

LAS FRONTERAS DE LA UNIÓN EUROPEA ***(El papel de las fronteras en el ordenamiento*** ***jurídico comunitario)***¹

DR. JOSÉ RAMÓN REMACHA
Profesor Titular de Derecho Internacional Público.
Universidad de Burgos.
Cónsul General de España en Tánger.

I. INTRODUCCIÓN

El estadio alcanzado por la UNION EUROPEA nos lleva a plantear la cuestión de sus límites espaciales. Efectivamente, el fenómeno europeo tiene ya una dimensión que puede analizarse desde una óptica propia del Estado como sujeto de Derecho Internacional: las fronteras. La tendencia expansiva del fenómeno también aconseja este método de análisis ya que la ampliación de la UE significa siempre una modificación de las fronteras del conjunto.

Todos sabemos que el proyecto de reconstrucción europea comenzó siendo de naturaleza económica. En esa primera etapa (1950-1970) los límites territoriales del conjunto eran la suma de las fronteras de los seis Estados miembros sin que pudieran determinarse grandes peculiaridades del espacio territorial formado inicialmente. La aplicación y desarrollo de las normas contenidas en los tratados básicos, especialmente en lo relativo a la libre circulación de personas, servicios y capitales ha llevado a una configuración mucho más amplia que la prevista inicialmente dotada de caracteres propios. Con ello se ha producido una diferenciación clara entre fronteras exteriores y fronteras interiores. El fenómeno no se detiene y prueba de ello son las pretensiones de ampliación en una perspectiva que parece llevar la suma de los espacios territoriales hoy de quince hasta veintisiete miembros. Aquí es interesante observar y detenerse en que los candidatos se sitúan al este del conjunto.

En consecuencia lo que empezó siendo de naturaleza económica es ya sin lugar a dudas de carácter político y tiene una dimensión importante en la geopolítica internacional. Justificamos de esta manera lo que pudiera ser un camino novedoso para acercarse al conocimiento del derecho comunitario que es el núcleo de estas III Jornadas de la Universidad de Huelva.

1. Este trabajo es fruto de la ponencia presentada en la Universidad de Huelva el día 10 de diciembre de 1999 en el marco del programa Robert Schuman de la Unión Europea.

II. CONCEPTOS

A. Fronteras estatales

La clásica noción de frontera ha sido superada. Frontera no es simplemente una línea en la que se encuentran Estados contiguos con sus respectivas fuerzas coercitivas. Es una noción mucho más amplia y compleja². Hoy ha quedado atrás, sin perderla, su simple dimensión negativa: la frontera está allí donde termina el Estado. El sentido de exclusividad implícito en el ejercicio de toda competencia territorial y el sentido de desconfianza hacia el vecino son rasgos propios de las fronteras en el siglo XIX y hoy entre Estados cuyas relaciones internacionales son de mera coexistencia o de hostilidad. Desde luego no es el caso de las fronteras interiores de la Unión Europea donde predomina de manera excelente la de cooperación. No lo es en las fronteras estatales de América donde el fenómeno de la regionalización tiene su versión propia. No lo es tampoco en casi todas las de África donde la delimitación tiene un trazado convencional siguiendo criterios inspirados en el principio *uti possidetis* más que en las características étnicas y sociológicas de las poblaciones fronterizas.

B. La frontera en dos dimensiones

1. La frontera tiene una dimensión lineal que sirve para delimitar el espacio. Es la dimensión propia de la configuración del Estado moderno. Casi todas las fronteras en el siglo pasado responden a esta dimensión. Resalta en ella de manera prioritaria la función demarcatoria para determinar el ámbito espacial en el que el Estado ejerce competencias territoriales con efecto *erga omnes* por atribución del derecho internacional general. La frontera en su dimensión lineal constituye un elemento de estabilidad y seguridad para las relaciones internacionales. Dentro del territorio el Estado ejerce sus competencias exclusivas. En este sentido decimos que la principal función de la frontera es demarcatoria. Las Comisiones de Límites de los Estados se ocupan de revisar periódicamente el estado lineal de la frontera. En España es operativa para las fronteras con Francia, Portugal y Andorra. No lo es respecto a Marruecos.

2. En segundo lugar la frontera tiene una dimensión espacial o *liminar*. En este sentido la frontera es un espacio. El concepto no es nuevo pero se revitaliza en los tiempos modernos a medida que el principio de cooperación internacional cobra cuerpo empírico. Históricamente los términos «*limes*» y los «*confines*» se contraponen a los términos «Límites». Ambos conceptos se usan en el imperio romano en relación con sus fronteras. Con ellos se describía la zona que separaba o que marcaba el término generalmente impreciso del poder de Roma. A veces los *limes* eran denominados *Marcas* cuando contaban con una estructura política autónoma pero dependiente de Roma.

Hoy podemos hablar de la frontera en su dimensión *liminar* para referirnos a la función de la frontera como zona o área de contacto. La frontera en su sentido *limi-*

2. Cf. ANDRASSY J., «Rélations internationales de voisinage», *RdC* t. 79, 1951 (II), pp. 76-182. REMACHA TEJADA J.R., «La frontera pirenaica» *ADI* II, 1975, pp. 252-255.

nar es algo vivo al contrario que la dimensión lineal que es y debe ser estática. Y esa vitalidad evolutiva puede ser de signo positivo cuando se traduce en cooperación y contacto positivo entre poblaciones fronterizas (fronteras o rayanas). Pero también puede ser negativo si la relación entre los Estados respectivos es de hostilidad y puede ser indiferente cuando la relación es de mera coexistencia.

La historia, la geografía, la sociología económica y las relaciones internacionales nos dan las claves para analizar cualquier frontera y para determinar el nivel de intensidad de la función *liminar* de la frontera en cada caso concreto.

C. La normativa sobre fronteras de la Unión Europea hay que encontrarla en los textos del sistema de *Schengen*³, en el Convenio marco del Consejo de Europa de 1980⁴ y en el derecho bilateral específico de cada Estado miembro

Los acuerdos del sistema *Schengen* establecen normas sobre el control de fronteras interiores y fronteras exteriores del espacio europeo. Hoy en día están dentro del sistema todos los Estados de la UE a excepción de Reino Unido e Irlanda⁵. Pero el espacio Schengen se extiende más allá de la UE por razón de la incorporación de Islandia y Noruega⁶. Y al haberse incorporado la normativa Schengen en el acervo⁷ comunitario a la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam el 1 de mayo de 1999, las nuevas adhesiones a la UE conllevan la ampliación del espacio en cuestión.

Los acuerdos *Schengen* (Acuerdo de 1985 y Convenio de 1990) son tratados en sentido clásico más que instrumentos internos comunitarios. El primero de ellos es un tratado marco que establece unos objetivos para hacer factible el principio de la libre circulación de personas por el territorio comunitario. El segundo constituye un reglamento minucioso de los procedimientos a seguir para conseguir aquel objetivo y consta de 140 artículos.

3. España se adhiere a *Schengen* por Acuerdo de 23 de junio de 1993 (BOE 5.4.94 y BOE 9.4.94). Además hay que tener en cuenta los siguientes instrumentos: *Acuerdo relativo a la readmisión de personas en situación irregular* de 29 de marzo, 1991 (BOE 19.2.93), *Protocolo de 6 de noviembre 1992 relativo a la Adhesión de la República Helénica* (BOE 9.2.93), *Acuerdo de 25 de junio de 1991* (BOE 7.4.95), *Protocolo de 26 de abril de 1994 relativo a las consecuencias de la entrada en vigor del Convenio de Dublín de la misma fecha* (BOE 9.7.97), *Acuerdo de Adhesión de la República Helénica de 6 de noviembre de 6 de noviembre de 1992* (BOE 11.12.97 y BOE 13.2.98), *Acuerdo de Adhesión de la República Austríaca de 28 de abril de 1995* (BOE 11.12.97).

4. Convenio Marco Europeo sobre cooperación fronteriza entre comunidades o autoridades territoriales hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980, BOE 16 Oct. 1990. ETS 106. Todos los Estados que se encuentran en la frontera oriental de la UE son parte, excepto Chequia, Eslovaquia y Eslovenia y Grecia. Cf. <http://www.coe.fr>

5. Inicialmente arranca con los países del Benelux, Francia y Alemania. Posteriormente se incorporan Italia (1990), España y Portugal (1991), Grecia (1992), Austria (1995), Suecia, Finlandia, Dinamarca, en 1996. La posición de Gran Bretaña es de *wait and see*. El Consejo ha tomado nota con satisfacción de una solicitud del Reino Unido de fecha 20.5.99 para participar en las medidas del acervo Schengen. Vide Sesión 2184 del Consejo. Justicia y Asuntos de Interior, Bruselas 27-28 mayo 1999.

6. *Acuerdo con Islandia y Noruega sobre Asociación a la ejecución, aplicación y desarrollo de del acervo de Schengen firmado el 18 de mayo de 1999.*

7. Para el contenido del acervo *Schengen* véase DOCE L 176, 10 de julio de 1999.

En síntesis este sistema se propone compaginar la libertades de circulación con un alto nivel de seguridad interior europea. Por lo tanto no es un sistema general de regulación fronteriza. Por ello es exacta la observación que se hace al señalar que no hablan en ningún momento los textos de Schengen de cooperación transfronteriza⁸. Esta laguna se pone en evidencia con razón desde los países del este europeo⁹ pero debe tenerse en cuenta que los objetivos son diferentes.

Las dificultades del sistema Schengen son de dos tipos. Una es de carácter técnico radica en la efectividad de la coordinación y actualización de los bancos de datos del SIS¹⁰ a través de los servicios de seguridad internos de cada Estado. La otra es la necesidad de contar con una armonización legislativa en materia de extranjería, de leyes penales y de colaboración policial¹¹. De aquí deriva la reticencia de algunos Estados respecto a la aplicación rigurosa de su normativa y a la eficacia del sistema (Reino Unido). Ambas son superables y todo parece apuntar a que en el futuro los quince miembros actuales estarán dentro del sistema.

D. Fronteras de la UE

En el caso de Europa nos encontramos con que el Derecho comunitario ha ido configurando un espacio gracias a la efectividad de ciertas reglas y principios como son las libertades de circulación de personas y de bienes dentro del espacio de los Estados miembros. El desarrollo de esa normativa permite distinguir varios tipos de espacios funcionales. Así hay un espacio aduanero, un espacio fiscal, un espacio, judicial, un espacio social, un espacio agrícola, etc. según cual sea la función considerada en ese espacio en el que son de aplicación las normas comunitarias de una y otra naturaleza. El efecto de esta normativa es plantear una homologación interna comunitaria y una diferencia de régimen jurídico entre lo interno y lo externo.

De aquí resulta una distinción fundamental: fronteras interiores y fronteras exteriores de la Unión Europea. Evidentemente hay otras clasificaciones de tipo funcional que no hacen al caso y vamos a dejar lateralmente como las fronteras aduaneras, políticas y judiciales de evidente carácter sustantivo y también las que son resultado de un enfoque físico-geográfico como las marítimas, terrestres, las aéreas, las fluviales.

Podemos anticipar, como de sobra conocido, el dato de que en el caso de las fronteras interiores de la Unión Europea el efecto *liminar* de la frontera es de los más altos del mundo. Por ello en Europa las fronteras exteriores son excluyentes, las interiores son integradoras. Esto lleva a algunos a presentar el fenómeno como una tendencia a la desaparición de las fronteras intraeuropeas. Incluso en la terminología de Schengen

8. ANDERSON Malcolm, BORT Eberhard, *Schengen & EU Enlargement*, Edinburgo 1997, p. 7.

9. GASPERLIN Marko, «Schengen needs Modification: a Slovenian Perspective», en ANDERSON Malcolm, op. cit., p. 102.

10. Acrónimo de Servicio de Información Schengen.

11. Los problemas prácticos de la cooperación policial están relacionados con culturas policiales diferentes y con la existencia de otros sistemas concurrentes no siempre coordinados como Europol e Interpol. Cf. PAULY Alexis, *Schengen en panne*. Maastricht 1994, pp. 175-180.

se encuentra la expresión supresión de las fronteras interiores. Efectivamente en la medida en que el proyecto de reconstrucción europea se desarrolla y sus efectos se extienden geográficamente parece como si el propio concepto de frontera estuviera en decadencia. Sin embargo estas ideas son arriesgadas por equívocas como veremos.

Fronteras interiores: A tenor del art. 1 del Convenio de 1990 lo son las que son comunes entre Estados parte en el sistema. Pero en realidad no es una categoría geográfica o topográfica sino funcional. Son interiores cuando sirven para pasar de un Estado miembro a otro directamente con independencia del medio de transporte utilizado (avión, barco, automóvil, etc.) y de la nacionalidad del transeúnte¹².

Fronteras Exteriores: La definición que aparece en el art. 1 del Convenio de 1990 sigue un método que se apoya en la exclusión en la definición anterior¹³. En rigor fronteras exteriores son las que los Estados miembros tienen en su relación internacional con los países no miembros de la Unión Europea. Ahora bien una frontera puede tener la dimensión propia de una frontera exterior en cuanto a la libre circulación de personas y la de frontera interior para la libre circulación de bienes y mercancías. Esto es claro en el caso de las fronteras aéreas. En los aeropuertos internacionales comunitarios el tráfico exterior se distingue claramente del tráfico intracomunitario mediante sistemas de control diferentes.

Consideremos detenidamente cada una de estas categorías.

III. LAS FRONTERAS INTERIORES

Las fronteras terrestres permiten la libre circulación de personas y bienes. De esta libertad se benefician no solo los ciudadanos europeos sino los nacionales de cualquier país una vez que se hallan legalmente dentro del espacio común europeo. En consecuencia son fronteras terrestres interiores las que unen territorios de Estados comunitarios. El sistema Schengen hace efectivo este principio sólo para los Estados que son parte del mismo.

Esta libertad se aplica también en los controles fronterizos de los aeropuertos para todos los vuelos interiores. Se entiende por éstos los vuelos que tienen origen y destino exclusivamente en los territorios (aeropuertos) de las partes del sistema Schengen, sin que medie aterrizaje en aeropuerto de un tercer Estado. Son aeropuertos interiores los que sirven al tráfico aéreo interno de la Unión Europea.

Igualmente en el caso de entradas marítimas se consideran pasajes interiores los enlaces regulares con procedencia o destino de puertos de la Unión Europea y siempre cuando no haya escalas intermedias en otros puertos.

12. Art.1.- A los efectos del presente Convenio se entenderá por fronteras interiores las fronteras terrestres comunes de las Partes contratantes, así como sus aeropuertos por lo que respecta a los vuelos interiores y sus puertos marítimos por lo que respecta a los enlaces regulares de transbordadores con procedencia o destino exclusivamente en otros puertos de los territorios de las Partes contratantes y que no efectúen escala en los puertos ajenos a dichos territorios.

13. «Fronteras exteriores: Las fronteras terrestres y marítimas así como los aeropuertos y puertos marítimos de las Partes contratantes, siempre que no sean fronteras interiores».

En consecuencia la dimensión interior de la frontera varía según sea la posición del estado respecto al sistema de *Schengen*. El efecto de relatividad se hace patente aquí de manera especial. Una frontera puede ser interior en la relación marítima o aérea entre España y Alemania y ser exterior en la relación Gran Bretaña-España, no respecto a los nacionales de ambos países si no a los nacionales de terceros Estados. El régimen de Visado Uniforme (art. 10) es válido para todas las entradas en el espacio *Schengen*. En las fronteras interiores se suprimen los controles pero pueden restablecerse en cualquier momento por motivos excepcionales y durante un periodo de tiempo limitado (art. 2). De manera consecuente el art. 2.3 afirma la integridad territorial de cada Estado al decir que la supresión de los controles no afectará al ejercicio de las competencias de policía de cada parte sobre el conjunto de su territorio.

Una conclusión importante es que las fronteras interiores siguen existiendo, no está prevista su desaparición¹⁴. No se trata de una cesión de soberanía sino de una armonización en el ejercicio de las funciones de policía de los Estados parte. Las fronteras interiores son necesarias para desempeñar la función de frontera exterior respecto a terceros Estados.

Lo que ocurre es que se produce una modificación en el régimen de control de la frontera. En el sistema Schengen en general y respecto a los ciudadanos comunitarios en particular en las fronteras interiores se produce una suavización del control de manera que hay controles blandos y controles rígidos de frontera. Y desde este punto de vista es claro la existencia de fronteras blandas (España-Francia) (Francia-Bélgica) y fronteras duras (Alemania-Suiza) (Austria-Hungría). En el caso de Grecia, al no tener frontera terrestre interior la frontera blanda se da solo en los controles de la frontera portuaria y del aeropuerto internacional de Atenas.

El principio de libre circulación se enuncia en el art. 120 respecto a las mercancías, y en el art. 2 respecto a las personas. El control del tránsito de bienes y mercancías tiende a simplificarse salvo en el caso de materias peligrosas (arts. 122 y 124).

Tiene un efecto positivo desde el punto de vista *liminar* ya que al suprimir o reducir los controles se establecen condiciones óptimas para la cooperación transfronteriza. Pero el otro lado de la moneda es la necesidad de reforzar los controles en las fronteras exteriores y de intensificar la cooperación judicial y policial. A este efecto el sistema de Información Schengen (SIS) consiste en la elaboración de listas de personas no admisibles por parte de cada administración policial estatal. Esta base de datos es nacional (N-SIS) y solo la respectiva administración tiene acceso a ella. Los servicios centrales se ubican en Estrasburgo y en ellos existe un registro (C-SIS) con la información que facilitan las administraciones de policía de los Estados parte en el sistema. El acceso a esta información es abierto para dichas administraciones. Otro elemento de control es el régimen de visados uniformes que otorgan las respectivas autoridades consulares del Estado en cuyo territorio desea entrar cualquier nacional de los países terceros incluidos en la lista de países de visado necesario¹⁵.

14. Cf. HREBLAY Vendelin, *Les accords de Schengen. Origine, fonctionnement, avenir*. 1998, p. 60.

15. Cf. GUIMEZANES Nicole, en PAULY Alexis, (ed) *Schengen en panne*. Maastricht 1994, pp. 14-33.

Actualmente Inglaterra distingue entre ciudadanos europeos y otros y admite la libre circulación en favor de aquéllos pero no a favor de los extranjeros de terceros países que se encuentran ya admitidos al espacio Schengen. En consecuencia sus fronteras son interiores para los ciudadanos europeos y exteriores para los nacionales de terceros países. La reticencia británica se ha visto agravada tras la aparición en Inglaterra de grupos de húngaros venidos del continente y ante la experiencia italiana al recibir de manera forzosa emigrados de Kosovo y Albania.

IV. LAS FRONTERAS EXTERIORES

La frontera exterior terrestre se halla al Este y al Sur.

La frontera exterior oriental la constituyen las zonas fronterizas de Alemania con Polonia, y con Chequia; de Austria con Chequia, con Eslovaquia, con Hungría y con Eslovenia; de Italia con Eslovenia, de Grecia con Turquía, con Bulgaria, con Macedonia y con Albania. Al Noroeste está la frontera exterior constituida entre Finlandia y Rusia.

La frontera exterior meridional es la de España con Marruecos en las zonas de Ceuta y de Melilla.

La frontera exterior oriental: En la opinión de Gran Bretaña esta es una frontera tachada de larga, blanda y permeable. Veamos.

La reunificación de Alemania y la desintegración de la URSS han afectado de manera directa o indirecta a todas las fronteras de Europa. En el Oeste deteniendo el proceso de difuminación y en el Este multiplicando el número de fronteras y estableciendo una dinámica de frontera liminar, zonal, que no existía anteriormente a la ruptura de los equilibrios geopolíticos sobre los que reposaba el continente tras la IIGM.

La historia de la Europa central ha tenido una constante que data del siglo XVI: ser parte de algún ente supranacional, de algún Imperio: del imperio de los Zares o del otomano o de los Ausburgo o del prusiano o del soviético. Lo cual llega hasta hoy en que no forman parte de ninguno de ellos y quieren formar parte de la UE. Es decir por inercia pedirían incorporarse al imperio del fin de este siglo que son los EEUU. No pueden. Pero en base a su condición de Europeos pueden y tratan de cumplir los otros requisitos que les harían elegibles para ser parte de la UE. La panacea europea es más popular en Polonia, Hungría, Chequia y Eslovaquia que en Inglaterra, Dinamarca o Francia.

Efectivamente, la Historia de Europa central es la de varias naciones sin Estado transferidas cada cierto tiempo entre imperios. En el siglo presente su destino nacional se ha decidido varias veces lejos de sus fronteras: en Versalles, en Trianon, en Munich, en Yalta. Por la moderna teoría de la «Dependencia económica Necesaria» se ha explicado la historia de Latino América que pasa de la órbita económica hispánica a la órbita económica estadounidense (con una excepción: Cuba).

Entre los países independientes de Europa del Este en 1993, quince de ellos eran realmente soberanos en 1989, y dos ni siquiera tienen nombre definitivo aceptado

generalmente: Chequia y Macedonia. Solo cuatro de ellos eran independientes en vísperas de la IGM (Serbia y Rumania desde 1878, Bulgaria desde 1908 y Albania desde 1912) para ser englobados en la esfera soviética a partir de 1945.

Todo ello hace que la frontera oriental de la UE revista ciertos caracteres especiales que apuntan hacia una dinámica de integración en la actual UE. Por varias razones:

La entrada súbita en la era del individualismo ha generado gran inseguridad: al telón de acero ha seguido el telón de acero económico. Así se explican encuestas como la siguiente: Pregunta: ¿en que época del siglo XX se vivía mejor en Rusia? Respuesta, en la Rusia de los Zares 17%, en la Rusia soviética 40%, en la Rusia actual 5%.

Alemania, Austria y Grecia tienen frontera exterior comunitaria con los países del Este. A Alemania corresponde la mayor parte de la misma. Hasta la incorporación de Austria tenía el 75% aproximadamente. En Alemania la cifra de inmigración total de 1989 a 1994 es de 3,5 millones. Y ello a pesar de las limitaciones que establece el derecho interno de extranjería. Es interesante observar las medidas adoptadas para contrarrestar la presión demográfica sobre la frontera.

Los extranjeros en Alemania pueden ser de cinco clases y con estatutos diferentes: A) Refugiados de guerra que pueden permanecer mientras dure el conflicto del que proceden. B) *Gastarbeiter*, o trabajadores extranjeros inmigrados que incluye a las hijas. C) Asilados políticos al amparo del art. 16 de la Ley Fundamental. D) Los extranjeros de origen alemán que pueden obtener la nacionalidad por el hecho de regresar.

En Alemania se ha procedido a modificar la legislación en materia de asilo de modo que los refugiados (ya sean políticos, de guerra o económicos) no están legitimados para pedir el asilo si entran desde otro país de la UE, o desde un país donde se sigue la Convención europea de Derechos del Hombre o en el que no existe persecución. Con esto ya no es posible la inmigración desde Polonia y Chequia a menos que se trate de ciudadanos de origen alemán. En clave de humor se ha dicho que ahora no se puede encontrar asilo en Alemania mas que llegando por barco o avión, nunca por carretera.

De este modo se ha trasladado la presión demográfica inmigratoria a Polonia, Eslovaquia, Chequia, Hungría, Eslovenia y Grecia. Esta es una peculiaridad de la frontera oriental. Hasta que el proceso de unificación alemana no se consolide con la necesaria asimilación del alemán ex-soviético en el marco occidental, no parece probable una ampliación de la UE por admisión de los países del Centro y Este de Europa.

Grecia. La presión demográfica se hace patente también en la frontera Norte de Grecia, es decir en su frontera terrestre. Este problema data de la herencia del imperio otomano. Griegos, serbios y búlgaros se han disputado la Macedonia clásica. Durante la época yugoslava Tito consiguió mantener un equilibrio sin anular cierto sentimiento nacionalista, pero al producirse la implosión del imperio soviético y la disolución de Yugoslavia el tema de Macedonia ha emprendido el camino de la independencia. En abril de 1993 es admitida como miembro de las Naciones Unidas a pesar

del contencioso nominalista con Grecia.. Los proyectos de la gran Bulgaria y de la Gran Albania en los cuales entra Macedonia son factores de presión sobre la frontera con Grecia. El paso hacia los territorios que formaron la ex-Yugoslavia es la vía de comunicación principal desde el puerto de Tesalónica.

El resurgimiento del nacionalismo centro europeo es una consecuencia de la implosión del imperio soviético y constituye un foco de tensión que afecta a la UE¹⁶. Estos nacionalismos han estado latentes desde el siglo XIX a través de las diversas situaciones políticas de centro Europa. Por ello dice Solzenitsyne la desaparición de las naciones nos empobrecería tanto como si todos los hombres tuviésemos una misma personalidad y una misma cara, es decir si todos fuésemos iguales. Sin embargo el fundador del socialismo científico dijo lo contrario: los proletarios del mundo no tienen patria (Karl Marx).

Pero el concepto de nación es distinto en la versión occidental. En ésta es el resultado del intento –logrado con matizaciones– de identificar nación con Estado. Por ello el vínculo del hombre como súbdito depende de la categoría jurídica que llamamos nacionalidad. La Europa oriental en una perspectiva histórica no acredita esa identificación sino lo contrario. La nación en ella se determina por elementos más básicos o reales como la etnia, la cultura, la religión, la lengua. La vinculación con el Estado se hace en términos de ciudadanía como realidad jurídico-política sin concurrir un sentimiento subjetivo de adhesión. La fuerza y a veces la violencia han sido necesarios para asegurar la unidad y la cohesión del Estado. Una lección es clara para la Europa de hoy y especialmente para su ampliación: las fronteras para ser estables deben ser respetuosas con la historia y la cultura de los pueblos. La frontera exterior oriental debe situarse donde no divida naciones. La división por fronteras interiores nunca será problemática en el contexto comunitario. La ampliación mas inmediata contempla al grupo de Visegrad (Polonia, Eslovaquia, Chequia y Hungría), constituido por el tratado de Cracovia de 21.12.92 como una organización internacional orientada al desarrollo económico y fijación de criterios para lograr el ingreso en la UE.

Italia. Los datos de 1998 indican que la frontera con Eslovenia registró un incremento notable de inmigración europea procedente sobre todo de Kosovo, Polonia, Rumania y de la disuelta Yugoslavia. Esta situación se hace notar igualmente en la frontera marítima dada la proximidad con Albania.

Austria. La frontera con Hungría ha planteado en el mismo año 6.408 casos de entradas denegadas. Asimismo su frontera exterior con Liechtenstein y con Suiza ha sido motivo de especial vigilancia al detectarse una presión especial de inmigrantes ilegales.

A la vista de lo anterior no es extraño que la presión migratoria se traslade hacia el Norte escogiendo la frontera marítima de los países bálticos hacia Finlandia y Suecia. Esta tendencia se recoge efectivamente en el Informe sobre la aplicación del convenio Schengen en 1999¹⁷.

16. Cf. PHILIPPART Eric, (ed.), *Nations et frontières dans la nouvelle Europe*. Bruxelles 1993, pp. 15 y ss.

17. Comentario al mismo en *El Mundo* de 27.12.99.

España. La frontera meridional de la UE es el mar Mediterráneo y en el espacio terrestre es la frontera de España con Marruecos en Ceuta y en Melilla¹⁸. Sus características pueden resumirse en los siguientes datos:

- a) La relación de vecindad supone una libertad de tránsito para las poblaciones vecinas y un alto nivel de interpenetración. Los tránsitos diarios son superiores a las 20.000 personas en su mayor parte entregadas al paso de mercancías al detalle en la dirección norte-sur.
- b) El control a efectos de Schengen se lleva en el puerto de Ceuta y en el puerto y en el aeropuerto de Melilla. Esto es debido a que el acceso a los respectivos territorios es permisivo para los habitantes de las poblaciones marroquíes vecinas.
- c) Existe una fuerte presión sobre estas fronteras procedente de los países africanos. El problema se agrava dada la insuficiencia de la estructura física de la demarcación fronteriza.

Según el Informe anteriormente citado estas dos fronteras se configuran como las dos fronteras terrestres más conflictivas de Europa. En 1998 se rechazaron 702.094 entradas en Melilla y 57.601 en Ceuta lo que supone un incremento global del 52,58% con respecto al año anterior. A título comparativo baste señalar que en la frontera alemana los intentos de entradas irregulares detectados en el mismo año fueron de 24.050.

Sin embargo estas dos partes de la frontera que, conviene subrayarlo, tienen características diferentes, pueden llegar a ser un elemento de entendimiento más que de separación dado el régimen especial que tienen ambos territorios en la medida en que están fuera de la zona aduanera europea.

V. CONCLUSIONES

1. El fenómeno de la Unión Europea ha dado lugar a una revisión del concepto de frontera y a una revitalización del derecho internacional de vecindad.

2. Existe una problemática en las fronteras interiores que solo podría resolverse por la vía de la armonización legislativa en materia de extranjería y de homologación de las legislaciones penales de los Estados miembros.

3. La problemática de las fronteras exteriores radica por un lado en las dificultades para garantizar la eficacia de los métodos de control externo. Por otro lado se percibe la necesidad de reavivar o mantener donde proceda la cooperación transfronteriza. Los países del Este en su interés por incorporarse a la UE plantean reclamaciones muy atendibles que pueden resolverse por ese camino de las relaciones internacionales.

4. Respecto a España la frontera terrestre exterior debe también ser revisada en un contexto de mayor cooperación transfronteriza.

18. Cf. REMACHA J.R., «Las fronteras de Ceuta y Melilla», *ADI*, Vol. X, 1994, pp. 195-337.