de persecución y motivos de persecución).

Número de solicitudes de asilo desde 1990 a 2024



Fuente: Eurostat.



7. Conclusiones

Las fronteras exteriores es uno de los grandes retos de la Unión en el presente, ya no tanto en la protección de los ciudadanos respecto a la posible entrada de delincuentes, sino a los grandes flujos migratorios hacia la Unión. Desde las instituciones europeas y los Estados miembro son conscientes de esta problemática, por lo que una respuesta coordinada desde el punto de vista político es necesaria.

Otra de las cuestiones que se abordará en estos años es el propio control de la frontera, pasando de un sistema en el que es el propio Estado a un sistema de cooperación con la Unión, pues uno de los problemas a los que se enfrenta la Unión en muchas ocasiones es la falta de comprensión que el problema que pueda tener un Estado afecta al resto al estar en un espacio sin fronteras interiores.

Los propios Tratados establecen mecanismos de solidaridad y colaboración entre los Estados miembro en caso de grandes avalanchas de migrantes y de solicitudes de asilo, por lo que la solución no puede ser exclusiva del Estado receptor, sino que habrá que hacer un reparto equitativo entre los Estados, reforzar las fronteras exteriores con la ayuda de Frontex e intervenir en los Estados emisores con ayudas del fondo Europa Global para la cooperación al desarrollo.



FRONTERAS Y MIGRACIÓN

Origen

1985: Espacio Schengen

Al suprimirse las fronteras interiores solo quedarían las fronteras exteriores de la Unión, lo que significa que el control de cada uno de los Estados es fundamental para el control migratorio y la lucha contra la delincuencia organizada.



No hay línea común de acción para todos los estados
Cada estado miembro desarrolla su política

Los estados reciben ayuda de las instituciones europeas ya que la realidad es que en un tema tan complejo debería haber una respuesta coordinada y efectiva de todos los Estados de manera conjunta.

Es un instrumento de intercambio de información y de control de fronteras exteriores de la Unión Europea creado en 1995

ART 2. TRATADO DE LISBOA

Es un sistema automatizado que ha permitido además del control de personas sin permiso de residencia, a la policía controlar el perfil de peligrosidad de los sujetos que entran por las fronteras



Cambios en los últimos años reflejados en:

- Reglamento (UE) 2018/1860
- Reglamento (UE) 2018/1861
- Reglamento (UE) 2018/1862



Debido a las nuevas tecnologías, sobre todo la inteligencia artificial y el uso de datos biométricos en las fronteras

TFUE y Carta de los Derechos Fundamentales

Dentro de ambos textos encontramos las siguientes políticas:



FRONTERAS

Necesidad de crear un sistema de gestión común de las fronteras exteriores: que las fronteras exteriores pasen a ser cometidas de la propia Unión.



ASILO

Necesidad de definir un estatuto para el asilo a nivel europeo, un sistema de protección temporal a personas desplazadas en caso de que haya una numerosa afluencia en un Estado y las condiciones para permitir el asilo en un Estado de la Unión.



INMIGRACIÓN

La Unión Europea toma la competencia de asumir la firma de acuerdos de readmisión con terceros Estados, las condiciones de entrada y residencia, la inmigración y residencia ilegales, y la lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños

FRONTEx

Busca aplicar una gestión integrada de las fronteras con estos elementos:

- Control fronterizo
- Operaciones de búsqueda y salvamento
- Análisis de riesgos
- Cooperación entre Estados Miembros
- Cooperación interservicios
- Cooperación con terceros países
- Medidas técnicas y operativas en el espacio Schengen
- Retorno de nacionales de terceros países
- Empleo de tecnología punta
- Mecanismos de control de calidad
- Mecanismos de solidaridad



Asilo



En 2024 se aprueba el **Pacto sobre Migración y Asilo**, que incluiría una batería de normas para poder dar una respuesta efectiva.



Bibliografía

- ACOSTA PENCO, M.^a Teresa. «La guardia europea de fronteras y costas: ¿Un nuevo Frontex?». *Revista de estudios europeos*, 2018, n.º 71, pp. 86-101.
- ANGUITA OSUNA, José Enrique, *La seguridad interior en la Unión Europea. Del Acuerdo de Schengen 1985 a la Estrategia para una Unión de la Seguridad 2020*, Thomson Reuters Aranzadi, 2021.
- DE CASTRO SÁNCHEZ, Claribel. «Unión Europea: ¿amante de los derechos humanos? El difícil equilibrio entre seguridad y derecho de asilo en perspectiva europea». En *España y la Unión Europea en el orden internacional: XXVI Jornadas ordinarias de la Asociación Española de Profesores de Derecho internacional y Relaciones internacionales. Universidad de Sevilla, 15 y 16 de octubre de 2015*. Tirant lo Blanch, 2017, pp. 1141-1152.
- FAYOS MESTRE, Miguel. «El nuevo Sistema de Información Schengen». *Logos Guardia Civil, Revista Científica del Centro Universitario de la Guardia Civil*, 2024, n.º 3, pp. 119-146.
- MENDIOROZ, Santiago. «Los acuerdos de la UE sobre emigración, refugio y asilo». *Tiempo de Paz*, 2017, n.º 127.
- YELA UCEDA, Mercedes. «Gestión de las políticas de asilo en la Unión Europea: ¿crisis de refugiados o crisis de derechos?». 2024.



