LAS FRONTERAS DE LA UNIÓN EUROPEA:

GESTIÓN, ACCESO Y RETORNO

Sandra Alonso Tomé









LAS FRONTERAS DE LA UNIÓN EUROPEA: GESTIÓN, ACCESO Y RETORNO

Sandra Alonso Tomé

Copyright © 2025

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) garantiza el respeto de los citados derechos.

Editorial Colex S.L. vela por la exactitud de los textos legales publicados. No obstante, advierte que la única normativa oficial se encuentra publicada en el BOE o Boletín Oficial correspondiente, siendo esta la única legalmente válida, y declinando cualquier responsabilidad por daños que puedan causarse debido a inexactitudes e incorrecciones en los mismos.

Editorial Colex S.L. habilitará a través de la web www.colex.es un servicio online para acceder a las eventuales correcciones de erratas de cualquier libro perteneciente a nuestra editorial.

© Sandra Alonso Tomé

© Editorial Colex, S.L. Calle Costa Rica, número 5, 3.º B (local comercial) A Coruña, 15004, A Coruña (Galicia) info@colex.es www.colex.es

I.S.B.N.: 978-84-1194-938-5 Depósito legal: C 636-2025

ABREVIATURAS MÁS UTILIZADAS

ACNUR	Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados.
Apdo/s.	Apartado/s.
Art.	Artículo.
ARUE	Acuerdos de readmisión de la UE.
AUE	Acta Única Europea.
BCE	Banco Central Europeo.
CAJI	Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior.
Сар.	Capítulo.
CCEE	Comunidades Europeas.
CDFUE	Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.
CE	Comunidad Europea.
CECA	CE del Carbón y del Acero.
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos.
CEE	Comunidad Económica Europea.
CEIFA	Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo.
Cf.	Confer (comparar).
CIG	Conferencia Intergubernamental.
Coord./s.	Coordinador/es.
COREPER	Comité de Representantes permanentes.
DI	Derecho internacional público.
Dir.	Director/es.
DNI	Documento Nacional de Identidad.
EASO	Oficina Europea de Apoyo al Asilo.
ECRIS-TCN	Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales - Nacionales de terceros países.
EEE	Espacio Económico Europeo.
EM/EE. MM	Estado/s miembro/s.

EE. UU.	Estados Unidos.
ELSJ	Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.
EMPACT	Plataforma Multidisciplinar Europea contra las Amenazas Delictiva.
Esp. P.	Especialmente la página/s.
ESTA	Electronic System for Travel Authorization.
EU-LISA	Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el ELSJ.
EURATOM	CE de la Energía Atómica.
EURODAC	Sistema Europeo de Impresiones Dactilares de los solicitantes de asilo.
EUROPOL	Agencia de la UE para la Cooperación Policial.
EUROSUR	Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras.
FRONTEX	Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas.
FSI	Fondo de Seguridad Interior.
IA	Inteligencia artificial.
IGFV	Instrumento de Apoyo Financiero a la gestión de Fronteras y Política de Visados.
LIBE	Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior.
MUE	Mercado Único Europeo.
n.°	Número.
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
OI/OOII	Organización/es Internacional/es.
Op. cit.	Opere citato (en la obra citada).
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte.
PNR	Registro de datos de pasajeros.
p.	Página/s.
PE	Parlamento Europeo.
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común.
RAE	Regiones Administrativas Especiales.
REM	Red Europea de Migraciones.
SECA	Sistema Europeo Común de Asilo.
SEIAV/ETIAS	Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes.

SES	Sistema de Entradas y Salidas.
SIRENE	Solicitud de Información Complementaria en el Punto de Entrada Nacional.
SIS	Sistema de Información Schengen.
SIS II	Sistema de Información de Schengen de segunda generación.
STJ	Sentencia del Tribunal de Justicia.
TCEE	Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea.
Tít.	Título.
TJUE	Tribunal de Justicia de la UE.
TFUE	Tratado sobre el Funcionamiento de la UE.
TUE	Tratado de la UE.
UE	Unión Europea.
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.
VIS	Sistema de Información de Visados.
VWP	Visa Waiver Program.

SUMARIO

Agradecimientos Prólogo Introducción	15 17 23
Capítulo 1	
El origen y contexto de las políticas fronterizas y de visados en la UE	
1. Conceptos fundamentales: frontera y visado 2. Las fronteras en la construcción de Europa 2.1. De la Posguerra a la Unión Aduanera 2.2. La construcción del espacio Schengen: supresión de fronteras interiores 3. Configuración de espacios comunes: Schengen y el ELSJ 4. De la Acta Única Europea a Lisboa: consolidación jurídica y política 4.1. El Acta Única Europea y el Tratado de Maastricht 4.2. El Tratado de Ámsterdam y la sincronización de Políticas 5. Retos persistentes en la consolidación del espacio común	29 38 39 47 51 54 55 62
Capítulo 2 El marco jurídico de la gestión de las fronteras exteriores de la UE	
1. Cuestiones generales . 2. El régimen jurídico de la política de gestión de fronteras exteriores . 2.1. Los objetivos y los principios rectores de esta política . 2.2. Su ámbito de aplicación subjetivo . 2.3. Ámbito de aplicación objetivo de la política de gestión de fronteras exteriores de la UE . 2.4. Ámbito de aplicación territorial de la política de gestión de fronteras exteriores de la UE . 2.5. Excepciones al ámbito de aplicación temporal: el restablecimiento	69 77 80 82 91 99
3. El sistema institucional y orgánico de la política de gestión de fronteras exteriores de la UE	110

SUMARIO

	3.1. Las instituciones europeas	112
	3.2. Las agencias y sistemas europeos	119
	Capítulo 3	
	El marco jurídico de la política de visados	
1. C	Cuestiones generales	125
	Régimen jurídico de la política de visados	135
	2.1. Los objetivos y principios rectores de la política común de visados	136
	2.2. El ámbito de aplicación subjetivo de la política de visados	142
	2.3. El ámbito de aplicación objetivo: el visado y la ausencia de su obligación y su encuadre procedimental	151
	2.4. El ámbito de aplicación territorial	172
	2.5. El ámbito de aplicación temporal	175
3. E	: El sistema institucional y orgánico de la política común de visados	177
	3.1. Las instituciones europeas	177
	3.2. Las agencias y sistemas europeos	180
	Capítulo 4	
	Agencias descentralizadas y sistemas de coordinación:	
	la red de protección fronteriza en la UE	
1. E	El desafío de la gestión fronteriza en la UE	181
	1.1. La necesidad de un enfoque coordinado	181
	1.2. Agencias y sistemas: el equilibrio entre seguridad y libertad	182
	1.3. Principales actores y herramientas	183
2. F	rontex: el escudo fronterizo de la UE	184
	2.1. De una agencia de coordinación a un cuerpo europeo de guardias de frontera	184
	2.2. Composición y estructura operativa	185
	2.3. Herramientas y capacidades de actuación	186
	2.4. Desafíos y controversias	187
3. E	Eu-LISA: pilar tecnológico de la seguridad y gestión fronteriza en la UE	189
	3.1. ¿Qué es Eu-LISA y cuál es su papel en la seguridad fronteriza?	189
	3.2. Infraestructura tecnológica y bases de datos gestionadas	190
	3.3. Cooperación con otras agencias	191
	3.4. Desafíos en la implementación de sistemas interoperables	191
4. S	Sistemas clave para el control fronterizo en la UE: interoperabilidad y retos .	192
	4.1. SIS: la red de alerta europea	192
	4.2. EUROSUR: un mapa en tiempo real	196
	4.3. SES: Control automatizado de viajeros	200
	4.4. VIS: Registro de entradas y autorizaciones	202
	4.5. ETIAS: La pre-autorización de entrada	205

SUMARIO

5. Retos institucionales en la evolución del control fronterizo europeo	208
5.1. Hacia una interoperabilidad total: beneficios y riesgos	208
5.2. El equilibrio entre seguridad, privacidad y derechos fundamentales	209
5.3. Innovación y regulación en las fronteras digitales de la UE	209
Capítulo 5	
Desafíos y futuro de la gestión fronteriza en la UE: entre la seguridad y la movilidad	
Las situaciones de conflicto en la actualidad	211
1.1. Un concepto de frontera obsoleto y anticuado	214
1.2. ¿Es posible encontrar un punto de encuentro entre libre circulación y seguridad interior?	218
1.3. Deficiente configuración de los Acuerdos de retorno y readmisión con terceros países	223
1.4. Aproximación al problema migratorio	228
2. Las perspectivas de futuro en la gestión integrada de fronteras	232
2.1. La política estratégica plurianual para la gestión integrada de las fronteras	232
2.2. Las fronteras, la tecnología y la cooperación en la migración	233
2.3. La búsqueda y el salvamento en las fronteras: prioridades y directrices	234
2.4. El informe sobre el Estado de Schengen: continuidad y prioridades	236
2.5. La influencia de las futuras adhesiones en la gestión de los flujos	000
migratorios	239 242
a la gestión de fronteras y política de visados	242
Capítulo 6	
Del control fronterizo a la cooperación inteligente: un nuevo paradigma para la UE	
1. Hacia un nuevo enfoque en la gestión de fronteras y visados en la UE	247
2. Seguridad y movilidad: la necesidad de un equilibrio en la UE	249
3. Gestión fronteriza y seguridad en la UE: desafíos y reformas necesarias	251
4. Hacia una gobernanza fronteriza europea más eficiente y equilibrada	252
5. Claves para la evolución del sistema de fronteras en la UE	254
Bibliografía	
Bibliografía	257
Normas y documentos institucionales	266
Jurisprudencia	267

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo no habría sido posible sin la guía, el apoyo y la paciencia del profesor Juan José Martín Arribas, mi director de tesis y maestro. A él le debo no solo sus correcciones minuciosas, sus observaciones precisas y su orientación constante, sino también la generosidad con la que ha compartido su conocimiento. Su rigor intelectual, su disposición para el diálogo y su compromiso con el trabajo bien hecho han sido el pilar fundamental en la elaboración de esta obra. Su ejemplo ha sido una fuente de aprendizaje y una referencia en este camino. Por todo ello, mi gratitud es inmensa.

Asimismo, quiero agradecer al profesor Carlos de Lara Vences, cuya pasión por la investigación ha sido una motivación constante. Su dedicación y entusiasmo me han recordado que el conocimiento no es solo un ejercicio intelectual, sino una construcción que exige compromiso.

Por último, pero desde luego no menos importante, agradezco a mi familia, y en especial a mis padres: Calixto y Marisa. Nunca han dejado de apoyarme, a su manera: con paciencia y con una fe inquebrantable en mí. Su confianza me ha acompañado en todo momento, por ello les debo más de lo que estas líneas pueden expresar.

A todos, gracias.

PRÓLOGO

En un momento en el que, en la Comunidad internacional, llueve de forma reincidente y masiva sobre aguas turbulentas, la Unión Europea (UE) se ve obligada a encontrar nuevas ideas y llevar a cabo nuevos desarrollos de sus normas, sus políticas y sus acciones para poder afrontar, con ciertas garantías, los retos urgentes y actuales además de otros posibles de futuro.

Se trata de desafíos complejos y, muchas veces, interconectados, tales como los que se plantean desde el campo del medio ambiente (cambio climático, pérdida de biodiversidad, degradación de la capa de ozono, desertización, etc.), desde la esfera de la paz y de la seguridad (hoy preocupan sobremanera los conflictos y las guerras especialmente la de Ucrania y de Gaza, pero también las guerras comerciales de Trump), desde la actual crisis del multilateralismo internacional porque ciertos dictadores de hoy -emulando a otros anteriores como Hitler y Stalin - no respetan el Derecho internacional, desde la esfera del terrorismo y de la delincuencia internacional organizada, desde el ámbito de la desigualdad y la pobreza que tanto va dividiendo a las sociedades estatales por todo el planeta, desde los avances científicos y tecnológicos (la biotecnología, la inteligencia artificial,...) por sus impactos éticos y humanos, desde las pandemias y las catástrofes que tanto hacen sufrir a los seres humanos o, por terminar, desde los desplazamientos incontrolados y desordenados de personas que huyen de sus propias miserias buscando un anhelado mundo mejor.

Es ahora cuando, más que nunca, la UE deberá actuar con una sola voz y con actuaciones propias, coherentes y únicas en la realización de sus acciones y en la aplicación de sus políticas, teniendo que comunitarizar más, —y lo más pronto posible— aspectos que, con las aportaciones del Tratado de Lisboa de 2007 a los Tratados constitutivos, quedaron regulados —en su día y así permanecen todavía— en una especie de cooperación intergubernamental institucionalizada, como sucede, sin ir más lejos, con la Política Europea de Seguridad y de Defensa (PESC) y con las políticas que integran el Espacio de Libertad, de Seguridad y de Justicia (ELSJ). Los ciudadanos europeos junto con los académicos más especializados en temas europeos reclamamos a nuestros estadistas coetáneos que den la talla, que trabajen con ahínco, con la merecida pasión e, incluso, con la debida vehemencia para ofrecer al mundo más y mejor Europa, respaldada en los valores que

nos identifican como europeos y en los cuales se basa la UE: «respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías» (art. 2 del Tratado de la UE).

Esta monografía, que aborda el régimen jurídico de las fronteras exteriores de la UE, se inserta en este contexto mundial y europeo, tan arduo, delicado y enmarañado, en el cual ni la UE ni sus líderes pueden quedarse callados ni paralizados, porque, como ya avanzó Edmud Burke, «para que el mal triunfe solo se necesita que los hombres buenos no hagan nada».

Ofrece esencialmente los contenidos actualizados y mejorados de la Tesis doctoral que la Profesora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Burgos, Sandra Alonso Tomé, expuso y defendió, en diciembre de 2024, ante un Tribunal formado por los Profesores Cástor Miguel Díaz Barrado, Sagrario Morán Blanco, Ana Manero Salvador, José Luis de Castro Ruano y Dámaso Francisco Javier Vicente Blanco, quienes acordaron otorgarle la máxima calificación.

A mi modo de ver supone una real y verdadera contribución al progreso del conocimiento en un tema como este en el que aún no se han publicado estudios profundos, sutiles y serios en la literatura jurídica especializada. Desde un prisma general, cabe remarcar que aborda, con originalidad y rigor, cuestiones candentes y, en cierta medida, problemáticas que se vienen abordando mediante la aplicación de las políticas de gestión de las fronteras exteriores y de los visados de la UE.

No hay que olvidar que, desde hace unos pocos lustros, la UE afronta, a través de ellas, desafíos multifacéticos, engorrosos y, muchas veces, complicados de resolver. Esto ocurre con la gestión de los flujos migratorios mixtos que engloban a migrantes, solicitantes de asilo, personas que huyen de conflictos, catástrofes o de la justicia de otros Estados. Ambas políticas también conforman los jalones precisos y necesarios para consolidar la seguridad fronteriza, luchando así contra el terrorismo, el crimen internacional organizado, el control de drogas, armas y otras mercancías ilícitas, garantizando la seguridad de los europeos y quienes, siendo foráneos, residen con nosotros en el territorio de la UE. Ambas se van subiendo al carro de la nueva gestión de la tecnología y de la información, puesto que, como se apunta en la monografía, la UE está utilizando nuevas tecnologías como la inteligencia artificial y el reconocimiento facial para gestionar mejor sus fronteras y proteger los datos personales de los viajeros, turistas o visitantes. Sin duda, las dos políticas constituyen instrumentos para dar respuesta a algunas de las consecuencias del fenómeno del cambio climático, como es el caso de los desplazamientos de población que aquel genera cada vez más y con mayor asiduidad. Al formar parte de la actual y dinámica Comunidad internacional, la UE tiene que colaborar irremediablemente con terceros Estados, ya sean de origen o ya de tránsito de los desplazamientos de seres humanos y para combatir el terrorismo y el crimen organizado. Como se subraya en el libro, esta cooperación es realmente capital para luchar contra la inmigración irregular y apostar, por ejemplo, por el retorno de ciertos migrantes. Y, en fin, mantener la seguridad interior requiere fortalecer el correcto funcionamiento del espacio Schengen con el que se viene asegurando la libre circulación mediante, entre otras cosas, una gestión eficaz de las fronteras exteriores. Pero hay que recordar que este espacio no permanece ni inmune ni inmutable, puesto que cabe recordar que su funcionamiento, entre otras cosas, se puso en cuestión por los efectos de la COVID-19 o de los flujos migratorios, en tiempos relativamente recientes. En resumidas cuentas, las normas, las tecnologías y las acciones deben converger de un modo eficaz en un sistema integrado, adecuado y versátil que sea capaz gestionar óptimamente las fronteras exteriores de la UE.

Como se señala en el libro, no es ni mucho menos fácil ni pacífico el encontrar un equilibrio entre las competencias compartidas que detenta la UE junto a sus Estados miembros en estas políticas y la defensa de funciones de éstos últimos en materia de soberanía nacional o de orden público. Pero considero que la existencia de normas comunes de aplicación a las dos políticas objeto de estudio, de los organismos, las agencias, los sistemas europeos que la profesora Alonso, con buenos criterios, analiza de forma singular y novedosa, junto quizás con la cooperación judicial y policial entre Estados, viene permitiendo cristalizar unas prácticas estatales en la gestión de las fronteras con resultados francamente notables, aunque esto, como casi todo, siempre sea mejorable.

Al hilo de lo anterior, una complicación que podría surgir con el tiempo podría proceder del hecho de que, en algún Estado miembro, cambie próximamente sus actuales profesionales de sus fuerzas y cuerpos de seguridad por otros en algunas zonas de sus fronteras exteriores, de tal manera que su gestión ya no dependa directamente del propio Gobierno central y que la cesión progresiva y rampante de competencias esté dando lugar a la creación de un nuevo Estado dentro del propio Estado. En este punto, cabe advertir que, además del riesgo que entrañaría la hipotética falta de cooperación y de coherencia, podría acontecer, en caso de que tal gobierno subestatal no respetara el deber de lealtad ni tampoco la Constitución, que se utilizara la gestión y el control de las fronteras exteriores como una herramienta más para hacer implosionar ese Estado miembro de la UE. Incluso si sus actuaciones y sus exigencias se endurecieran para los migrantes y visitantes, como podría ser reclamándoles el conocimiento del idioma cooficial como conditio sine qua non para su entrada y su estancia, podrían llegar no solo a vulnerarse la legislación estatal sobre extranjería, sino también violentarse los derechos humanos y las libertades fundamentales, tal y como se derivan de su reconocimiento en la Constitución y en los compromisos estatales adquiridos a nivel internacional y a escala europea. A ello habría que adicionar los daños y perjuicios que, sin duda, podrían sufrir los actuales profesionales de las fronteras, junto con sus familiares y personas más cercanas, al perder sus trabajos, sus derechos adquiridos, sus actuales circunstancias sociales y patrimoniales, etc.

Con el objeto de su investigación bien delimitado y utilizando una perspectiva multidisciplinaria y ecléctica, la autora consiguió integrar en su Tesis una pluralidad de métodos de investigación jurídica. Aunque, ahora en su libro no aparezcan detallados —lo cual puede ayudar al lector a centrarse más en el qué que en el cómo—, considero que sus efectos permanecen y se pueden sentir o vislumbrar muy positivamente tanto en la estructura que presenta, como en los resultados o aportaciones personales con las que contribuye al debate científico y jurídico y propone soluciones a retos que sostiene que plantean actualmente las políticas investigadas.

En efecto, formalmente hablando, el libro, tras su introducción, se estructura, de modo ordenado y lógico, en seis capítulos a los que se adjunta numerosas fuentes de conocimiento.

El primero permite visionar, de forma crítica, los conceptos más esenciales, como el de frontera y el de visado, junto con la contextualización de ambas políticas, utilizando conocimientos certeros del Derecho internacional público y del Derecho de la UE; dentro de este último se subraya especialmente su conexión con dos espacios realmente formidables: el espacio Schengen y el ELSJ.

El segundo analiza el régimen jurídico de la gestión de las fronteras exteriores de la UE. Parte de unas cuestiones generales e introductorias para, después, abordar, con orden lógico, los diversos objetivos, los principios y los ámbitos de aplicación de la mencionada política, acabando, haciendo referencia a su importante sistema institucional y orgánico.

Con una metodología expositiva muy cercana al anterior capítulo, el tercero valora el régimen jurídico de la política común de visados. También aquí, tras unas consideraciones previas, desarrolla los diversos objetivos, los principios y los ámbitos de aplicación de tal política, rematando la faena mediante el estudio de las principales agencias y sistemas de coordinación con competencia en esta materia.

El cuarto incide en las agencias descentralizadas y en los sistemas para la coordinación de los esfuerzos en el ámbito fronterizo. Arrancando de la necesidad de proyectar un enfoque coordinado, se ocupa de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX), de la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el ELSJ (EU-LISA), del Sistema de Información Schengen (SIS), del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR), del Sistema de Entrada y Salida (SES), del Sistema de Información de Visados (VIS) y del Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (ETIAS).

En el quinto encara los desafíos y el futuro de la gestión de las fronteras exteriores de la UE. En él la Profesora analiza, con atrevimiento y audacia, cuestiones problemáticas y debatibles tomando como puntos de referencia las fronteras, la libre circulación, la seguridad interior, los acuerdos de retorno y de readmisión, para, después, hacer, con habilidad y destreza, un

estudio de prospectiva sobre la gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE.

El sexto, en fin, se centra en la necesidad de cooperar de modo inteligente en las actuaciones que se lleven a cabo en la gestión de las fronteras exteriores, donde se insiste, entre otras cosas, en la necesidad de conseguir un nuevo enfoque en la gestión de las fronteras y de los visados, en la seguridad, en la movilidad, en las reformas necesarias, en la nueva gobernanza fronteriza y en las claves para la evolución en el sistema fronterizo de la UE.

En esta monografía, la Profesora Sandra Alonso maneja, con acierto, una amplia pluralidad de fuentes de conocimiento en varios idiomas. Entre ellas, destacan numerosas normas jurídicas procedentes de diversos ordenamientos jurídicos (el internacional, el de la UE y el español) y documentos de las instituciones y órganos de la UE, una abundante y notable jurisprudencia procedente de órganos jurisdiccionales europeos y españoles y una considerable bibliografía formada por libros, capítulos de libros, y artículos de revistas especializadas.

Estoy seguro de que esta monografía no solo tendrá un impacto científico en la comunidad académica (investigadores, profesores y estudiantes) por su utilización, su lectura y su calidad (lo cual puede llegar a ser el detonante de nuevas investigaciones y análisis que enriquezcan la disciplina), sino que también conllevará un impacto social, contribuyendo a la difusión del conocimiento en la sociedad e incidiendo en los profesionales que conciben, promueven y aplican las políticas objeto de valoración y análisis.

Representa una aportación original al ámbito del Derecho de la UE y, con ella, la Profesora Sandra Alonso Tomé contribuye al avance del conocimiento, así como a su desarrollo profesional, puesto que va a ser el punto de arranque que, sin lugar a dudas, le permitirá impulsar su investigación y la publicación de nuevos trabajos académicos.

Personalmente, como director de su Tesis, aprovecho la ocasión que se me brinda en este prólogo para felicitarla y hacerle un reconocimiento público por el tiempo y el esfuerzo que dedicó y los resultados que consiguió alcanzar. Desde estas líneas le deseo un futuro lleno de éxitos, si sigue trabajando con la dedicación, el entusiasmo y las ganas con las que viene haciéndolo en el Área de Derecho internacional público y relaciones internacionales de la Universidad de Burgos.

En Burgos, a 17 de marzo de 2025, día mundial de San Patricio.

Juan José Martín Arribas

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales Universidad de Burgos

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se examinan dos políticas fundamentales de la Unión Europea (UE): una centrada en la estrategia de control de las fronteras exteriores y otra en la regulación común de los visados. La UE, una organización internacional *sui generis* integrada por 27 Estados soberanos europeos, opera mediante un sistema de reparto de competencias que equilibra la autonomía de los Estados miembros (EE. MM) con la gestión de políticas comunes en áreas estratégicas como la gestión de fronteras y visados.

La estrategia de control de fronteras exteriores se articula en torno a la eliminación de las fronteras internas compartidas por los EE. MM dentro del territorio Schengen, acompañada de un refuerzo simultáneo de los controles en las fronteras exteriores de la UE. Por su parte, la política común de visados, derivada del Acuerdo de Schengen, regula los flujos migratorios mediante estándares como el visado, promoviendo la firma de convenios con terceros Estados para facilitar estos flujos y afectando tanto a ciudadanos europeos como a nacionales de esos países.

La eliminación de las fronteras internas en el espacio Schengen ha trasladado la responsabilidad del control migratorio hacia las fronteras exteriores comunes de la UE, aunque cada EM conserva su soberanía sobre sus propios límites territoriales¹. Este cambio constituye una de las innovaciones más relevantes de la UE en relación con los derechos de sus ciudadanos. Sin embargo, el equilibrio entre el control y la gestión fronteriza es complejo, y persiste el debate sobre si la UE debiera asumir competencias en la gestión de fronteras interiores para garantizar mayor seguridad. A pesar de ello, la seguridad nacional y el orden público permanecen como competencias exclusivas de los EE. MM², como señala MARTÍN ARRIBAS³.

Véase, en este sentido, ALDECOA LUZÁRRAGA, F., La Unión Europea. De la idea utópica de Europa a la Unión Europea como potencia mundial, Barcelona, Shackleton books, 2023, p. 190.

En palabras de Solar Calvo, M. P, «a pesar de ser a Europa a quien se le exigen todas las respuestas, lo cierto es que sus competencias están bastante limitadas y la soberanía de los EE. MM se resiste a mayores embates» en Solar Calvo, M. P., «Perspectivas europeas ante la inmigración ilegal», Revista Aranzadi Unión Europea, n.º 11, 2015, Aranzadi insignis parte Doctrina, BIB 2015/17614.

^{3.} Véase, Martín Arribas, J. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2020, p. 142.

Aunque la política de visados puede parecer sencilla, esconde una notable complejidad que trasciende el trámite administrativo. Está basada en acuerdos internacionales sustentados por el principio de reciprocidad⁴ y gestionados a través de sistemas tecnológicos avanzados como el Sistema de Información de Visados (VIS) y el Sistema de Información Schengen (SIS). Estos sistemas abordan desafíos propios de la era digital⁵, como la seguridad de la información y la prevención de falsificaciones documentales y suplantaciones de identidad.

Ambas políticas comparten el objetivo de trasladar los controles a las fronteras exteriores comunes de la UE. Aunque no abordan directamente la inmigración irregular⁶, sí influyen en la regulación de la migración regular y en la lucha contra la delincuencia transfronteriza⁷, apoyándose en tecnologías y agencias europeas para reforzar la seguridad y el orden público. Un desafío importante radica en evaluar la efectividad de estas políticas frente a la presión migratoria, que varía significativamente entre países como Finlandia, España o Italia. Estas disparidades, destacan áreas de mejora en las políticas actuales donde las insuficiencias se perciben con mayor claridad que los logros obtenidos

Desde la celebración del Acuerdo de Schengen en 1985⁸ y su Convenio en 1990⁹, la UE ha desarrollado una política de gestión de fronteras exterio-

^{4. «}La Unión debe perseguir activamente el objetivo de la reciprocidad plena del régimen de visados en sus relaciones con terceros países, contribuyendo así a mejorar la credibilidad y coherencia de la política exterior de la Unión». Considerandos 14, 15 y 17 del Reglamento (UE) 2018/1806 del PE (PE) y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (versión codificada), (DO L 303 de 28.11.2018, p. 39-58).

^{5.} Obviamente la UE también está disponiendo de la inteligencia artificial (IA) para mejorar el control y la seguridad en sus fronteras exteriores. En este sentido y para una profundización en el conjunto de las iniciativas que viene llevando a cabo puede leerse DUMBRAVA, C., L'intelligence artificielle aux frontières de l'Union européenne. Aperçu des applications et questions clés, Bruselas, Luxemburgo, Service de recherche du Parlement européen, 2021.

MARIÑO MENÉNDEZ, F. M., Un mundo sin desarraigo. El Derecho internacional de las migraciones, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2006, p. 198-217; POMARES CINTAS, E., «La Unión Europea ante la inmigración ilegal: la institucionalización del odio», Eunomía, n.º 7, 2014, p. 143-174.

Véase, PÉREZ CAVOLO, A. M., «La lucha contra los delitos transfronterizos y las funciones de guardacostas de la guardia europea de fronteras y costas en el Mediterráneo», Seguridad y fronteras en el mar, 2020, p. 197-211.

Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 14 de junio de 1985, (DO L 239 de 22.9.2000, p. 13-18).

Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, (DO L 239 de 22.9.2000, p. 19-62).

res estrechamente vinculada a la libertad de movimiento dentro del espacio Schengen. Esta gestión se articula en torno al principio de reciprocidad y se apoya en sistemas como el VIS y el SIS. Sin embargo, la complejidad del sistema de competencias de la UE, que equilibra la autonomía de los EE. MM con las políticas comunes europeas, ha sido objeto de atención en casos como el fallo del Tribunal de Justicia de UE (TJUE) en Costa contra Enel¹⁰. Según MARTÍN ARRIBAS, el principio de atribución de competencias «sirve de guía para determinar los límites de las competencias que ha recibido la UE, que no puede atribuirse más competencias que las asignadas en los Tratados Constitutivos»¹¹.

Tanto la gestión de fronteras como la política de visados se centran en zonas fronterizas, trasladando controles hacia la frontera exterior común, mientras se preserva la soberanía de los EE. MM en áreas críticas como la seguridad nacional. Este delicado balance entre competencias compartidas y soberanía estatal subraya las dificultades de coordinar esfuerzos colectivos sin comprometer prerrogativas nacionales.

El análisis se centra en cómo la UE gestiona sus fronteras exteriores y regula los visados como herramientas para combatir la inmigración irregular y la delincuencia transfronteriza, contribuyendo a la seguridad interior¹². La regulación de visados, equiparable a las autorizaciones nacionales de acceso, se presenta como un mecanismo clave para abordar estos desafíos. Esto incluye su relación con la estancia, los requisitos previos establecidos por el Estado de destino, las limitaciones temporales y otras cuestiones procedimentales, en un contexto donde el fenómeno migratorio demanda soluciones coordinadas¹³.

Se plantea la necesidad de establecer un marco competencial claro en la gestión de fronteras y visados, que permita abordar de manera efectiva los conflictos fronterizos, respetando el espíritu de solidaridad y los valores

Véase, la Sentencia del Tribunal de Justicia (STJ) de 15 de julio de 1964, Flaminio Costa c. ENEL en el asunto C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66, p. 105-106.

^{11.} Martín Arribas, J.J., *Instituciones y Derecho..., op. cit.*, p. 127.

SANDELL, R., SORROZA, A., OLIVIÉ, I., «Inmigración: un desafío con oportunidades», Documento de Trabajo Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, n.º 19, 2007, en https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/inmigracion-un-de-safio-con-oportunidades/, (Consultado el 7.11.2023).

^{13.} Aunque la UE también cuenta con una política de asilo y hay normativa europea sobre la materia, el estatus estudiado en el asilo corresponde al Derecho internacional. Véase para más información sobre el Derecho a ser inmigrante DE LUCAS, J., «El marco jurídico internacional de las migraciones. Algunas consideraciones sobre la protección de los Derechos humanos de los inmigrantes: acerca del Derecho a ser inmigrante», en MARIÑO MENÉNDEZ, F. M., (coord.), Un mundo sin desarraigo: el Derecho internacional de las migraciones, Madrid, Catarata, 2006, p. 29-57. Véase APARICIO, M., «Las devoluciones en caliente y la fría razón de Estado: Una mirada a la política de fronteras de la Unión Europea», Oñati socio-legal series, Online, 2023.

LAS FRONTERAS DE LA UNIÓN EUROPEA: GESTIÓN, ACCESO Y RETORNO

Esta monografía ofrece un análisis riguroso, actualizado y crítico del régimen jurídico de las fronteras exteriores y la política común de visados en la Unión Europea. A partir de un enfoque multidisciplinar, se examina la evolución histórica y normativa de ambos instrumentos, con especial atención a sus fundamentos jurídicos, instituciones clave y sistemas tecnológicos asociados. Se abordan en detalle el papel de agencias como FRONTEX o EU-LISA, así como los sistemas SIS, VIS, ETIAS y SES, esenciales para garantizar la seguridad sin menoscabar la movilidad. La obra incorpora los desarrollos normativos más recientes, y ofrece una reflexión profunda sobre los desafíos contemporáneos, incluyendo la tensión entre soberanía nacional y solidaridad europea, la externalización del control migratorio o el impacto de la inteligencia artificial. Dirigido tanto a especialistas como a personas interesadas en el futuro de la gobernanza europea, el estudio defiende la necesidad de un modelo fronterizo eficiente, ético y respetuoso con los derechos fundamentales, capaz de responder a los retos del siglo XXI sin renunciar a los valores fundacionales de la Unión.



SANDRA ALONSO TOMÉ

Sandra Alonso Tomé es doctora en Derecho por la Universidad de Burgos, donde también se graduó en Derecho y cursó el Máster en Acceso a la Abogacía. Desde 2016 desarrolla su actividad profesional como abogada en la ciudad de Burgos y es profesora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la misma universidad. Especialista en políticas migratorias y gestión de fronteras en la Unión Europea, centra su labor académica en el estudio del derecho europeo, la reciprocidad en materia de visados, la justicia climática, los conflictos territoriales y la cooperación internacional en contextos migratorios.

PVP: 25,00 € ISBN: 978-84-1194-938-5

