

LA GESTIÓN DE LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA

INTRODUCCIÓN.

Antes de comenzar debemos indicar que el título de este trabajo no es exactamente correcto. Debería titularse “La gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la U.E.”, ya que las fronteras exteriores lo son de los Estados y en tanto en cuanto esos Estados son miembros de la U.E., sus fronteras exteriores pasan a ser las de la U.E. En cualquier caso nos hemos permitido esta pequeña licencia, por una parte para hacer el título más corto y por otra para explicar esa diferencia al lector.

En el año 1991 los aeropuertos de varios países europeos comenzaron a separar los flujos de pasajeros que llegaban a su territorio en dos líneas, según fueran ciudadanos de la U.E. o no. Sólo los iniciados en temas europeos sabían que dicha medida era consecuencia de la aplicación del Acuerdo de Schengen al que se habían adheridos sus gobiernos. Simultáneamente aparecieron carteles indicando a qué terminales debían dirigirse los pasajeros con destino a uno de esos países que comenzaron a llamarse “países Schengen”.

Schengen...¿qué palabra era aquella que tenía la virtud de facilitar la entrada en otros países? La pregunta no preocupó en demasía a los viajeros que rápidamente asumieron esa nueva facilidad como un componente más de su pertenencia a la U.E.

Este trabajo comienza precisamente, como no podía ser de otra forma, con la puesta en marcha del Acuerdo de Schengen, que aún siendo un acuerdo extracomunitario venía a cumplir un objetivo recogido en el Acta Única Europea, constituyendo en realidad una “cooperación reforzada”, término posteriormente muy usado en las políticas europeas.

El Tratado de Ámsterdam incluyó el citado Acuerdo dentro del acervo comunitario, al tiempo que daba vía libre a la creación de lo que ha venido en llamarse el espacio de libertad, seguridad y justicia, cuya hoja de ruta quedó trazada en el Consejo Europeo de Tampere.

Los retos de seguridad experimentados tras los atentados terroristas del 11 de septiembre 2001 pusieron de manifiesto la necesidad de acelerar los procesos de cooperación policial, judicial y por añadidura el reforzamiento de las fronteras exteriores. Hasta ese momento en algunos medios europeos no se era consciente de la importancia de disponer de unas fronteras exteriores más seguras.

Además de la evolución y desarrollo de los instrumentos creados bajo el espacio Schengen, han sido de vital importancia las directrices emanadas de diversos Consejos Europeos. Así los nombres de Tampere, Laeken, Sevilla y Salónica nos conducirán, por

medio del Plan para la gestión de las fronteras exteriores y de diversos Centros *ad-doc*, a la creación de la Agencia de Fronteras.

La entrada en funcionamiento de la Agencia marcará un nuevo hito en el desarrollo del espacio de libertad, seguridad y justicia en lo que a fronteras se refiere, como lo fue en su día la creación de Europol en lo referente a la cooperación policial. Finalmente, el Programa de La Haya ha establecido las líneas por donde se avanzará en el futuro inmediato, tomando como base lo que la futura Constitución Europea recoge en su articulado. Todo ello ha ido dibujando un escenario distinto al que tradicionalmente estábamos acostumbrados al hablar de las fronteras exteriores.

Ese nuevo escenario se presenta más especializado, más homogeneizado, más tecnificado y más controlado desde las esferas comunitarias, al tiempo que se reconoce la labor esencial de las Aduanas que con sus capacidades pueden y deben cooperar para conseguir una seguridad más integral en las fronteras.

Ante este nuevo escenario cabe preguntarse si la actual organización de las Fuerzas de Seguridad españolas son las adecuadas para hacer frente a los desafíos que nos encontramos en las fronteras exteriores de la U.E.

A lo largo del trabajo intentaremos dar al lector los elementos necesarios para que saque sus propias conclusiones, que pueden ser o no coincidentes con las que el autor expone al final del mismo.

EL ESPACIO SCHENGEN.

Durante los años 80 se abrió un debate sobre el significado del concepto de “libre circulación de personas”. Para algunos Estados miembros, sólo debía aplicarse a los ciudadanos europeos, lo que implicaba mantener los controles en las fronteras para distinguir entre los ciudadanos europeos y los nacionales de terceros países. Otros Estados, por el contrario, deseaban establecer una libre circulación para todos y por lo tanto suprimir los controles fronterizos.

Ante la imposibilidad de alcanzar un acuerdo bajo el marco de la Comunidad Europea, los Gobiernos de Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Francia y República Federal de Alemania decidieron la creación de un territorio sin fronteras, el llamado “espacio Schengen”, nombre de la ciudad de Luxemburgo donde se firmó el Acuerdo (14 de junio en 1985). La elección de esta pequeña ciudad no fue casual. Se encuentra situada junto al río Mosela, en la confluencia de tres fronteras: Bélgica, Alemania y Luxemburgo, y ha pasado de una a otra nación dependiendo de los avatares históricos europeos.

Debemos indicar que Bélgica, Holanda y Luxemburgo, los países del llamado BENELUX, ya tenían un acuerdo entre ellos para la libre circulación de personas y mercancías.

Una de las condiciones para la aplicación de este Acuerdo era que la supresión de las fronteras interiores no pusiera en peligro la seguridad de los Estados miembros, por lo que se confió a varios grupos especializados la misión de estudiar las medidas concretas que había que contemplar con el fin de evitar tal riesgo.

Resultado de esos trabajos fue un estudio de viabilidad presentado en noviembre de 1988, que sentó las premisas técnicas fundamentales que habrían de respetarse en la realización de una base de datos (S.I.S.) y el Convenio de Aplicación, que se firmó el 19 de junio de 1990 por los países citados. Como órgano de gobierno se creó el llamado Comité Ejecutivo, encargado de aprobar los desarrollos posteriores necesarios, que serían preparados por diversos grupos de trabajo que se crearon para tal fin.

El espacio Schengen se fue extendiendo a otros países¹, miembros y no miembros de la U.E. Por ello, debe quedar claro que en sus inicios no era un Acuerdo comunitario, aunque perseguía una meta comunitaria: la libre circulación de personas. Esto cambió con su integración en la U.E., como se verá más adelante.

Entre las medidas que han adoptado los países pertenecientes al espacio Schengen, cabe mencionar:

- La abolición de los controles en las fronteras interiores².
- La definición de unas condiciones comunes para el paso a través de las fronteras exteriores.
- La separación en las terminales y en los puertos entre viajeros que viajan en el ámbito Schengen y los procedentes del exterior de la zona.
- La armonización de las condiciones de entrada y visados para las estancias cortas³.
- La aplicación de un derecho de vigilancia y persecución de un país a otro⁴.
- La coordinación entre administraciones para supervisar las fronteras (funcionarios de enlace, armonización de las instrucciones y la formación impartida al personal).
- La definición del papel de los transportistas en la lucha contra la inmigración clandestina.
- La obligación de declaración para todo nacional de terceros países que circula de un país a otro.
- La definición de normas relativas a la responsabilidad de las solicitudes de asilo (Convenio de Dublín).
- El refuerzo de la cooperación judicial a través de un sistema de extradición más rápido y una mejor transmisión de la ejecución de sentencias penales.

Todo el entorno Schengen se basa en la confianza mutua entre los países. Confianza en que cualquiera de los Estados firmantes aplicará en sus fronteras los procedimientos que entre todos han establecido como obligatorias. No obstante esa confianza se comprueba con una serie de evaluaciones que grupos de expertos de diversas nacionalidades se encargan de llevar a cabo según un calendario previamente fijado de acuerdo con los países.

El concepto de cooperación reforzada aplicado en Schengen se llevará próximamente a las fronteras marítimas, en lo que ha venido en llamarse “Schengen del mar”, para prevenir el terrorismo, el crimen organizado y el tráfico de drogas y de personas. España, Italia y Francia están ultimando un acuerdo que podría firmarse durante los primeros meses de este año en Madrid⁵.

¹ Los países se adhirieron al Acuerdo en las fechas siguientes: Italia (27-11-90); España y Portugal (25-6-91); Grecia (6-11-92); Austria (22-4-1995); Dinamarca, Finlandia, Suecia, Noruega e Islandia (19-12-96). Durante el 2006 se incorporará Suiza, una vez terminen las negociaciones que se están llevando a cabo.

² La Directiva 2004/38/CE (L 229/35), de 28 de abril de 2004 establece las normas para ejercitar el derecho de los ciudadanos de la U.E. a circular y residir libremente en el territorio de los Estados Miembros.

³ La expedición de visados en frontera, incluidos los de marinos en tránsito se regulan en el Reglamento (CE) 415/2003, de 27 de febrero 2003.

⁴ Los acuerdos bilaterales alcanzados hasta la fecha con Francia y Portugal sobre el espacio de persecución son de 10 Km. en territorio francés y 50 Km. o dos horas en territorio portugués.

⁵ Declaraciones del Presidente de Gobierno al término de la XII Cumbre bilateral hispano-italiana. Periódico El Mundo de 01-12-05.

El SIS y las oficinas SIRENE.

Pieza fundamental del Acuerdo es la base de datos SIS (Schengen Information System), que puede ser consultado en tiempo real por las fuerzas de seguridad de los países firmantes. En esta base de datos se encuentran:

- Personas buscadas por autoridades
 - judiciales: para extradición, como testigos o para notificación.
 - policiales: bajo vigilancia, desaparecidas.
 - administrativas: no admisibles en espacio Schengen.
- Objetos buscados
 - vehículos, bajo vigilancia, robados o perdidos.
 - armas de fuego robadas, o extraviadas.
 - documentos de identidad en blanco o expedidos, robados, o extraviados.
 - billetes de banco robados.
 - visados.

La base de datos, situada en Estrasburgo y bajo tutela francesa, cuenta con casi 13,5 millones de registros y durante 2003 se produjeron casi 41.500 respuestas positivas (hits) en todo el territorio europeo.

Con motivo de los atentados del 11-S, la Presidencia española (primer semestre de 2002) presentó una proposición para aumentar las funcionalidades y los campos recogidos en el SIS, a fin de hacerla más apta para la lucha contra el terrorismo.

Esas nuevas funcionalidades entraron en vigor durante el 2005 y son las siguientes:

- Se añade al registro de las personas la naturaleza de la infracción y si la persona está huida.
- Se incluyen nuevos objetos, robados o extraviados: barcos y aeronaves; maquinaria industrial; motores fuera borda; contenedores; documentos de viaje; certificados de matriculación y placas de matrícula; y medios de pago: tarjetas, cheques, etc.

La protección de los datos personales fue desde el comienzo una preocupación esencial en el desarrollo del SIS, primando sobre otras facetas como la de obtener una base de datos más eficaz desde el punto de vista policial. Por ejemplo, España, como otros Estados firmantes, tuvo que modificar su Ley de protección de datos para adaptarla a las exigencias del Acuerdo.

Eran otros tiempos. Tras el 11-S la visión que se tenía de la protección de datos ha cambiado significativamente. No queremos decir que ahora estén desprotegidos, sino que esa protección se está volviendo más racional, sobre todo para que no sea una barrera infranqueable para las fuerzas de seguridad en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada.

Un ejemplo claro de ese cambio es el acuerdo logrado con Estados Unidos para el intercambio de datos personales. Antes de los atentados ese acuerdo se veía desde el punto de vista europeo como inviable, por la distinta concepción que de la protección de datos tienen los norteamericanos. Ese bloqueo fue levantado, no sin esfuerzo por parte de los políticos europeos, y ahora se pueden intercambiar datos personales con los norteamericanos incluso por medio de Europol⁶.

⁶ Oficina de policía europea. Más información en Cortés, Ramón, artículo "Europol: Presente y futuro". Los acuerdos firmados entre Europol y EEUU pueden verse en su web www.europol.eu.int.

Otro de los cambios producidos tiene que ver precisamente con esa organización. Así, el acceso de Europol a los datos del SIS, reclamado desde hace años, podría concederse a lo largo del 2006, una vez se terminen las negociaciones que se están llevando a cabo. Este acceso se efectuará a través del NSIS holandés, por encontrarse la sede de Europol en La Haya, y se concederá sólo para búsqueda y lectura de datos, no para su introducción.

En todo caso, las Agencias de Protección de datos de los Estados miembros, son las encargadas de controlar que el intercambio se produce con arreglo a lo estipulado en el Acuerdo para los datos que introducen sus fuerzas de seguridad. Para el sistema central se creó una Autoridad Común de control, formada con representantes de las Agencias de protección de los Estados miembros. Tras el Tratado de Ámsterdam, esa agencia se hizo común también para Europol y otras agencias europeas, en aras de una economía de medios.

El SIS está integrado por los siguientes subsistemas:

- C.SIS: Sistema informático central ubicado en Estrasburgo, es el responsable de su distribución a los N.SIS. Bajo tutela francesa pero controlado por el Comité Ejecutivo (en la actualidad por el Consejo).
- N.SIS⁷: Sistema informático nacional. Existe uno en cada Estado miembro y tiene contenido idéntico al C.SIS. Es responsabilidad de cada Estado.
- OE.SIS: Oficina informática de cada organismo usuario⁸. También responsabilidad de cada Estado.

En el ámbito español se consideró oportuno crear, como paso previo para la aportación de datos al SIS, una Base de Datos de Señalamientos Nacionales (BDSN)⁹, que recoge la información de interés nacional para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, complementaria de la que se remite al SIS.

Otra característica de la incorporación de España a Schengen es la Declaración relativa a las ciudades de Ceuta y Melilla¹⁰ realizada a la firma del Acuerdo, por la cual se siguen aplicando los controles para mercancías y viajeros procedentes de estas dos ciudades al tiempo que se especifica el régimen de exención de visado a los marroquíes de las provincias de Tetuán y Nador para el pequeño tráfico fronterizo.

El SIS se complementa con la red denominada SIRENE¹¹ (Supplementary Information Request at the National Entries), que recoge información complementaria de los datos introducidos en el SIS y sirve de canal de comunicación entre los países, constituyéndose por tanto como una oficina de colaboración policial operativa. Existe una en cada país y están conectadas entre sí de forma bilateral. Su funcionamiento se rige por el Manual SIRENE¹², donde se recogen los procedimientos a efectuar en el intercambio de información.

⁷ Se encontraba en el organigrama del Gabinete de Coordinación de la Secretaría de Estado de Seguridad, pasando a la Dirección General de Infraestructuras y Material de Seguridad -Subdirección General de Sistemas de Información y Comunicaciones para la Seguridad, de la misma Secretaría de Estado, por R.D. 278/2005, de 11 de marzo (BOE 74).

⁸ Por Orden de 10 de julio 1998, los datos del NSIS pueden ser transmitidos a la Dirección General de la Policía, Dirección General de la Guardia Civil, Servicio de Vigilancia Aduanera, Dirección General de Asuntos Jurídicos y Consulares, Cuerpos de policía de las Comunidades Autónomas y Cuerpos de la policía local.

⁹ Se crea por Orden del entonces Ministerio de Justicia e Interior de 28-6-95 (BOE 159, de fecha 5-7-95). Para su actual adscripción ver nota anterior sobre el NSIS.

¹⁰ DOCE de 22-09-00, Pág. 73.

¹¹ Orgánicamente se encuentra en el Cuerpo Nacional de Policía.

¹² DOUE C 38/1 de 17-02-03.

En 1999 los Estados miembros decidieron no prorrogar el contrato relativo a la red de comunicaciones, que expiraba el 23 de agosto de 2001. En esa fecha fue sustituida por una nueva estructura de comunicación denominada SISNET¹³, que a largo plazo debería transformarse en el “sistema de información europeo”.

Las nuevas necesidades detectadas, unido tanto a los años transcurridos desde su diseño como a la última ampliación de la U.E., puso de manifiesto que el SIS no disponía de la capacidad suficiente para un funcionamiento adecuado, por lo que se inició el desarrollo del llamado SIS II (segunda generación del SIS) con dos Decisiones del Consejo¹⁴.

La razón de dictar dos Decisiones se explica por el hecho de que el SIS tiene por objeto mejorar la cooperación policial y judicial en material penal (Título VI del TUE) así como la política de visados, inmigración y de libre circulación de personas (Título IV del TUE). Al ser títulos distintos, el primero citado intergubernamental y el segundo comunitario, fue necesario dictar dos resoluciones.

Una vez finalizado el SIS II quedará situado bajo la Comisión Europea, que probablemente decida su instalación en Bruselas. Entre los expertos que trabajan en el actual SIS se critica la forma en que la Comisión está llevando a cabo el desarrollo, dudando que sean capaces de lograr los enlaces necesarios con los Estados miembros. El tiempo dirá si tienen razón.

La integración en la UE.

Un protocolo¹⁵ agregado al Tratado de Ámsterdam permitió la integración del llamado acervo Schengen a la Unión Europea. De esta manera, lo que fue un primer ejemplo de cooperación reforzada entre países se incorporaba al marco jurídico e institucional de la U.E. y se beneficiaba de un control parlamentario y jurisdiccional.

El objetivo de libre circulación de personas se logra garantizando al mismo tiempo un control parlamentario democrático y poniendo a disposición de los ciudadanos recursos judiciales para defender sus derechos (Tribunal de Justicia u órganos jurisdiccionales según los ámbitos).

Para llegar a esta integración, el Consejo tomó distintas decisiones. Entre ellas y como se preveía en el Tratado, el Consejo sustituyó al Comité Ejecutivo creado por los Acuerdos de Schengen y en mayo de 1999 se fijaron las modalidades de integración de la Secretaría de Schengen en la Secretaría General del Consejo, en particular, en lo relativo al personal empleado por aquella¹⁶.

Una de las tareas más importantes fue seleccionar entre la normativa y las medidas adoptadas por los países signatarios de estos acuerdos intergubernamentales, las

¹³ El Secretario Gral. adjunto del Consejo está habilitado, mediante Decisión de 17-12-99 para celebrar y administrar los contratos relativos a la instalación y el funcionamiento de SISNET (DOCE L 337 de 30-12-99).

¹⁴ Reglamento (CE) 2424/2001 relativo al desarrollo de SIS de segunda generación basado en los artículos 66 del tratado constitutivo de la CE y Decisión 2001/886/JAI relativa al desarrollo de SIS de segunda generación basado en los arts. 30, 31 y 34 del TUE (DOCE L 328 de 13-12-01).

¹⁵ El Protocolo establece en su Art. 2: “1. A partir de la fecha de la entrada en vigor del presente Protocolo, el acervo Schengen, incluidas las decisiones que haya adoptado hasta la fecha el Comité Ejecutivo creado por el Acuerdo Schengen, será aplicable sin demora a los trece países a que se refiere el Art. 1, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2 de este artículo. A partir de la misma fecha, el Consejo sustituirá a dicho Comité Ejecutivo”.

Asimismo se establece en el Art. 4 que Irlanda y Gran Bretaña “podrán suscribir en cualquier momento algunas o todas las disposiciones de dicho acervo”.

¹⁶ DOCE L 119 de 07-05-99.

que constituían un verdadero acervo, es decir, un conjunto de actos que constituyen a la vez una recopilación de lo conseguido y una base para proseguir la cooperación emprendida bajo un nuevo marco jurídico. Finalmente el 20 de mayo de 1999 se aprobó la lista de los elementos que lo componen¹⁷.

Como se ha citado Dinamarca está dentro de Schengen, pero debido a su posición especial prevista en su Tratado de Adhesión, puede elegir en el marco de la U.E. aplicar o no toda nueva decisión tomada sobre la base del acervo.

Schengen a la carta.

Es la expresión que se ha acuñado en los foros europeos al hablar de la forma en la que Reino Unido e Irlanda han comenzado a participar en Schengen. Ambos países no llegaron a firmar el Acuerdo de Schengen, sin embargo el protocolo adjunto al Tratado de Ámsterdam, por el que se integraba el acervo Schengen en la U.E., les daba la posibilidad de participar en la totalidad o parte de las disposiciones de dicho acervo, tras un voto unánime en el seno del Consejo.

El Reino Unido solicitó en marzo 1999 participar en algunos aspectos de la cooperación: la policial y judicial en materia penal, la lucha contra los estupefacientes y el SIS. El problema de Gibraltar entre España y ese país retrasó el proceso hasta el 29 de mayo 2000¹⁸, y la conexión al SIS se producirá a lo largo del presente año.

Por su parte, Irlanda solicitó en dos ocasiones¹⁹ participar en ciertas disposiciones del acervo, entre ellas al SIS. En el dictamen emitido, la Comisión y el Consejo hacían mención a que la participación parcial de Irlanda no debería obstaculizar la coherencia del conjunto del acervo. El 28 de febrero de 2002 el Consejo adoptó la decisión de participación de Irlanda²⁰.

Otro caso particular en Schengen es el de Islandia y Noruega, aunque en esta ocasión podíamos definirlo como “menú para todos”. Estos dos países pertenecen junto a Suecia, Finlandia y Dinamarca a la Unión Nórdica de Pasaportes, que permite la libre circulación de sus ciudadanos. Los tres últimos citados se convirtieron en signatarios de los Acuerdos por su condición de miembros de la U.E., mientras que Islandia y Noruega se asociaron sin tener derecho de voto en el Comité Ejecutivo, pero pudiendo expresar dictámenes y formular propuestas. Se trataba de que los tres países miembros citados, tras su incorporación a Schengen, pudieran mantener en vigor la apertura de fronteras con sus otros dos socios extracomunitarios.

Para prolongar esta Asociación se firmó en 1999 un Acuerdo²¹ entre Islandia, Noruega y la U.E., por el cual estos países siguen participando en la elaboración de nuevos instrumentos jurídicos relativos al desarrollo de Schengen. Los actos son adoptados solamente por los Estados miembros de la U.E. pero se aplican también a los dos citados.

En la práctica, la Asociación se concreta en un Comité mixto²² creado fuera del marco de la U.E., con representantes de Islandia, Noruega, Consejo de la U.E. y la

¹⁷ Decisión 1999/435/EC (DOCE L 176 de 10-07-99, rectificación en L 9 de 13-01-00).

¹⁸ Decisión 2000/365/CE. (DOCE L 131 de 01-06-00).

¹⁹ Cartas de 16-06-00 y 1-11-01 dirigidas al Presidente del Consejo de la Unión.

²⁰ Decisión 2002/192/CE que entró en vigor el 1-04-02 (DOCE L 64 de 07-03-02).

²¹ DOCE L 176 de 10-07-99. Acuerdo de 18 de mayo de 1999.

²² Su Reglamento Interno se adoptó el 29 de junio de 1999 (DOCE C 211 de 23-07-99).

Comisión, que ha definido los procedimientos para la notificación y la aceptación de futuras medidas o actos.

En los ámbitos de Schengen que se aplican a Islandia y Noruega, las relaciones entre estos dos países, por una parte, y entre Irlanda y el Reino Unido, por otra, están reguladas por un Acuerdo aprobado por el Consejo el 28 de junio de 1999²³.

Tras la incorporación del acervo Schengen a la UE, los nuevos diez países deben aceptar el acervo en su totalidad, teniendo en cuenta, desde luego, un período transitorio para su implantación técnica. En la actualidad están realizando los preparativos necesarios, tanto técnicos como organizativos, y serán evaluados a lo largo de 2006 para constatar que reúnen los requisitos necesarios para su conexión efectiva al SIS. Mientras eso se produce existe un régimen provisional en las fronteras interiores con los “viejos” países miembros, que actúan como fronteras exteriores para los nacionales de terceros países.

Incluso los países que se encuentran en proceso de pre-adhesión, como Rumanía y Bulgaria, están adaptando con ayudas comunitarias sus fronteras a la normativa Schengen, siendo esta faceta una más de las que se valoran para decidir su integración.

El Manual Común.

Un componente esencial de la política común para la gestión integrada de las fronteras exteriores es tener un cuerpo legislativo común. Actualmente el instrumento básico que regula los controles de las fronteras exteriores es el Manual Común²⁴, a pesar que ciertos principios allí recogidos pueden encontrarse también en el Convenio de Aplicación y en un número de regulaciones específicas recogidas en otras decisiones²⁵.

El Manual, cuyo contenido ha permanecido clasificado hasta su publicación en el 2002, consta de dos partes, una dedicada a las condiciones de entrada y otra al control fronterizo, junto a un total de veinte anexos. Citaremos brevemente su contenido.

Parte I: condiciones de entrada en el territorio de las partes contratantes:

- Cruce de fronteras exteriores: consecuencias, cruce por pasos habilitados y no habilitados.
- Documentos reconocidos como válidos para el cruce de fronteras exteriores.
- Visados necesarios para la entrada de extranjeros: visados para estancias de menos de tres meses, de tránsito y de validez limitada.
- Otras condiciones de entrada: justificación y motivos, condiciones de seguridad.

Parte II: Control fronterizo:

- Principios que regulan el control: agentes habilitados, finalidades y modalidades de control, denegación de entrada.
- Modalidades prácticas de control: estampado de sellos, vigilancia fuera de los pasos fronterizos o fuera de horarios.
- Normas relativas a diversos medios de transporte: vial, ferroviario, aéreo, marítimo, aguas interiores.
- Cooperación: intercambio de información y funcionarios de enlace.

²³ DOCE L 309 de 09-12-2000.

²⁴ Versión actualizada en DOUE C 313/97 de 16-12-02.

²⁵ Por ejemplo la Decisión del Comité Ejecutivo de 22-12-94 introduciendo y aplicando los preparativos de Schengen en los aeropuertos y aeródromos (OJL 239, 22-09-00, Pág. 168).

- Expedición de visados en frontera.
- Regímenes particulares: apátrida, pilotos, marinos, diplomáticos, trabajadores fronterizos, menores, grupos, miembros de organismos internacionales, peticionarios de asilo, etc.

Los principios uniformes por los que se rige el control fronterizo en puestos habilitados, transcritos en el Manual, vienen recogidos en el apartado 2 del artículo 6 del Convenio de Aplicación:

- El control de las personas incluirá no sólo la comprobación de los documentos de viaje y de las restantes condiciones de entrada, de residencia, de trabajo y de salida, sino también la investigación y la prevención de peligros para la seguridad nacional y el orden público. Se referirá asimismo a los vehículos y los objetos que se hallen en poder de las personas que crucen las fronteras.
- Todas las personas deberán ser objetos al menos de un control que permita determinar su identidad tras haber presentado documentos de viaje.
- A la entrada deberá someterse a los extranjeros a un control minucioso.
- A la salida, se procederá al control que exija el interés de todas las partes en virtud del derecho de extranjería y en la medida en que sea necesario para investigar y prevenir peligros para la seguridad nacional y el orden público. Dicho control se efectuará sobre los extranjeros en todos los casos.
- Si no pudieran efectuarse dichos controles por circunstancias especiales, se establecerán prioridades, teniendo prioridad la circulación de entrada sobre la de salida.

Asimismo, el Manual transcribe el apartado 3 del mismo artículo 6: “3. Las autoridades competentes vigilarán con unidades móviles los espacios de las fronteras exteriores situados entre los pasos fronterizos, así como los pasos fronterizos fuera de las horas normales de apertura. Dicho control se efectuará de tal manera que no se incite a las personas a evitar el control en los pasos fronterizos. El Comité Ejecutivo fijará, en su caso, las modalidades de la vigilancia”.

Continúa el Manual diciendo que el objeto principal de esta vigilancia es el de impedir el cruce no autorizado, luchar contra la delincuencia transfronteriza y aplicar medidas respecto a las personas que crucen ilegalmente. Esa vigilancia se realizará cambiando con frecuencia y de manera inopinada la zona fronteriza vigilada y con efectivos adaptados a la situación, de modo que el cruce no autorizado constituya un riesgo permanente.

Se efectuará con unidades móviles que patrullarán o se situarán en puntos de riesgo, pudiendo recurrirse a medios técnicos o electrónicos en función de las condiciones de intervención y del tipo de frontera (terrestre, fluvial o marítima).

Respecto a los anexos del Manual, cuyo procedimiento de modificación es más simple que el del texto del manual, recogen desde los puntos fronterizos hasta las tasas. Quizá los más interesantes sean las listas de países con especificación del tipo de visado²⁶ necesario para sus nacionales. Así el Anexo 5 recoge:

I. Lista común de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado por los Estados miembros.

²⁶ Las oficinas consulares se rigen por la Instrucción Consular Común (Versión actualizada en DOUE C 310/1 de 19-12-03), que establece los tipos de visados y la forma de tramitación y resolución.

II. Lista común de terceros países cuyos nacionales están exentos de la obligación de visado por los Estados miembros²⁷.

5a. Lista común de terceros países cuyos nacionales, así como los titulares de documentos de viaje expedidos por aquellos, están sometidos a la obligación de visado aeroportuario.

Estas listas van cambiando, tras acuerdo del Consejo, según varían las condiciones de los terceros países incluidos en ellas. La última modificación que afectó a España fue la de incluir a Ecuador como país a cuyos nacionales se les solicita visado, debido al alto número de sus ciudadanos que se instalaban en España como ilegales.

A pesar de que el Manual, tras el Tratado de Ámsterdam, es parte de la legislación comunitaria, difiere de las leyes comunitarias en ciertos aspectos:

- No es una legislación comunitaria estándar, ya que no tiene la forma características de los instrumentos legales, como las regulaciones y directivas.
- Son decisiones y medidas tomadas en el marco puramente intergubernamental, y obviamente, sin la participación de las instituciones comunitarias y particularmente del Parlamento Europeo.

Desde el punto de vista técnico y legal, el Manual es un híbrido, y como tal es al mismo tiempo una fuente legal comunitaria, creadora de derechos y obligaciones, y un manual práctico para los guardias de fronteras, conteniendo teóricamente toda la información que es vital para ellos, pero tomando prestada también otra de otras fuentes legales.

Esta naturaleza dual del Manual puede llevar a ambigüedades sobre su valor legal, por lo cual será sustituido el próximo año por un Reglamento que establecerá las normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen)²⁸, que se encuentra en sus últimas fases de tramitación.

Aunque el Código reproducirá casi todo el contenido del Manual, se introducirán cambios con el fin de: quitar las provisiones que resultan redundantes o superfluas; desarrollar ciertas partes a la luz de las últimas discusiones en los foros europeos; y clarificar o poner al día ciertos puntos, como los párrafos dedicados a los pescadores.

Con todo ello cumplirá dos objetivos principales: el primero consolidar el acervo sobre el cruce de fronteras desarrollado en el marco de Schengen, y el segundo desarrollar un poco más este acervo, en particular en lo referente al cruce de las fronteras interiores.

El Código que se está tramitando consta de cuatro Títulos. El Título I dedicado a definiciones y provisiones generales. El Título II dedicado al cruce de fronteras externas y a las condiciones de entrada. El Título III dedicado a las fronteras interiores (que no se recogían en el Manual Común), confirmando su abolición y estableciendo cómo y cuándo pueden reintroducirse los controles en ellos; y, por último, el Título IV para las provisiones finales.

Veamos brevemente la problemática en torno a las fronteras interiores. Actualmente las fronteras internas vienen reguladas por el Art. 2 del Convenio de Aplicación de Schengen, que establece que por razones de seguridad interior u orden público un Estado miembro puede reintroducir los controles, bien tras una consulta con los otros Estados firmantes, bien inmediatamente por razones de urgencia.

De hecho, esta situación, junto a que la Corte Europea de Justicia no es competente sobre las medidas que tomen los Estados miembros para reinstalar los

²⁷ Las listas I y II vinculadas por el Reglamento (CE) n° 539/2001 modificado por el Reglamento (CE) n° 2414/2001.

²⁸ Documento 9630/05.

controles por razones de seguridad interior²⁹, deja las manos libres a los Estados miembros para reintroducir los controles, como sucede con Francia en sus fronteras con Luxemburgo y Bélgica desde 1995³⁰, a pesar de que el Art. 2.2 mencionado utiliza las palabras “por período limitado”.

La Comisión considera que el cruce de las fronteras interiores debe ser igual que el cruce entre regiones o provincias de un mismo Estado, y que los controles aleatorios en las fronteras interiores son sólo posibles si tienen lugar con la misma frecuencia e intensidad que en el resto del territorio.

Otras bases de datos: FADO, EURODAC y VIS.

Además del SIS existen otras bases de datos muy útiles para la gestión de las fronteras exteriores. Nos referimos a FADO, sobre documentos falsificados, EURODAC, relativa a solicitudes de asilo y VIS, dedicada a visados y en fase de creación. Comencemos por la primera de ellas.

La Acción común 98/700/JAI³¹, de 3 de diciembre de 1998, creó un Sistema europeo de archivo de imágenes (FADO), destinado a intercambiar, por vía informática y en plazos muy cortos, la información de que disponen los Estados miembros sobre los documentos auténticos y falsos registrados. La creación de este sistema no impide que cada Estado miembro tenga un sistema nacional propio que responda a las necesidades de los servicios nacionales de fronteras y de los servicios internos encargados de la comprobación de los documentos.

La base de datos contiene, entre otras cosas, la siguiente información: imágenes de documentos falsos y falsificados; imágenes de documentos auténticos; información sucinta sobre técnicas de falsificación; e información sucinta sobre técnicas de seguridad.

Posteriormente, con el fin de hacer más eficaz la lucha contra las falsificaciones de documentos de viaje y complementar al mismo tiempo FADO, por Decisión del Consejo de 27 de marzo de 2000³², se creó un sistema de intercambio de información entre los Estados miembros sobre documentos falsos, que debería facilitar tanto la detección de las falsificaciones de documentos en el momento de su verificación como la búsqueda de documentos de viaje robados.

Con este fin, el servicio central de cada Estado miembro transmite lo antes posible informaciones relativas a los documentos falsos y los robados a los servicios correspondientes de los otros Estados miembros y a la Secretaría General del Consejo, utilizando para ello un formulario preestablecido que no contiene datos de carácter personal.

Pasemos a continuación a EURODAC. El Convenio de Dublín, firmado el 15 de junio de 1990 por todos los Estados miembros, permite determinar cuál debe ser el Estado responsable del examen de cada solicitud de asilo que se presente en los Estados miembros de la U.E. Habida cuenta de las dificultades a la hora de detectar a los extranjeros que ya hubieran presentado una solicitud de asilo en otro Estado miembro, en 1991 se pensó en crear un sistema comunitario que permitiera identificar a los solicitantes de asilo comparando sus huellas dactilares.

²⁹ Art. 68.2 TEC y Art. 2.1, tercer subpárrafo del Protocolo integrando el acervo Schengen en el marco de la U.E.

³⁰ Pregunta escrita E-1321/04 de Robert Goebbels a la Comisión.

³¹ Diario Oficial L 333 de 09.12.1998.

³² Diario Oficial L 81 de 01.04.2000.

Tras muchas vicisitudes, surgidas de una parte por el rechazo que el sistema producía en ciertos sectores de la sociedad y de otra por los cambios que introduciría el Tratado de Ámsterdam, al final vio la luz el Reglamento³³ relativo a la creación del sistema Eurodac para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín.

Eurodac permite que los Estados miembros puedan identificar a los solicitantes de asilo y a quienes hayan cruzado ilegalmente la frontera exterior de la U.E. Gracias a la comparación de las impresiones dactilares, los Estados miembros pueden comprobar si un solicitante de asilo o un nacional extranjero que se encuentre ilegalmente en su territorio ya ha formulado una solicitud en otro Estado miembro.

El sistema consta de una unidad central administrada por la Comisión Europea, una base de datos de impresiones dactilares centralizados e informatizados y medios electrónicos de transmisión entre los Estados miembros y la base de datos central.

Además de las impresiones dactilares, los datos transmitidos por los Estados miembros incluyen el Estado miembro de origen, el lugar y fecha de la solicitud de asilo si procede, el sexo y un número de referencia. Se le tomarán dichos datos a toda persona mayor de 14 años y su inclusión en la base de datos correrá a cargo directamente de la unidad central o del Estado miembro de origen.

Los datos de los solicitantes de asilo se conservan durante diez años salvo si la persona obtiene la ciudadanía de uno de los Estados miembros, en cuyo caso se suprimirán en cuanto el solicitante obtenga dicha nacionalidad. Los datos referentes a los nacionales extranjeros detenidos al cruzar ilegalmente la frontera exterior se conservarán durante dos años a partir de la fecha en que se tomaron. Los datos se borran inmediatamente si el extranjero obtiene un permiso de residencia o cuando abandona el territorio de los Estados miembros.

En cuanto a los nacionales extranjeros que se hallen ilegalmente en el territorio comunitario, Eurodac sólo permite la comparación de sus impresiones dactilares con las de la base de datos centralizada para comprobar si la persona ha presentado una solicitud de asilo en otro Estado miembro. Sin embargo, no se conservan dichas impresiones una vez transmitidas para su cotejo.

Por último, veamos la base de datos VIS. La experiencia adquirida a lo largo de los años, y los fallos detectados en el control de los visados expedidos llevaron al Consejo Europeo de Sevilla (junio de 2002) a considerar prioritario el establecimiento de un sistema común de identificación de visados.

Tras el adecuado estudio de viabilidad, el Consejo Europeo de Salónica del siguiente año dio luz verde para que se efectuara la planificación necesaria para su establecimiento, incluida la presupuestaria, lo que dio lugar a la Decisión del Consejo estableciendo el sistema en 2004³⁴.

El sistema sirve para intercambiar datos sobre visados, permitiendo a las autoridades nacionales incorporar y actualizar datos sobre visados, además de consultarlos electrónicamente. Se basará en una estructura centralizada, a semejanza del SIS, que constará de un sistema central (CS-VIS), una interfaz nacional (NI-VIS) que proporcionará la conexión a la autoridad nacional, todo ello unido por una infraestructura de comunicaciones que se servirá de la plataforma técnica que se desarrolle para el SIS II.

³³ Reglamento n° 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre del 2000, [DO L 316 de 15.12.2000] y Reglamento (CE) n° 407/2002 del Consejo, de 28 de febrero de 2002, por el que se establecen determinadas normas de desarrollo.

³⁴ DOCE L 213/5, de 15-06-04.

El sistema se implementará en varias fases. La primera de ellas estará disponible a finales de 2006 y constará de los datos alfanuméricos de los visados y fotos digitales. La segunda, que incluirá datos biométricos de los peticionarios de asilo, a finales de 2007 y la tercera con los documentos aportados en las peticiones de visados, a más largo plazo.

La introducción de los datos biométricos en los visados y permisos de residencia debía de haber entrado en vigor a finales de 2004, sin embargo, los problemas técnicos detectados han hecho imposible cumplir el calendario. Los problemas serían de colisión entre el chip que llevaría el pasaporte y el del visado. Debido a esto, la mayoría de los Estados Miembros estaría a favor de incluir los datos biométricos sólo en VIS y abandonar los planes para tener visados “inteligentes”³⁵.

La problemática respecto a los datos biométricos es variada. En primer lugar se trata de definir qué dato biométrico debe controlarse (huellas, iris del ojo, reconocimiento facial, ADN,...). En segundo lugar definir el procedimiento de recogida e introducción en el visado, y finalmente, el desembolso económico que supone adquirir los medios técnicos tanto para crear físicamente el documento en consulados de todo el mundo, como para poder controlarlos en los puntos de entrada de toda la UE.

Sin embargo, una petición muy deseada por las fuerzas de seguridad, y siempre rechazada, está a punto de ver la luz. Nos referimos al acceso a los datos de visados, hasta ahora de uso exclusivo de las oficinas consulares. La presión de la inmigración y la necesidad de luchar más adecuadamente contra el terrorismo han obrado el milagro y las autoridades responsables de la seguridad de los Estados miembros podrán consultar esta base para la prevención, detección e investigación de delitos, incluidos actos terroristas y amenazas.

UN ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA.

A partir de 1975 se fue implantando, tímidamente, la colaboración intergubernamental en los ámbitos de la cooperación policial y judicial. El primer ejemplo de esta puesta en común fue el Grupo Trevi, integrado por los Ministros de Interior y creado para luchar contra el terrorismo y coordinar la cooperación policial de toda la Comunidad en este terreno.

Los Ministros se reunían en el seno de este Grupo para tratar problemas de orden público y de terrorismo, y bajo sus auspicios se crearon varios grupos y subgrupos de trabajo. En aquellos momentos, las instituciones europeas quedaban al margen de este proceso, que se desarrollaba de acuerdo con las reglas de juego intergubernamentales.

El Acta Única europea firmada en 1986 constituyó un importante paso adelante en esta cooperación, que hasta entonces se había desarrollado con poca transparencia, tanto ante los ciudadanos como ante las instituciones comunitarias. Según su artículo 8A, la libre circulación de los ciudadanos era uno de los cuatro elementos principales del mercado único, y quedaba expresamente incluida en las materias de competencia comunitaria.

Los nuevos grupos de trabajo creados tras la firma del Acta Única tuvieron en cuenta esta evolución, y pasaron a incluir, en calidad de observadores, a representantes de la Comisión. Además, tanto el grupo *ad hoc* "Inmigración"- creado en 1986 e integrado por los ministros responsables de inmigración- como el CELAD, Comité Europeo de Lucha contra la Droga, pasaron a ser gestionados por el Consejo de la Unión Europea, estableciendo en él sus respectivas secretarías.

³⁵ Nota de la Presidencia luxemburguesa al grupo de trabajo “visados”, de 22-12-04.

Se crearon asimismo otros grupos, como el GAM (Grupo de Asistencia Mutua), encargado de cuestiones aduaneras. Por otra parte, un Consejo formado por los Ministros de Justicia de los Estados miembros comenzó a celebrar reuniones periódicas relacionadas con la cooperación judicial, penal y civil, junto con determinados aspectos de la cooperación política europea.

A pesar de las recomendaciones del Libro Blanco de la Comisión de 1985 sobre circulación de las personas, los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior seguían correspondiendo en gran medida a la cooperación intergubernamental. Así, en 1988, el Consejo Europeo de Rodas encargó al grupo intergubernamental de coordinación "libre circulación de las personas" que propusiera medidas encaminadas a conjugar la libre circulación de las personas y la seguridad ciudadana una vez eliminados los controles en las fronteras interiores de la Comunidad.

Este grupo propuso en 1989 un programa de trabajo ("documento de Palma") que recomendaba enfáticamente un enfoque más coordinado en diversos aspectos de la cooperación en materia de justicia y asuntos de interior. De hecho, los diversos grupos de trabajo surgidos a lo largo del tiempo trabajaban por separado, y elaboraban sus informes para ministros que integraban estructuras distintas. Además, debido a la propia naturaleza de esta cooperación, ni el Parlamento Europeo ni los Parlamentos nacionales podían ejercer control alguno sobre las medidas adoptadas en este marco.

Los instrumentos utilizados respondían a un método intergubernamental tradicional: por un lado convenios, y por otro, formulación de resoluciones, conclusiones y recomendaciones. Todas estas medidas son instrumentos del derecho internacional clásico, y se adoptaban por tanto al margen al Consejo de la Unión Europea. Entre ellas puede citarse el Convenio de Dublín de 1990, relativo a la determinación del Estado responsable de examinar una solicitud de asilo, así como las resoluciones de Londres, igualmente relativas al asilo.

Algunos Estados miembros adoptaron, como es sabido, textos más vinculantes bajo el marco del Acuerdo de Schengen, creando nuevas estructuras operativas y garantizando, entre otras cosas, la cooperación policial y aduanera. Fue entonces cuando se vio la necesidad de integrar en una estructura global el opaco sistema de los grupos de trabajo: se trataba no sólo de aumentar la eficacia de las medidas adoptadas por los Estados miembros en los terrenos de justicia y asuntos de interior, sino también de coordinar el trabajo de todas estas organizaciones, evitando así la duplicación de tareas.

De Maastricht a Ámsterdam.

El Título VI (Cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los asuntos de Interior)³⁶ del Tratado de Maastricht (7-2-92) se tomó en parte de este sistema de cooperación intergubernamental ya existente, lo cual explica los reproches que se le han dirigido: multiplicidad de niveles de trabajo dentro del tercer pilar, complejidad y falta de transparencia. Este Título ampliaba los ámbitos de la cooperación policial, al tiempo que la introducía como un pilar más de la Unión, eso sí, sin dejar de ser puramente intergubernamental³⁷.

La estructura de tres pilares de Maastricht se reflejaba en una serie de grupos de trabajo, que en lo que al Tercer pilar se refiere comenzaba, bajo los Ministros de Justicia e Interior, con el COREPER (Comité de Representantes Permanentes), seguidos del

³⁶Véase también la Declaración 32 del Tratado, relativa a la cooperación policial.

³⁷Para ver las relaciones existentes entre los contenidos del Título VI con otras partes del TUE, ver Müller-Graff.

Comité del artículo K-4, en referencia al artículo del Tratado de Maastricht que trataba estos asuntos.

Bajo el K-4 se distribuían tres Grupos Directores, el 1 dedicado a Inmigración y Asilo, el 2 a Policía Aduanas y el 3 a Cooperación Judicial. Bajo ellos, diversos grupos específicos se encargaban de la preparación de los temas, que de esa manera iban pasando los filtros de los grupos superiores hasta llevar al Consejo de Ministros de Justicia e Interior, último eslabón de la cadena.

Esta nueva estructura introducía una coordinación central, y venía a poner un poco de orden dentro del caos existente³⁸ en los siguientes aspectos:

- El Tratado no permitía otras estructuras para la toma de decisiones en el campo del Art. K.1 diferentes de las contempladas en el Título VI.
- Esas estructuras preveían la toma de decisiones a nivel del Consejo de Ministros de la Unión.
- Para preparar ese Consejo sólo existía una vía: COREPER y Comité K.4.
- Las decisiones del Consejo debían ser algunas de las previstas en el Tratado: posición común, acción común y conclusión de Tratados.
- Todas las actividades llevadas a cabo bajo el Título VI serían apoyadas por la Secretaría del Consejo.

Por su parte, el Tratado de Ámsterdam dispuso que los ámbitos relativos a visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas, como la cooperación judicial en materia civil, se transfirieran del Tercer pilar al Primero (aunque no todas las disposiciones del Primer pilar serían aplicables), quedando recogidas bajo el Título IV, mientras que permanecían en el Tercer pilar las disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal recogidas en el Título VI del TUE.

Las razones por las que las nuevas disposiciones adoptadas en Ámsterdam abrían nuevos horizontes eran tres. En primer lugar corroboraban el objetivo de avanzar hacia un espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ) en la Unión. En segundo lugar, se daba un nuevo marco para integrar tal espacio y se reforzaban los instrumentos precisos para conseguirlo. Por último, la integración de Schengen, ya analizada, servía para reconocer los esfuerzos de los Estados miembros que se sumaron a esta cooperación, al tiempo que daba a la Unión una base a partir de la cual seguir avanzando. Comienza en este momento a hablarse de las fronteras “dentro” del marco europeo.

Las novedades aportadas por Ámsterdam hicieron necesario una reorganización de los grupos de trabajo existentes, entre otras cosas, para poder coordinar los asuntos interpilares. Así, bajo el COREPER se crearon cuatro comités: el estratégico de Inmigración, fronteras y asilo (CEIFA ó SCIFA en inglés), el de cuestiones de derecho civil, el Grupo de expertos de alto nivel y el del Art. 36 (CATS)³⁹, heredero del K-4 y bajo el cual quedaron las cooperaciones policiales, judicial penal, aduanera y lo concerniente a los sistemas de información SIS y SIRENE.

Como puede observarse, el Grupo Director 1 en la estructura de Maastrich, dedicado a la inmigración y asilo, quedó complementado con las fronteras en la estructura de Ámsterdam, dando lugar como hemos dicho al SCIFA, del que dependen los siguientes grupos:

- Grupo de Migración.
- Grupo de Visados.

³⁸ Schutte, Julian J.E. Pág. 181.

³⁹ CATS significa Comité del Artículo Treinta y Seis. Para más información sobre los grupos de trabajo ver Documento 15180/05.

- Grupo de Asilo.
- CIREA (Centro de información, discusión e intercambio sobre asilo).
- CIREFI (Ídem. sobre fronteras e inmigración).
- Grupo Fronteras .

Antes de continuar conviene volver a tratar, desde la perspectiva del Título IV, la posición de algunos países expresados en Protocolos anexos al Tratado. Así, Reino Unido e Irlanda no participan en las medidas correspondientes a dicho Título IV. Al no ser vinculantes para ellos quedan excluidos de las votaciones en todos los aspectos relacionados con el ELSJ. Sin embargo, si desearan participar en la adopción y aplicación de una determinada medida, deberían informar al Presidente del Consejo en el plazo de tres meses a partir de la presentación de la propuesta o de la iniciativa al Consejo. Podrían igualmente aceptar la medida en cualquier momento, una vez que el Consejo la hubiera adoptado.

Además se reservan el derecho de ejercer controles sobre las personas en sus fronteras⁴⁰, especialmente sobre los ciudadanos de Estados signatarios del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de cualquier otro acuerdo que vincule al Reino Unido o a Irlanda, o a ambos, reservándose asimismo el derecho de autorizar la entrada de tales ciudadanos en su territorio. Paralelamente, los demás Estados miembros podrán ejercer controles fronterizos sobre cualquier persona procedente del Reino Unido o de Irlanda.

Irlanda ha manifestado su deseo de participar en el mayor grado posible en las medidas adoptadas en aplicación del Título IV, en tanto en cuanto tales medidas le permitan mantener su zona de tránsito común con el Reino Unido (esta "zona de tránsito común" es un espacio de libre circulación entre ambos países).

El Protocolo sobre la posición del Dinamarca establece que ese país no participa en las medidas correspondientes al Título IV, excepto para determinar cuáles serán los terceros países cuyos nacionales deberán hallarse en posesión de un visado para atravesar las fronteras exteriores de los Estados miembros, así como las relativas a la implantación de un visado uniforme. En cuanto al desarrollo del acervo de Schengen, cuando el Consejo adopte cualquier decisión al respecto, Dinamarca tendrá un plazo de seis meses para decidir sobre la incorporación o no de dicha decisión a su ordenamiento jurídico nacional.

Una de las primeras consecuencias del Tratado de Ámsterdam fue el Plan de acción del Consejo y de la Comisión para la creación del ELSJ⁴¹. Como establece en su introducción, el plan "debe plasmar el enfoque y la filosofía generales inherentes al concepto de ELSJ. En la práctica, estas tres nociones están estrechamente ligadas. La libertad pierde gran parte de su valor si no puede ejercerse en un medio seguro y con el respaldo total de un sistema de justicia en el que puedan confiar todos los ciudadanos y residentes de la Unión. Estos tres conceptos tienen un denominador común, las personas, y el pleno desarrollo de uno de ellos requiere el pleno desarrollo de los otros dos. La actuación de la Unión debe seguir como pauta el mantenimiento de un equilibrio correcto entre los tres conceptos".

Dentro de las medidas en los ámbitos del asilo, las fronteras exteriores y la inmigración, se establecía en el mismo: "32. El objetivo es concluir el espacio de libertad en los cinco próximos años. En consecuencia, para garantizar una mayor seguridad para todos los ciudadanos europeos, la realización de este objetivo supone la elaboración de medidas complementarias en particular en los ámbitos de la seguridad de las fronteras

⁴⁰ Protocolo sobre la aplicación de determinados aspectos del artículo 14 (antiguo artículo 7A) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea al Reino Unido y a Irlanda.

⁴¹ Documento 13844/98, JAI 41, de 4 de diciembre 1998.

exteriores y de la lucha contra la inmigración ilegal”. Más adelante, entre las medidas que se adoptarían en dos años (36 b ii) figura la aplicación de Eurodac, y la definición de normas para un visado uniforme (36 d ii), entre otras.

Este Plan quedó posteriormente reflejado en una hoja de ruta donde se reflejaban detalladamente todas las medidas, su plazo de ejecución y las acciones que se realizaban para conseguirlas. En honor al Comisario encargado de los Asuntos de Justicia e Interior en aquel momento se vino en llamar “los marcadores de Vitorino” y constituyó, y sigue constituyendo, un elemento esencial para poder seguir el estado en que se encuentra cada iniciativa, ya que se presenta una versión actualizada cada seis meses.

De Tampere a Laeken.

El Consejo Europeo celebrado en Tampere el 15 y 16 de octubre de 1999 se dedicó exclusivamente al ELSJ. Como se afirmaba en las conclusiones de dicho Consejo: “ La U.E. ya ha puesto a disposición de sus ciudadanos los principales componentes de un espacio compartido de paz y prosperidad: un mercado único, una unión económica y monetaria y la capacidad para asumir retos políticos y económicos a escala internacional. Corresponde ahora al Tratado de Ámsterdam recoger el desafío de garantizar que esa libertad, en la que se incluye el derecho a circular libremente por toda la Unión, pueda disfrutarse en condiciones de seguridad y justicia accesibles a todos”. Se ponía claramente de manifiesto que la U.E. no podía seguir creciendo políticamente con un Tercer pilar claramente intergubernamental y con escaso desarrollo práctico.

Entre las directrices de Tampere dedicadas a la política de asilo y migración común de la UE destacamos, por lo que a este trabajo se refiere:

“24.- El Consejo Europeo pide que se refuercen la cooperación y la asistencia técnica mutua entre los servicios de control fronterizo de los Estados miembros, por ejemplo mediante programas de intercambio y la transferencia de tecnología, especialmente en las fronteras marítimas, y pide asimismo que los Estados candidatos se sumen con prontitud a esta cooperación”.

“25.- Como consecuencia de la incorporación del acervo de Schengen a la Unión, los países candidatos deben aceptar en su totalidad el acervo y las demás medidas basadas en el mismo. El Consejo Europeo destaca la importancia del control efectivo de las futuras fronteras exteriores de la Unión por profesionales con formación especializada”.

En aquel Consejo, esencial en muchos aspectos para el posterior desarrollo de la cooperación policial dentro de la U.E., las fronteras apenas consiguieron unas breves líneas que no significaron directrices concretas para futuros desarrollos.

Sin embargo, dos años más tarde y tras los atentados del 11-S, en las conclusiones de la Presidencia después del Consejo Europeo celebrado en Laeken, el 14 y 15 de diciembre 2001 podía leerse:

“42. Una mejor gestión del control de las fronteras exteriores de la Unión contribuirá a la lucha contra el terrorismo, las redes de inmigración clandestina y la trata de seres humanos. El Consejo Europeo solicita al Consejo y a la Comisión que definan los mecanismos de cooperación entre los servicios encargados del control de las fronteras exteriores y que estudien las condiciones en que se podría crearse un mecanismo o servicios comunes de control de fronteras exteriores. Pide al Consejo y a los Estados miembros que adopten medidas para la instauración de su sistema común de identificación de visados y que examinen la posibilidad de establecer oficinas consulares comunes”.

Ahora sí, y por primera vez, además de la cooperación entre los servicios encargados del control fronterizo, se habla de la creación de servicios comunes y se liga la gestión del control de las fronteras exteriores a la lucha contra el terrorismo, las redes de inmigración clandestina y la trata de seres humanos.

La estrategia de cooperación aduanera.

El tema aduanero es suficientemente amplio como para dedicar un trabajo exclusivo a él, por lo que no se pretende ser exhaustivo, sino tan sólo dedicar un apartado a la Resolución del Consejo⁴² de 2 de octubre de 2003, sobre una estrategia de cooperación aduanera, ya que puede aportar luz a las relaciones entre Aduanas y guardias de fronteras, algo que se detecta como imprescindible, pero que no siempre se lleva a cabo con eficacia en todos los Estados miembros.

Los instrumentos de cooperación entre Aduanas han sido muchos⁴³ y con resultados satisfactorios. En el plano comunitario debido en buena medida a su inclusión dentro del primer pilar, donde las decisiones se toman por mayoría, a diferencia de la cooperación policial situado en el tercero donde las decisiones son por unanimidad hasta hace poco en todos los temas. En el plano nacional porque su dependencia de las Autoridades de Hacienda las hace disponer de más presupuesto del que comparativamente disponen las fuerzas policiales.

En esta cooperación operativa ha jugado un papel importante el intercambio de información que permite el sistema de información aduanero (SIA) y el fichero de identificación de los expedientes de investigaciones aduaneras (FIDE). No obstante esta cooperación se situaba en el marco aduanero, es decir sin tener en cuenta, como dicen los artículos 29 y 30 del TUE, que una mayor cooperación entre las administraciones aduaneras de los Estados miembros contribuiría a la creación del ELSJ de los ciudadanos de la Unión.

Dentro de ese ELSJ, la delincuencia internacional (incluidos grupos terroristas) no reconoce fronteras o competencias nacionales y, por tanto, es imprescindible un planteamiento multinacional y de coordinación entre instituciones. Así, el control de mercancías, que es competencia exclusiva de las administraciones de aduanas en las fronteras exteriores, debe plantearse en paralelo con el control de personas para garantizar una seguridad más completa.

Un proyecto de gestión aduanera integrada requiere una participación complementaria y en igualdad de condiciones de las aduanas y otros organismos de fronteras competentes, así como el refuerzo de la cooperación entre estos servicios, a causa de sus competencias respectivas.

Igualmente en el plano europeo, un planteamiento integrado de lucha contra el delito debe comportar, además de la cooperación aduanera, la cooperación multilateral estrecha y eficaz entre las aduanas y otras autoridades ejecutivas competentes, así como

⁴² 2003/C 247/01. DOUE C 247/1 de 15-10-03.

⁴³ Convenios de Nápoles I, de 1967 y Nápoles II (DOUE C 24 de 23-1-98); Reglamento (CE) n° 515/97 del Consejo de 13 de marzo 1997 para la aplicación de las reglamentaciones aduaneras y agraria (DO L 82 de 22-03-97. Modificado por Reglamento (CE) n° 807/2003 (DO L 112 de 16-05-03); Convenio relativo a la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros (DO C 316 de 27-11-95. Modificado por el Protocolo de 1999 (Do C 91 de 31-03-99); Decisión n° 253/2003/CE del Parlamento Europeo y del Consejo del 11 de febrero 2003 por la que se adopta un programa de acción para la aduana en la Comunidad (Aduana 2007). (DO L 36 de 12-02-03).

otros cuerpos y agencias de la U.E., como por ejemplo la OLAF⁴⁴, Europol y Eurojust⁴⁵ (No se citaba a la Agencia de fronteras, por ser el documento anterior a su creación).

Lo llamativo de esta resolución es que define una estrategia sobre cooperación aduanera dentro del tercer pilar que “permita mejorar la protección de la sociedad y la economía contra el contrabando y el fraude, la delincuencia organizada transfronteriza y el blanqueo de capitales, las amenazas contra el medio ambiente y el patrimonio cultural y otras amenazas en ámbitos de su competencia”.

Parece como si la línea divisoria entre policías y aduaneros se estuviera desdibujando, probablemente como consecuencia de la pérdida de funciones que ha llevado la ausencia de fronteras interiores, y por tanto la necesidad de buscar o ampliar las funciones en otros escenarios.

Algo parecido ha sucedido con las Fuerzas Armadas, ejerciendo funciones policiales durante las misiones de paz, o los servicios de inteligencia, cada vez más cercanos a las labores policiales tradicionales. Es tiempo de reconversión y de trazar de nuevo líneas divisorias o, más bien, es tiempo de tratar los problemas de seguridad desde una óptica distinta a la tradicional. El problema de seguridad es un problema multiagencia y los Estados deben poner los medios legislativos para que esas Agencias aporten su experiencia a una causa común.

Entre las medidas prácticas que se proponen en la estrategia aduanera se encuentran:

- Mejorar la cooperación operativa.
- Garantizar el desempeño de un papel efectivo en las fronteras exteriores.
- Estudiar la creación de una unidad operativa permanente de coordinación que apoyará las operaciones aduaneras conjuntas.
- Asegurar un planteamiento institucional basado en la cooperación entre aduanas, policías y otros órganos de fronteras.
- Seguir desarrollando los sistemas de tecnologías de la información del tercer pilar.

Probablemente, si nos fijamos en el tercer punto, el siguiente paso que veremos será la creación de una Agencia aduanera en la U.E., a semejanza de la Agencia de fronteras, Europol y Eurojust, para posteriormente ligar dichas organizaciones por medio de acuerdos operativos. Se solucionarían así, a nivel europeo, los problemas de cooperación operativa entre aduanas y policía que son insolubles en muchos Estados miembros.

De crearse esa Agencia aduanera habría que deslindar claramente sus funciones de las que actualmente viene desarrollando la OLAF, que dentro de la lucha contra el fraude viene apoyando operativamente tanto a aduanas como a policías de los Estados miembros.

⁴⁴ Oficina de la lucha contra el fraude de la Comisión Europea. Más información en www.europa.eu.int.

⁴⁵ Agencia europea de colaboración entre jueces y fiscales para delitos transnacionales. Ver Cortes, Ramón, artículo “Eurojust” y web oficial www.eurojust.eu.int.

PLAN PARA LA GESTIÓN DE LAS FRONTERAS EXTERIORES.

La Conclusión 42 del Consejo Europeo de Laeken abrió la puerta a diversas iniciativas. La Comisión efectuó el 7 de mayo 2002 una Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo sobre “una gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE”⁴⁶ que analizaba la situación en esta materia, tanto a nivel operativo como normativo, a la vez que proponía una serie de medidas y acciones a tener en cuenta en el ámbito europeo.

En la Conferencia ministerial celebrada en Roma el 30 de mayo 2002, se presentó un “Estudio de viabilidad para la creación de una policía de fronteras Europea”, preparado por expertos de Alemania, Francia, Bélgica, España e Italia, y liderado por éste último país. En resumen presentaba un modelo basado en una red de centros nacionales de control coordinados por un órgano adecuado, que podía crearse casi de inmediato y después evolucionar.

Finalmente, en un Seminario sobre Policía y Seguridad celebrado bajo el programa OISIN llevado a cabo entre Finlandia, Bélgica y Austria se pusieron de manifiesto una serie de medidas necesarias para conseguir unas fronteras exteriores más seguras.

Resultado de todo lo anterior fue el Plan para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la U.E.⁴⁷, que dice haber sido escrito “como una pragmática guía que proporciona diversas medidas que deberían ser implantadas progresivamente con el fin de alcanzar un adecuado nivel de seguridad en las fronteras exteriores de los Estados miembros. Algunas de esas medidas complementan las incluidas en el capítulo sobre medidas en la gestión de fronteras recogidas en el Plan para combatir la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos en la U.E.”⁴⁸.

El Plan, que ha marcado todo el desarrollo posterior sobre este tema, consta de cuatro apartados y tres anexos. Comienza con una introducción para pasar a continuación a una descripción de la situación actual y unas medidas y acciones para lograr una gestión integrada del control de las fronteras exteriores. Finalmente, hace una mención a la Guardia de Fronteras Europea para finalizar con anexos dedicados a un calendario probable de aplicación, definiciones y una declaración para la Minuta del Consejo.

Centrándonos en las medidas a llevar a cabo a corto plazo se citaban las siguientes:

A. Mecanismo común de coordinación operativa y cooperación.

- Establecer una Unidad Común bajo el marco de SCIFA.
- Puntos de contactos nacionales para gestión de fronteras.
- Establecer una estructura en red de centros.
- Operaciones conjuntas en las fronteras.
- Proyectos pilotos.
- Red de oficiales de enlace para la inmigración.
- Red de centros de documentos falsificados.
- Intercambio de personal de centros de control de fronteras.
- Operaciones comunes de repatriación.
- Investigaciones criminales coordinadas relacionadas con delitos fronterizos y ligadas a la inmigración ilegal.

⁴⁶ COM (2002) 233 final.

⁴⁷ Documento 10019/02.

⁴⁸ Documento 6621/1/02.

- B. Análisis de riesgos común.
- C. Personal y equipo operativo.
 - Vocabulario común para la especialización de los guardias de fronteras.
 - Currículo común.
 - Uso común de equipos móviles de vigilancia.
- D. Cuerpo común de legislación.
 - Manual Común. Clarificar su estatus legal.
 - Establecer “buenas prácticas” obligatorias.
 - Establecer medidas comunes sobre “tráfico local en fronteras”.
- E. Costos compartidos entre Estados Miembros y la U.E. en la vigilancia de fronteras.

Respecto a la Guardia Europea de Fronteras, establecía que después de aplicar las medidas mencionadas podrían darse más pasos hacia la gestión integrada que podrían incluir esa Guardia “compuesta de equipos conjuntos, que tendrían la función de apoyar a los servicios nacionales de los Estados miembros, pero nunca reemplazarlos”.

Al desarrollar los apartados siguientes se verá con nitidez cómo se van plasmando, casi punto por punto, las medidas recogidas en este Plan.

De Sevilla a Salónica.

El Consejo Europeo de Sevilla, celebrado el 21 y 22 de junio 2002 ha sido esencial para el tema de fronteras, ya que recogió los principales puntos del Plan para la gestión de las fronteras exteriores mencionado en el apartado anterior, solicitando⁴⁹ “se establezca sin demora, en el marco del Consejo, el órgano común de expertos sobre fronteras exteriores, compuesto por los jefes de los servicios de control de fronteras de los Estados, miembros y encargado de coordinar las medidas incluidas en dicho plan”.

El Consejo Europeo también impuso un calendario para llevar a cabo determinadas medidas:

- Antes de final de 2002: puesta en práctica de operaciones conjuntas en las fronteras exteriores; puesta en práctica inmediata de proyectos piloto abiertos a todos los Estados miembros interesados; y creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración de los Estados miembros
- Antes de junio de 2003: elaboración de un modelo común de análisis de riesgos con el objetivo de alcanzar una evaluación común e integrada de los riesgos; fijación de un tronco común de formación para los guardias de fronteras, así como la consolidación de la normativa europea en materia de fronteras; y elaboración de un estudio por parte de la Comisión sobre el reparto de cargas entre los Estados miembros y la Unión en relación con la gestión de las fronteras exteriores.

Un año más tarde, en el Consejo Europeo de Salónica⁵⁰ se tomaba nota del estudio de viabilidad sobre el VIS presentado por la Comisión y se urgía a que se definieran lo antes posible unas directrices para el desarrollo del sistema, con un planteamiento coherente en lo referente a los identificadores biométricos.

⁴⁹ Ver Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla. www.europa.eu.in.

⁵⁰ Ver Conclusiones de la Presidencia, Salónica, 19 y 20 de junio 2003. Documento 11638/03.

En lo referente a la gestión de las fronteras exteriores, las Conclusiones de Salónica establecían:

“12. Habida cuenta del interés común de todos los Estados miembros de la U.E. en establecer una gestión más eficaz de sus fronteras exteriores y tras haber tomado nota de los resultados de la aplicación de los diferentes programas operativos, proyectos pilotos, análisis de riesgo, formación del personal de control de las fronteras, etc., así como de las conclusiones que deberán extraerse del estudio emprendido por la Comisión, a instancias del Consejo, en relación con la compleja y delicada cuestión de los controles en las fronteras marítimas, el Consejo Europeo subraya la importancia de garantizar la continuidad y la coherencia de la acción comunitaria en este ámbito mediante la fijación de prioridades y el establecimiento de un marco y unos métodos más estructurados.

13. El Consejo Europeo reconoce los progresos realizados al activarse plenamente la sección operativa del CEIFA (SCIFA), como exigían las Conclusiones de Sevilla, y, más concretamente, al encargarse al Órgano Común de Expertos sobre Fronteras Exteriores la tarea de la aplicación operativa y la coordinación de las medidas contempladas en el Plan de gestión de las fronteras exteriores, que incluye la coordinación y el control de los “Centros” y las actividades operativas así como la preparación de decisiones estratégicas, para lograr una gestión más eficaz e integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la U.E. Como se menciona en las conclusiones adoptadas al respecto por el Consejo el 5 de junio de 2003, la Secretaría General del Consejo se encargará de la preparación y la actuación consecutiva a las reuniones del órgano Común y podría estar asistida en esta tarea, en su fase inicial, por expertos enviados por los Estados miembros.

14. El Consejo Europeo invita a la Comisión a que estudie, a su debido tiempo, inspirándose en la experiencia obtenida a partir de las actividades del órgano Común, la necesidad de crear nuevos mecanismos institucionales, incluida la posible creación de una estructura operativa comunitaria, para mejorar la cooperación operativa en la gestión de las fronteras exteriores.

15. El Consejo Europeo subraya la necesidad de acelerar los trabajos relativos a la adopción del instrumento jurídico adecuado para crear oficialmente la red de funcionarios de enlace de inmigración en terceros países lo antes posible y, en cualquier caso, antes de finales de 2003.

16. El Consejo Europeo invita a la Comisión a que presente lo antes posible propuestas sobre la refundición del Manual Común, incluido el sellado de los documentos de viaje de los nacionales de terceros países”.

Cabe destacar la mención a la “compleja y delicada cuestión de los controles en las fronteras marítimas” y la necesidad de fijar prioridades con “el establecimiento de un marco y unos métodos más estructurados”, que daría paso a la creación de dos Centros dedicados a las fronteras marítimas (WSBC y ESBC), como se verá a continuación.

Mención aparte merece la frase “posible creación de una estructura operativa comunitaria”, teniendo en cuenta la experiencia del Órgano Común creado en el Consejo de Sevilla. Esa estructura operativa es FRONTEX, la Agencia europea de fronteras de la que se hablaremos más adelante.

En cuanto a la petición de “refundición del Manual Común”, se encuentra en proceso de cumplirse con la publicación del “Código de fronteras Schengen” que se citó en el apartado correspondiente.

Los Centros pre-Agencia.

Tanto el Plan para la gestión de las fronteras como las Conclusiones de Sevilla recomendaban un número de medidas a tomar a corto plazo, incluyendo la puesta en marcha de una serie de centros *ad-hoc*, cada uno de los cuales se encargaría de la puesta en marcha de las medidas específicas incluidas en el mismo. Pasaremos a ver cada uno de ellos.

La Unidad Común.

Con base en las Conclusiones del Consejo de Sevilla, en el que se recogía la necesidad de crear un “órgano común”, el Consejo JAI de 5 de junio 2003 acordó establecer la Unidad Común, compuesta por los Jefes de los servicios de control de fronteras de los Estados miembros, Noruega e Islandia, que se encargaría de coordinar las medidas recogidas en el Plan para la gestión de las fronteras, y en particular los Centros que se citan a continuación. La inclusión de Noruega e Islandia se debe a que esta Unidad se crea como desarrollo del acervo Schengen, en el que esos países participan.

Su misión ha sido la de coordinación de los centros *ad-doc*, así como la de apoyo a la realización de operaciones conjuntas, tanto las iniciadas por los propios centros como las surgidas a iniciativa de los Estados miembros. Esta Unidad común, también llamado SCIFA +, celebra sus reuniones al día siguiente de celebrar las suyas el SCIFA.

Esta unidad tuvo su última reunión el 18 de abril 2005, ya que sus funciones fueron asumidas por FRONTEX y por su Consejo de Administración.

Centro de análisis de riesgos (RAC).

Siguiendo las directrices de los Consejos Europeos citados, Finlandia presentó en la reunión de SCIFA de 22 de julio 2002 una propuesta para un modelo común de análisis de riesgos (CIRAM-Common Integrated Risk Analysis Model), que fue aprobado el 28 de enero 2003, al tiempo que se establecía que el Centro de Análisis de Riesgos (RAC, Risk Analysis Centre) comenzara su trabajo en Helsinki el 1 de abril 2003.

El RAC quedaba constituido con un Director (Coronel de la Guardia Fronteriza finlandesa), un experto permanente finlandés, expertos de otros Estados miembros (incluidos Noruega e Islandia), un administrativo finlandés y un Grupo de Apoyo. Éste último sirve de enlace entre el RAC y los Estados y está formado por observadores de los Estados miembros, Europol, Comisión y Consejo. El RAC cesó en sus actividades al entrar en vigor FRONTEX, al igual que lo hicieron la ACT, el CLB y el ABC que se citan a continuación.

La principal tarea del RAC fue la de producir análisis de riesgos relativos a las fronteras exteriores, tanto periódicos como de áreas determinadas, utilizando para ello los datos enviados por los Estados y usando el CIRAM. El primero de ellos salió a la luz durante el segundo semestre de 2003, y por sus características no es de difusión pública, quedando reservado para uso de las Fuerzas de Seguridad. La mayor parte de su texto va dirigida al riesgo sobre la inmigración ilegal.

Este centro es un ejemplo más de lo difícil que resulta trabajar con la estructura de pilares. Europol tiene competencia sobre la inmigración ilegal y otras formas de delincuencia organizada, contando en su estructura con personal dedicado a hacer análisis de riesgos, entre otros sobre inmigración.

Con el fin de evitar duplicación de esfuerzos, lo lógico hubiera sido que se le hubiera encargado a Europol la producción de los análisis de riesgos necesarios para las

fronteras. ¿Porqué no fue así? Por la sencilla razón que Europol se encuentra en el tercer pilar y las fronteras en el primero, dirigidos por dos grupos distintos (CATS y SCIFA respectivamente). Esta duplicación de esfuerzos debería ser una de las prioridades del futuro desarrollo europeo.

Centro de Formación de Guardias de Fronteras (ACT).

En la misma reunión del SCIFA citada, las delegaciones de Suecia y Austria presentaron un proyecto de currículo común para los guardias de fronteras, siguiendo las Conclusiones del Consejo de Sevilla. En la reunión de septiembre 2003, para ayudar a los Estados en la implementación del currículo común, el SCIFA aprobó la puesta en marcha del ACT (Ad-hoc Centre for Border Guard Training) en la localidad de Traiskirchen (Austria), sede de la Academia de la nueva Policía Federal austriaca.

El Centro consistía en una Unidad de Apoyo Permanente y en un Consejo Europeo Asesor (European Advisory Board). La Unidad de Apoyo se componía de un Director, un Director Adjunto, una secretaría, dos expertos austriacos, y seis expertos enviados por Finlandia, Francia, Alemania, Hungría, Italia y Polonia. El Consejo Europeo Asesor estaba compuesto por representantes de los Estados miembros (incluidos Noruega e Islandia), el Consejo, la Comisión y CEPOL, encargado de asesorar en las tareas que lleva a cabo el centro.

Centro de Fronteras Terrestres (CLB).

También en la reunión del 22 de julio 2002, se aprobó la propuesta de la delegación alemana para la creación del centro de cooperación para las fronteras terrestres (CLB-Centre for Land Border), que quedó instalado a finales del año en Berlín.

Entre sus tareas se incluían la preparación de análisis de riesgos conjuntos, la elaboración de estándares de especialización, la detección de documentos falsificados y el intercambio de información.

Centros de Fronteras Marítimas (WSBC y ESBC).

En las Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, celebrado el 16 y 17 de octubre 2003 se recogía la importancia de la completa implementación del Plan para la gestión de las fronteras externas y la puesta en marcha de los centros aún pendientes, el del aire y el marítimo.

En la reunión del SCIFA del 29 de octubre de 2003, Grecia y España presentaron la propuesta para la creación de dos Centros de Fronteras Marítimas: el Centro para el Este del Mar Mediterráneo (ESBC), localizado en el Pireo-Grecia, y el del Oeste (WSBC) localizado en Madrid⁵¹.

Los objetivos de esos centros son:

- Garantizar la más eficiente dirección, gestión, coordinación y control para prevenir y evitar la inmigración ilegal y el tráfico de personas en las costas, aguas territoriales y puntos de control en las fronteras marítimas.
- Asegurar una permanente y eficaz coordinación en la vigilancia diaria del Mediterráneo por las autoridades nacionales.

⁵¹ El Ministro del Interior decidió que dicho centro estaría dirigido dos años por la Guardia Civil y dos años por el CNP, comenzando por la GC.

- Cooperar estrechamente con los otros centros, los Estados miembros y las instituciones dedicadas a este tema.

Para lograr una coordinación entre los centros se creó un Comité de Coordinación compuesto por los Directores de ambos centros, representante de los Estados miembros (incluidos Noruega e Islandia), Europol, la Comisión, el Consejo y representante de los demás centros *ad-hoc*.

Al cierre de este trabajo no se había tomado una decisión formal de cerrar los centros marítimos, si bien FRONTEX había elevado un informe al Consejo de Administración, que fue aceptado, considerando que no era necesario disponer de centros especializados, lo que de hecho supone la desaparición de todos ellos.

Centro de Fronteras Aéreas (ABC).

Uno de los resultados del estudio de viabilidad para la puesta en marcha de una policía europea de fronteras, llevado a cabo por Italia, fue el Plan de Aeropuertos internacionales. Dicho plan produjo un documento (Rule Book) que establecía, paso a paso, el procedimiento a seguir para el intercambio de información sobre fraude de documentos. Además, se diseñó un sistema especial de comunicación entre los puntos de contacto de los aeropuertos (Eu.BIN Project-European Border Information Network).

Para continuar esos trabajos, el SCIFA en su reunión del 1 de diciembre 2003, aceptó la propuesta de Italia para crear el Centro de las Fronteras Aéreas (ABC-Air Border Centre), que quedó instalado en el aeropuerto Fiumicino de Roma.

El Centro se componía de un Director, una secretaría permanente, varios expertos en ordenadores y hasta seis expertos procedentes de los Estados miembros.

Redes de enlace e información.

Una adecuada vigilancia de fronteras no se consigue sólo con controles adecuados en la línea fronteriza, también es necesario disponer de información (inteligencia) sobre rutas, procedimientos, flujos, redes, etc. Esta inteligencia puede obtenerse de muchas fuentes, siendo una de ellas la de los funcionarios de enlace situados en países terceros, cuando se trata de luchar contra la inmigración ilegal.

Como ya vimos, tanto el Plan para la gestión de las fronteras, como las Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla preveían la creación de redes de funcionarios de enlace de inmigración destinados en terceros países. Un informe de la Presidencia, en el que se mostraba que en la mayoría de los países citados en el informe ya existía una red de funcionarios pero que no obstante había que fortalecerla, hizo que el Consejo, en su reunión del 28 y 29 de noviembre 2002, aprobara la mejora de dicha red.

El Consejo Europeo de Salónica insistió en la necesidad de acelerar los trabajos para la constitución de dicha red, refiriéndose a la importancia de la información que deberá suministrar a la hora de desarrollar un mecanismo de evaluación para supervisar las relaciones con terceros países que no cooperen con la U.E. en la lucha contra la inmigración ilegal.

Además, la información aportada por dichos enlaces es esencial a la hora de luchar contra las redes de inmigración, constituyendo lo que podríamos llamar una vigilancia adelantada.

El Reglamento⁵² sobre la creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración entró en vigor el 5 de enero 2004, teniendo en cuenta que previamente se había publicado la Decisión del Consejo⁵³ relativa al uso conjunto de los funcionarios de enlace destinados en el extranjero por parte de los servicios policiales de los Estados miembros.

Se entiende por *funcionario de enlace* el representante de uno de los Estados miembros, destinado en el extranjero por el servicio de inmigración u otra autoridad competente para establecer y mantener contactos con las autoridades del país anfitrión a fin de contribuir a la prevención y al combate de la inmigración ilegal, a la repatriación de los inmigrantes ilegales y a la gestión de la migración legal. También se considera funcionario de enlace a estos efectos, a aquellos enlaces que se ocupen de asuntos de inmigración como parte de su cometido.

Estos funcionarios podrán ser destinados a los consulados nacionales de los Estados miembros en terceros países o a los organismos pertinentes de otros Estados miembros o, también, a los organismos competentes de los terceros Estados y a organizaciones internacionales, durante el tiempo que decida el Estado que le destina.

Su misión, aparte de la que le asigne su legislación nacional, será la de recopilar información que pueda ser útil en el plano operativo y estratégico, en particular:

- Flujos de inmigrantes ilegales procedentes del país anfitrión o que transiten por él.
- Rutas que siguen esos flujos para llegar al territorio de los Estados miembros.
- El *modus operandi*, incluidos los medios de transporte que utilizan, la participación de intermediarios, etc.
- La existencia y actividades de organizaciones delictivas implicadas en el tráfico de inmigrantes.
- Incidentes y acontecimientos que pueden ser o llegar a ser la causa de nuevas situaciones en lo relativo a los flujos.
- Métodos utilizados para falsificar o alterar documentos de identidad o de viaje.
- Formas de ayudar a las autoridades de países anfitriones a prevenir los flujos de inmigración ilegal que se originen en sus territorios o transiten por ellos.
- Formas de facilitar la devolución y repatriación de inmigrantes ilegales a sus países de origen.
- Legislación y usos jurídicos sobre las cuestiones citadas.
- Información transmitida por medio del sistema de alerta temprana.

Puesto que no se trata de funcionarios de la U.E., sino de funcionarios de los Estados miembros que forman una red, y cuyas informaciones serán utilizadas por la U.E. en sus informes y para diseñar su política de inmigración, serán los Estados los que se informarán mutuamente y al Consejo y a la Comisión del envío de esta clase de funcionarios.

También los Estados velarán para que los funcionarios de enlace de inmigración destinados a los mismos terceros países o regiones constituyan redes locales o regionales de cooperación entre sí, para reunirse periódicamente, intercambiar información, coordinar posiciones, adoptar enfoques comunes, organización de sesiones de información y cursos de formación, etc.

⁵² Reglamento (CE) N° 377/2004 del Consejo, de 19 de febrero 2004. DOUE L 64/1 de 2-02-04.

⁵³ Decisión 2003/170/JAI. DOUE L 67 de 12-03-03, p. 27.

Previo acuerdo entre los Estados, un funcionario de enlace de inmigración destinado en un país u organización internacional por uno de ellos puede hacerse cargo de los intereses de uno o varios Estados miembros. También pueden acordar que sus enlaces compartan ciertas funciones entre sí.

El Estado miembro que ejerza la Presidencia del Consejo de la U.E., o si no está representado en el país o región, el Estado en funciones de Presidencia, elaborará un informe semestral sobre las actividades de las redes de funcionarios y la situación en el país anfitrión, que remitirá al Consejo y a la Comisión. Dichos informes constituirán un elemento esencial para la preparación, al final de cada Presidencia, de un informe de evaluación que se presentará al Consejo sobre la situación imperante en cada uno de los terceros países.

No obstante, la lucha contra la inmigración ilegal requiere un tratamiento globalizado, como lo es el propio fenómeno, por lo que se necesitan otros instrumentos de información menos policiales como pudiera ser una red de información para la gestión de las migraciones.

Pues bien, en esta ocasión tomando la propuesta recogida en el Plan global del Consejo para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos de la Unión Europea, de 28 de febrero 2002, se está ultimando la creación en Internet de una red segura de información y coordinación para los Servicios de gestión de la migración de los Estados miembros⁵⁴.

La Comisión será responsable del desarrollo y gestión de la red, incluida su estructura y contenido así como de los elementos para el intercambio de información, que incluirán, al menos:

- Un sistema de control preventivo sobre la inmigración ilegal y las redes de intermediarios.
- Una red de funcionarios de enlace de inmigración.
- Información sobre el uso de visados, fronteras y documentos de viaje en el marco de la inmigración ilegal.
- Aspectos relacionados con la repatriación.

La Comisión, que hará uso de la plataforma técnica existente en el marco comunitario de la red telemática transeuropea destinada al intercambio de datos entre administraciones, estará asistida por el Comité creado por el Programa ARGO para determinar las condiciones de acceso y utilización del sistema. Los Estados facilitarán el acceso a la red según esas condiciones y designarán un punto de contacto nacional ante la Comisión.

Habrà que estar atentos al desarrollo de esta red, ya que parece contener aspectos tanto policiales como de gestión de las migraciones, que al menos en España se encuentran situados en Ministerios distintos, Interior y Trabajo y Asuntos Sociales respectivamente. Se pone una vez más de manifiesto la necesidad de abordar el tema migratorio desde una perspectiva multilateral, implicando a todos los agentes encargados.

No obstante no ocultamos nuestra inquietud sobre si se sabrà abordar desde esta perspectiva, teniendo en cuenta que las Administraciones, que se encuentran muy compartimentadas en ministerios, suelen mirar con recelo que otros departamentos ministeriales les coordinen. Como dijimos en el apartado relativo a la estrategia aduanera, es tiempo que los políticos establezcan, bajo una marco legislativo adecuado, las estructuras multifuncionales adecuadas.

⁵⁴ Documento 5823/05, de 15 de febrero 2005.

Los programas ARGO y AENEAS.

La práctica comunitaria viene estableciendo programas de acción, dotados con presupuesto propio, que permiten avanzar en el desarrollo de las distintas políticas europeas. En lo referente al ámbito de las políticas de asilo, inmigración y cruce de fronteras, primeramente se adoptó el programa Odysseus⁵⁵, para acciones de formación, intercambios y cooperación. Al agotarse en 2001 el presupuesto asignado al mismo, se adoptó, con la vista puesta en la ampliación a los nuevos miembros, el programa ARGO⁵⁶ relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración, con una duración desde el 1 de enero de 2002 al 31 de diciembre de 2006.

Como objetivos generales se contemplan en ARGO los siguientes:

- Promover la cooperación entre los servicios nacionales en la aplicación de las normas comunitarias, poniendo especial atención en concentrar recursos y establecer prácticas coordinadas y homogéneas.
- Promover la aplicación uniforme del Derecho comunitario para armonizar las decisiones tomadas por los servicios nacionales de los Estados miembros, evitando así disfunciones que puedan perjudicar el establecimiento progresivo de un ELSJ.
- Mejorar la eficacia global de los servicios nacionales al aplicar las normas comunitarias en cumplimiento de sus funciones.
- Asegurar que se tiene plenamente en cuenta la dimensión comunitaria en la organización de los servicios nacionales que contribuyen a la aplicación de las normas comunitarias.
- Fomentar la transparencia de las medidas adoptadas por los servicios nacionales mediante la consolidación de las relaciones entre éstos y las organizaciones competentes gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales.

Claramente se observa de la lectura de esos objetivos generales que la preocupación primordial es la de homogeneizar y armonizar la aplicación de las normas de Derecho comunitario, para lo cual la coordinación entre los servicios nacionales es imprescindible. En definitiva de lo que se trata es de dar un “barniz comunitario” a cualquier acción que apliquen los Estados miembros, es decir, que los ciudadanos no encuentren distinciones en el procedimiento entre, por ejemplo, pasar una frontera exterior por Grecia o hacerlo por España.

El programa especifica las distintas actividades que pueden ser susceptibles de cofinanciación, entre el 60 y el 80% del coste, para lo cual deberán contar con la participación de al menos dos Estados miembros, además del solicitante, o de otro Estado y un país candidato o tercer estado.

Por medio de este programa se han cofinanciado, entre otras, todas las operaciones conjuntas, algunas de ellas con amplia repercusión mediática⁵⁷, realizadas por los distintos países. También se cofinancian por medio de este programa los Centros citados en este estudio.

Aún cuando parte de las actividades del programa estarán a cargo de la Agencia, especialmente las operativas, el programa continuará, quizás incluyendo nuevas acciones en lo referente al tráfico de personas, especialmente el de menores.

⁵⁵ Acción común 98/244/JAI, de 19 de marzo de 1998.

⁵⁶ Decisión 2002/463/CE del Consejo de 13 de junio de 2002. DOCE L 161/11 de 19-06-02.

⁵⁷ Por citar algunas españolas: RIO, Ulises, Alambra, Guanarteme, etc.

Además de ARGO es necesario mencionar el programa AENEAS⁵⁸, dedicado a la asistencia técnica y financiera a terceros países en el campo de la inmigración y el asilo, y bajo el cual la Guardia Civil presentó el proyecto SEAHORSE. Este proyecto, dedicado a intensificar la cooperación con Marruecos, Mauritania, Senegal y Cabo Verde, ha sido subvencionado con 2M€y se desarrollará a lo largo de tres años.

LA AGENCIA EUROPEA DE FRONTERAS EXTERIORES.

La puesta en marcha de los centros *ad-hoc* tenía como objetivo obtener experiencia previa a la creación de la Agencia de fronteras. Con su establecimiento termina una fase y comienza otra, si cabe, más interesante. No obstante entre este final y principio de etapas no habrá un vacío ya que la Agencia continuará la labor iniciada por ellos.

Como establece el Reglamento⁵⁹ que la crea, la política comunitaria relativa a las fronteras exteriores de la U.E. tiene por objeto establecer una gestión integrada que garantice un nivel elevado y uniforme de control y vigilancia, corolario indispensable de la libre circulación de personas en la U.E. y componente esencial del ELSJ, para lo cual es indispensable establecer normas y procedimientos comunes de control.

Teniendo en cuenta que el control y vigilancia de las fronteras exteriores competen a los Estados miembros, la Agencia facilitará y hará más eficaz la aplicación de las disposiciones comunitarias existentes y futuras en materia de gestión de las fronteras exteriores, contribuyendo a la eficacia, calidad y uniformidad del control de las personas y de la vigilancia de las fronteras exteriores de los Estados miembros.

Esa sería la razón principal por la que se crea la “Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE” (FRONTEX), que según su Reglamento debería haber entrado en vigor el 1 de mayo de 2005, pero que finalmente lo hizo el 3 de octubre del mismo año.

Es un organismo de la Comunidad, dotado de personalidad jurídica propia, cuya sede está en Varsovia⁶⁰. Las otras ciudades candidatas fueron Budapest, Liubliana, La Valeta y Tallin, todas ellas pertenecientes a los últimos Estados miembros. Las oficinas que actualmente ocupa son provisionales, a la espera de cerrar un acuerdo con Polonia sobre el edificio definitivo y la inmunidad de su personal, entre otras cuestiones.

Principales funciones.

La Agencia ejercerá las siguientes funciones:

- Coordinará la cooperación operativa entre los Estados miembros en materia de gestión de las fronteras exteriores. Para ello examinará, aprobará, coordinará y evaluará las operaciones conjuntas y proyectos pilotos que presenten los Estados, que podrá cofinanciar con su presupuesto. También podrá presentar sus propias iniciativas, pero en colaboración con los Estados miembros.

⁵⁸ Su regulación puede verse en http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2004/l_080/l_08020040318en00010005.pdf

⁵⁹ Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo de 26 de octubre de 2004 (DOUE L 349/1).

⁶⁰ Decisión del Consejo 2005/358/EC. De 26 abril 2005.

- Asistirá a los Estados miembros en la formación de los agentes de la guardia nacional de fronteras y establecerá normas comunes de formación. Para ello actuará en tres sentidos: primero, formando a los formadores de los Estados en ese currículo común; segundo, realizando cursos y seminarios sobre temas vinculados al control y vigilancia de fronteras; y tercero, organizando actividades de formación en el territorio de los Estados miembros, contando con su colaboración.
- Realizará análisis de riesgos, tanto específicos como generales, aplicando para ello un modelo común de análisis integrado de riesgos. Los resultados de este modelo ayudaran a configurar las normas comunes de formación citadas anteriormente.
- Seguirá de cerca la evolución de la investigación en materia de control y vigilancia de las fronteras exteriores, transmitiendo esta información a la Comisión y a los Estados miembros. Asimismo gestionará un inventario de los equipos técnicos dedicados a estas tareas en los Estados, y que éstos puedan poner a disposición de los otros que lo soliciten, previo análisis de las necesidades y riesgos por la Agencia.
- Ayudará a los Estados miembros enfrentados a una situación que exija una asistencia operativa y técnica reforzada en sus fronteras exteriores. Para ello podrá ofrecer su asistencia para la coordinación entre dos o más Estados, o bien destacar expertos suyos para que colaboren con las Autoridades de los países implicados. Estos expertos utilizarían equipo técnico de control y vigilancia adquirido por la Agencia.
- Facilitará a los Estados miembros el apoyo necesario para la organización de operaciones de retorno conjuntas, ateniéndose a la política comunitaria en la materia y utilizando los recursos que la Comunidad tuviera disponibles.

La puesta en marcha de la Agencia en octubre ha condicionado las actividades de ésta durante el 2005, luego será a lo largo del 2006 cuando se aplique por primera vez un programa de trabajo completo para todas sus áreas funcionales.

La Agencia podrá cooperar con Europol, con las organizaciones internacionales competentes en los ámbitos de las fronteras y con terceros países, siempre en el marco de los acuerdos de trabajo que pudieran celebrarse. Asimismo la Agencia deberá facilitar la cooperación operativa entre los Estados miembros y los terceros países en el marco de la política de relaciones exteriores de la U.E.

La Agencia facilitará la cooperación operativa de los Estados miembros con Irlanda y el Reino Unido. Esto es así por que ambos países no están vinculados ni sujetos a la aplicación del Reglamento, al desarrollar éste disposiciones del acervo Schengen que los países citados no han suscrito.

Otros casos especiales son los de Islandia, Noruega y Dinamarca. Mientras éste último país debía decidir si incorpora el Reglamento a su legislación en el plazo de seis meses, algo que ya han realizado, los dos primeros, por su posición especial en el espacio Schengen, estarán representados en el Consejo de Administración, pero con derecho de voto limitado. La extensión de ese derecho se resolverá en un acuerdo específico.

El Consejo de Administración.

La Agencia dispone de un Consejo de Administración formado por un representante de cada Estado miembro y un suplente⁶¹, así como dos representantes de la

⁶¹ Por decisión del Ministro del Interior, el representante español será del CNP y el suplente de la GC. Ambos asistirán a las reuniones del Consejo.

Comisión, todos ellos por un mandato de cuatro años renovable. Entre ellos eligen a un Presidente⁶² y un Vicepresidente por un período de dos años, también renovables.

Sus atribuciones, que se ejercen según un reglamento interno previamente aprobado, son las siguientes:

- Nombrar al director ejecutivo a propuesta de la Comisión, y al director ejecutivo adjunto a propuesta del primero⁶³.
- Adoptar el informe general de la Agencia del año anterior, así como el programa de trabajo para el año siguiente.
- Definir los procedimientos decisivos que aplicará el director en relación a las funciones operativas.
- Aprobar el presupuesto de la Agencia.
- Tener la autoridad disciplinaria sobre el director ejecutivo y de acuerdo con éste sobre el director adjunto.
- Definir la estructura organizativa⁶⁴ y la política de personal de la Agencia.

Asimismo, el Consejo podrá establecer una Comisión Ejecutiva para que le preste asistencia, tanto a él como al director ejecutivo, en la preparación de las decisiones, programas y actuaciones, así como, por motivos de urgencia, tomar determinadas decisiones provisionales en nombre del Consejo.

Se reunirán al menos dos veces al año en sesión ordinaria, convocados por su Presidente. Irlanda y Reino Unido participarán como observadores. También asisten en calidad de observadores Bulgaria y Rumanía. El Director participará en las deliberaciones pero no tendrá derecho a voto. La Secretaría del Consejo correrá a cargo de la Agencia.

Régimen financiero y de personal.

Los ingresos⁶⁵ de la Agencia incluirán:

- Una subvención de la Comunidad, incluido en el presupuesto general de la U.E.
- Una contribución financiera de los países asociados a la ejecución del acervo Schengen.
- Tasas percibidas como retribución de sus servicios.
- Cualquier contribución voluntaria de los Estados miembros.

Los gastos, por su parte, incluirán los de personal y administración, de infraestructura y de funcionamiento. Anualmente el Director elaborará un estado provisional de ingresos y gastos para el ejercicio presupuestario siguiente y lo remitirá al Consejo de Administración, acompañado de una plantilla de personal.

Respecto al personal, estará compuesto de un número suficiente de funcionarios, expertos nacionales destacados por sus países y agentes contratados por la propia Agencia. En una primera fase se contemplan 57 personas trabajando en la Agencia (26 oficiales o agentes temporales, 7 contratados locales y 24 expertos nacionales). A todos ellos se les aplicará el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas.

⁶² Como Presidente fue elegido el representante holandés y como Vicepresidente el representante húngaro.

⁶³ Después del proceso selectivo realizado, se le presentaron al Consejo de Administración tres candidatos al puesto de Director, ciudadanos de Italia, Finlandia y España, resultando elegido el candidato finlandés Ilkka Laitinen. Como Subdirector fue elegido posteriormente el candidato español Gil Arias Fernández.

⁶⁴ El organigrama actual y el logo de la Agencia pueden verse al final de este apartado.

⁶⁵ El presupuesto para 2005 fue de más de 6 M€ y la previsión para el 2006 de cerca de 13M€ (aproximadamente el 50% de gastos de personal).

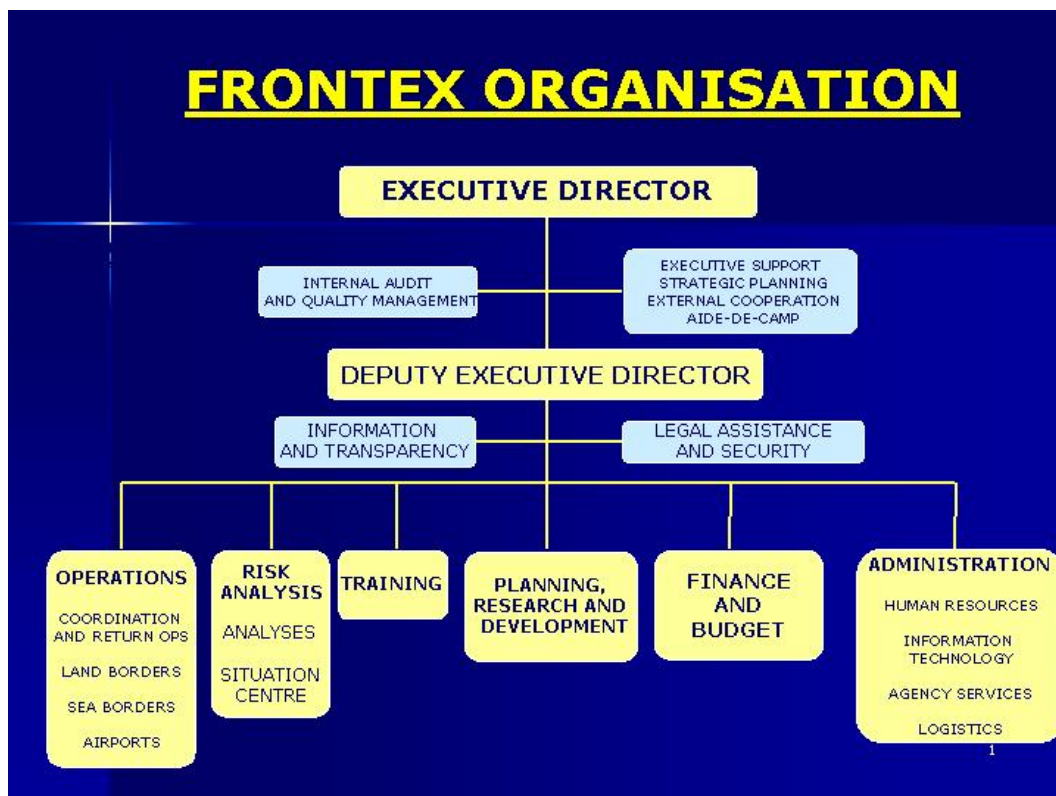
Por su parte, el director ejecutivo, que responderá de sus actos ante el Consejo de Administración, es el representante de la Agencia, y tiene las siguientes atribuciones y funciones:

- Preparar y ejecutar las decisiones, programas y actuaciones aprobadas por el Consejo de Administración.
- Adoptar las disposiciones internas y publicar las comunicaciones necesarias para el funcionamiento de la Agencia.
- Elaborar anualmente un programa de trabajo y un informe de actividad para el Consejo de Administración.
- Efectuar los nombramientos del personal.
- Elaborar estimaciones de ingresos y gastos, y ejecutar el presupuesto.

Podemos concluir este apartado referido a la Agencia diciendo que su principal misión será la de homogeneizar la enseñanza, los medios técnicos y los procedimientos, tanto en operaciones como en las labores habituales de control de fronteras, además de coordinar operaciones conjuntas y vuelos de retorno y realizar análisis de riesgos sobre fronteras. Una vez conseguido esto se podrá avanzar en otros aspectos, como se vislumbra en el programa de La Haya.

Todo ello sin olvidar las tareas específicas que pudieran encomendársele como consecuencia de circunstancias excepcionales que se produzcan en las fronteras exteriores, como ya ha sucedido en el Consejo del pasado diciembre, y que se mencionan más adelante.

Organigrama:



LOGO de la Agencia Europea de Fronteras:



EL PROGRAMA DE LA HAYA.

Pasados cinco años del Consejo Europeo de Tampere, la Comisión efectuó una evaluación⁶⁶ de lo realizado, subrayando que se habían hecho grandes progresos en la mayoría de las áreas de la justicia y los asuntos de interior y que los ciudadanos europeos, a través del Euro barómetro, apoyaban mayoritariamente la cooperación y las acciones conjuntas en el nivel europeo⁶⁷, pero que no se había avanzado lo deseado en otras áreas.

Las dificultades de alcanzar acuerdos se explican, al menos parcialmente, por el marco legal e institucional de los Tratados actuales, en los que la unanimidad es la regla para muchos de los temas. Otras veces, aún cuando se adoptan las reglas comunitarias, éstas no siempre son aplicadas, al menos en su totalidad por los Estados miembros, sin que existan instrumentos a nivel comunitario para asegurar su ejecución.

El contexto que se presentará en el futuro será diferente, primeramente por la transición hacia una mayoría cualificada en las votaciones con motivo de la última ampliación y, segundo, por la posibilidad de usar el procedimiento de co-decisión desde el 1 de mayo 2004, según lo establecido en el Tratado de Niza.

Otro aspecto muy significativo a tener en cuenta será la desaparición de la estructura multipilar de la Unión y la extensión del método comunitario a todos los asuntos de justicia e interior.

El resultado de esa evaluación llevó al Consejo a publicar el “Programa de la Haya⁶⁸: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la UE”. En su introducción se reconoce, como ya hiciera la Comisión, que no se han logrado todos los objetivos iniciales fijados en Tampere, pero que se han hecho grandes progresos de forma coordinada, entre otros, sentando las bases para la política común de asilo e inmigración y preparando la armonización de los controles fronterizos.

⁶⁶ COM (2004) 4002 final, de 2-06-04.

⁶⁷ El Euro barómetro de diciembre 2003 confirma que los europeos están claramente a favor de una política común sobre asilo e inmigración. Un 56% reconocía las necesidades económicas de los inmigrantes y un 66% deseaban que tuvieran iguales derechos. Al mismo tiempo, un 80% estaba a favor de reforzar los controles de personas de terceros países en las fronteras exteriores.

⁶⁸ 2005/C 53/01 (DOUE C 53/1, de 03-03-05).

El programa, cuyo nivel de ambición viene marcado por la futura Constitución Europea, intenta responder al desafío y las expectativas de los ciudadanos. Se funda en un planteamiento pragmático y se basa en el trabajo realizado hasta la fecha. Centrándonos en las materias relativas a este trabajo, el Programa, además de felicitar por la puesta en marcha de la Agencia, solicita de la Comisión una evaluación de la misma para antes de finales de 2007, incluyendo una valoración de si debe ocuparse de otros aspectos de la gestión fronteriza, incluida una intensificación de la cooperación con los servicios de aduanas y otras autoridades competentes en cuestiones de seguridad relacionadas con mercancías.

Asimismo insta a la creación de equipos de expertos nacionales, capaces de proporcionar con rapidez ayuda técnica y operativa a los Estados miembros que lo requieran. Estos equipos actuarían bajo la Agencia y sus competencias y financiación deberán concretarse en una propuesta que la Comisión debe realizar a lo largo de este año. La evaluación de estos equipos deberá “incluir un comentario sobre la viabilidad de crear un sistema europeo de guardias de fronteras”.

La creación de un fondo comunitario para la gestión de las fronteras, antes de finales de 2006, es otra de las iniciativas, junto a la creación de un mecanismo de supervisión, incluyendo inspecciones sin previo aviso, que sustituiría al actual mecanismo de evaluación que se aplica a los países Schengen.

Respecto a los sistemas de información que afectan de una u otra forma a la gestión de las fronteras, el Programa establece:

- Introducción de una serie de medidas de seguridad que establezcan un nexo eficaz entre los trámites de solicitud de visados y los de entrada y salida en los pasos fronterizos exteriores. Tales medidas son también importantes para la prevención y el control de la delincuencia, en especial el terrorismo.
- Conseguir un máximo de eficacia e interoperabilidad de los sistemas de información de la U.E. para hacer frente a la inmigración ilegal y mejorar los controles fronterizos. Para ello la Comisión presentará una comunicación sobre la interoperabilidad entre el sistema de información Schengen (SIS II), el sistema de información de visados (VIS) y EURODAC.
- Inclusión sin demora de los identificadores biométricos en los documentos de viaje, los visados, los permisos de residencia, los pasaportes de los ciudadanos de la UE y los sistemas de información, así como preparar el desarrollo de normas mínimas para los documentos de identidad nacionales teniendo en cuenta las normas de la OACI.

En cuanto a la política de visados establece:

- La necesidad de continuar el desarrollo de la política común de visados, para lo que pide a la Comisión que presente una propuesta sobre el establecimiento de centros comunes de solicitud. También le pide una propuesta para principios de 2006 sobre la reforma de la Instrucción Consular Común.
- La importancia de la rápida implantación del VIS, empezando con datos alfanuméricos y fotografías antes de finales de 2006 y de la biometría antes de finales 2007.
- Que se continúen los esfuerzos para que los ciudadanos europeos puedan viajar sin visados de estancia de corta duración a todos los terceros países cuyos ciudadanos pueden viajar a la U.E. sin visado.

Finalmente, y por lo que pudiera afectar a la gestión de fronteras, debemos citar la parte del Programa dedicado a la política de repatriación y readmisión, ya que del éxito de esa política depende en buena medida que la presión de la inmigración ilegal se reduzca.

El Consejo pide que se establezca una política eficaz de expulsión y repatriación, poniendo especial énfasis en el problema de los nacionales de los terceros estados que no poseen pasaportes u otros documentos de identidad. Asimismo pide:

- Una colaboración más estrecha y asistencia técnica mutua.
- Estudio y preparación de un fondo europeo de repatriación.
- Programas específicos de repatriación comunes e integrados por país y por región.
- Celebración de acuerdos comunitarios de readmisión.
- Designación de un Representante Especial para la política común de readmisión.

Como sabemos el Tratado Constitucional se encuentra paralizado después del resultado de los últimos referendos, pero puesto que su articulado ha servido de directriz para el nivel de ambición aplicado al Programa de La Haya, veamos sus disposiciones relativas a las políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración⁶⁹:

“Artículo III-265

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.”

Para llevar a cabo lo anterior se deberá continuar con el desarrollo de la política común de visados y otros permisos de residencia de corta duración, además de otras medidas específicas.

El Tratado Constitucional también establece el desarrollo de una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución, para todo lo cual es necesario el establecimiento de un sistema europeo común de asilo.

En cuanto a la política común de inmigración, su artículo III-267 establece que una ley o ley marco europea establecerá medidas en los siguientes ámbitos:

- “a) las condiciones de entrada y residencia y las normas relativas a la expedición por los Estados miembros de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar;
- b) la definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros;
- c) la inmigración y residencia ilegales, incluidas la expulsión y la repatriación de residentes en situación ilegal;
- d) la lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños.”

Por último, mencionar que todas las políticas mencionadas 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.

Vemos como, aún con la Constitución europea paralizada, se camina hacia los objetivos fijados en ella. El Consejo, y con él los Gobiernos de los países que lo forman, son conscientes que para controlar las fronteras y con ella la inmigración ilegal y la

⁶⁹ DOUE C 310/114, de 16-12-04, Capítulo IV, Sección 2.

delincuencia se precisan principalmente dos cosas: políticas comunes y la mejora e interconexión de las bases de datos que se han creado o pudieran crearse.

Las políticas comunes no son fáciles, pero son la única forma de avanzar. Los esfuerzos aislados de los Estados, por muy loables que éstos sean, resultan ineficaces para la lucha contra la inmigración ilegal en un ámbito sin fronteras interiores. Por otra parte, mantener bases de datos aisladas, además de una pérdida de dinero y de eficacia, es la antítesis de una gestión integrada.

La mención realizada a la colaboración con las Aduanas es un punto a tener en cuenta. En el espacio fronterizo confluyen principalmente tres intereses, que en todos los países están a cargo de instituciones distintas: policial, aduanero y consular. Lo que ahora se va perfilando, cada vez más nítidamente, es la necesidad acuciante de una colaboración más cercana entre los tres intereses.

No se trataría de cesiones de tareas entre instituciones; cada una de ellas tiene y debe seguir teniendo un papel distinto. De lo que se trataría es de compartir los datos que se posean, y esto se consigue con una visión multiagencia en el control de fronteras, donde cada una aporte su información y experiencia al servicio del objetivo común.

La colaboración policía-aduanas será el tema estrella en los próximos años en lo que respecta a las fronteras exteriores. Aparecen referencias a esa necesaria coordinación en los documentos de los grupos de trabajo, tanto aduaneros como policiales, pero hasta ahora no ha existido una propuesta a nivel europeo para plasmarla en algo concreto.

Por último la mención a la viabilidad de crear un sistema europeo de guardias de fronteras realizada al final del párrafo que habla de los equipos de expertos nacionales, debe entenderse como que esos equipos constituirían el embrión de esa guardia de fronteras, que no sería un cuerpo nuevo e independiente de los Estados, sino un cuerpo supranacional de carácter complementario que en determinadas circunstancias puede ayudar a superar situaciones puntuales de crisis mediante el asesoramiento técnico, el empleo de tecnología y de medios materiales sofisticados, e incluso el refuerzo de personal en caso necesario.

Prioridad África y el Mediterráneo.

Durante el 2005 la presión migratoria sobre el conjunto del Mediterráneo no sólo continuó, aunque en algunos lugares pudiera disminuir puntualmente, sino que cambiaron rutas y métodos. Las fronteras de Ceuta y Melilla se vieron sorprendidas por avalanchas humanas de cientos de personas intentando saltar la valla, con resultados de muertes y heridos, mientras las fronteras italianas en Lampedusa se llenaban de inmigrantes que habían decidido cambiar su ruta española, ahora mucho más difícil, por la italiana.

Las impresionantes imágenes recogidas por las cámaras de vigilancia de las vallas fronterizas recorrieron las televisiones de toda Europa y, por primera vez, los ciudadanos del norte europeo fueron conscientes que el problema de la inmigración que soportan los países del sur era también un problema suyo. Debían, por tanto, apoyarse medidas cuanto antes para parar esas avalanchas y para tratar de atacar los orígenes de esas migraciones masivas.

Bajo la iniciativa de España, el Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 15 y 16 de diciembre de 2005 recogía en sus Conclusiones⁷⁰ un Anexo I con el título “Enfoque global de la migración: medidas prioritarias centradas en África y el Mediterráneo” en el que se establecen una serie de ellas que abarcan tanto el fortalecimiento de la cooperación entre los Estados Miembros como el incremento del diálogo y la cooperación con los

⁷⁰ Documento 15914/05.

terceros países del área, pasando por temas relacionados con la financiación. Por su incidencia en las fronteras citaremos algunas de las medidas encaminadas a aumentar la colaboración práctica entre los Estados Miembros:

- “Pedir a la Agencia Europea de Fronteras que: aplique medidas de gestión de fronteras en la región mediterránea, especialmente operaciones conjuntas y proyectos pilotos, tan pronto como sea posible en 2006; presente un informe de análisis de riesgo para África, basado en estudios recientes, para mayo de 2006; emprenda un estudio de viabilidad sobre la intensificación de la supervisión y la vigilancia de la frontera marítima meridional de la U.E., es decir, en el Mar Mediterráneo, y sobre una red mediterránea de patrullas costeras en la que participen los Estados miembros de la U.E. y los países norteafricanos, tan pronto como sea posible en 2006.
- Estudiar si es técnicamente factible establecer un sistema de vigilancia que cubra toda la frontera marítima meridional de la U.E. y el Mar Mediterráneo para finales de 2006. Este sistema emplearía técnicas modernas a fin de salvar vidas en el mar y combatir la inmigración ilegal.
- Establecer, tan pronto como sea posible en 2006, redes regionales de funcionarios de enlace de inmigración, en las que participen países o regiones prioritarios, y presentar para mayo de 2006 informes sobre la inmigración y el tráfico ilegales, contando cuando proceda con la asistencia de los funcionarios de enlace de los países principales.
- Presentar una propuesta para la creación de equipos de reacción rápida compuestos por técnicos nacionales que puedan ofrecer con rapidez asistencia técnica y operativa en momentos de gran afluencia de migrantes, de conformidad con el Programa de La Haya, para la primavera de 2006”.

Como puede verse algunas de las medidas ya estaban recogidas en el Programa de La Haya, pero han sido adelantadas en el tiempo dada las circunstancias críticas que se viven en el Mediterráneo. España, como uno de los países que sufren con mayor intensidad la presión migratoria, será uno de los actores principales que tendrá que intervenir y poner en marcha estas medidas.

LA FRONTERA EXTERIOR ESPAÑOLA: SUS ACTORES.

España posee las tres clases de fronteras exteriores, aéreas, terrestres y marítimas. Las primeras se corresponden con los 31 aeropuertos habilitados⁷¹, las segundas con los puestos habilitados y perímetro fronterizo de Ceuta, Melilla, Seo de Urgel y La Línea de la Concepción, y las terceras con los 32 puertos habilitados⁷² y los más de 8.000 Kms. de nuestras costas. Veamos a continuación algunos datos para hacernos una idea de su problemática.

Durante 2004⁷³, por los aeropuertos españoles han circulado en vuelos internacionales un total de 95,59 millones de pasajeros, lo que supone un incremento de 7,4%

⁷¹ Madrid-Barajas, Barcelona, Gran Canaria, Palma de Mallorca, Alicante, Ibiza, Málaga, Sevilla, Tenerife Norte y Sur, Valencia, Almería, Asturias, Bilbao, Fuerteventura, Girona, Granada, Lanzarote, La Palma, Menorca, Santander, Santiago, Vitoria, Zaragoza, Pamplona, Jerez de la Frontera, Valladolid, Reus, Vigo, A Coruña y Murcia.

⁷² Algeciras, Alicante, Almería, Arrecife de Lanzarote, Avilés, Barcelona, Bilbao, Cádiz, Cartagena, Castellón, Ceuta, Ferrol, Gijón, Huelva, Ibiza, A Coruña, La línea de la Concepción, La Luz (Las Palmas), Mahón, Málaga, Melilla, Motril, Palma de Mallorca, Sagunto, San Sebastián, Santa Cruz de Tenerife, Santander, Sevilla, Tarifa, Tarragona, Valencia y Vigo.

⁷³ Datos proporcionados por Aena. Ver www.aena.es.

con respecto al año anterior. De ellos, 11,59 M eran ciudadanos no pertenecientes a la U.E. Asimismo han circulado 394,49 millones de kilos de mercancías internacionales, de los que 206,92 eran de países no pertenecientes a la U.E. También en el caso de las mercancías supone un incremento del 12,4% con respecto al año anterior.

En cuanto a los puertos, las cifras se disparan⁷⁴, con 139 millones de toneladas de mercancía general, de las que 92,65 circularon en contenedores y 46,35 de forma convencional. La mercancía general ha aumentado, por decimoséptimo año consecutivo, un 10,02%. Bahía de Algeciras ha tenido un crecimiento del 11,95%, estando en cabeza con 32,37 millones de toneladas. Las Palmas ha aumentado un 26,39% y Valencia un 10,02%.

Como parte de la mercancía general hay que destacar el tráfico de contenedores. El índice de contenerización ha sido del 66,6%, lo que significa un aumento sobre el 2002 del 2,6%. El número de contenedores manejados en el conjunto de los puertos ha aumentado un 10,76%, habiéndose movido un total de 6,17 millones de contenedores. Los puertos con mayores incrementos han sido los de Bahía de Cádiz, Las Palmas, Barcelona y Bahía de Algeciras.

Las cifras anteriores confirman que seguimos la tendencia de los países desarrollados, aumentando la mercancía general que circula dentro de contenedores, por las indudables ventajas que conlleva. Desde el punto de vista de control fronterizo, esas ventajas se transforman en desventajas para las fuerzas de seguridad y las aduanas encargadas de su control. Con semejante volumen de tráfico la única forma de control es la que se efectúa aleatoriamente y basándose en inteligencia previa obtenida por medio de análisis de riesgos.

Aunque no tan importante como los aeropuertos, los puertos también tienen tráfico de pasajeros. El tráfico exterior ha sido de 4,5 millones de pasajeros, correspondiendo casi un 50% a entradas y otro tanto a salidas. Los cruceros han movido un total de 3,35 millones de personas.

Junto a las mercancías legales también circulan las ilegales, de las que en 2004 se han aprehendido, entre otras, las siguientes⁷⁵:

	Recintos aduaneros (puertos y aeropuertos)	Mar y litoral
Cannábicos (gramos)	70.433.266	384.955.368
Cocaínicos (gramos)	3.101.037	6.481.018
Tabaco (cajetillas)	6.379.916	17.500

Otro tráfico ilegal es el de personas. A finales del 2004 residían en España aproximadamente 3'5 millones de extranjeros de los que 1'5 eran irregulares. Hasta los años noventa la población extranjera procedía en su mayoría de países de la Comunidad Europea, posteriormente de los países del Magreb y en los últimos años se ha producido un cambio de tendencia, percibiéndose un significativo aumento de las personas procedentes de Iberoamérica y de los países de Europa del Este.

La mayoría de los inmigrantes han accedido a nuestro territorio por vía aérea y de forma legal, como ocurre con la mayoría de los inmigrantes sudamericanos, que entran como turistas, generalmente sin visado, y después de tres meses de estancia pasan a situación irregular. Otra vía de entrada que ha cobrado relevancia, en cuanto al número de

⁷⁴ Tráfico portuario 2003. Ver www.puertos.es.

⁷⁵ Memoria del 2004 del Servicio Fiscal de la Guardia Civil. No se recogen en el cuadro las aprehensiones realizadas en el interior del territorio.

personas que la utilizan, es la vía terrestre desde los países del Este de Europa, sobre todo, Rumanía, Bulgaria y Ucrania.

También, aunque no resulte importante en el aspecto numérico, se utiliza la vía marítima mediterránea y atlántica para entrar a territorio nacional, por parte de las personas procedentes del norte de África, principalmente marroquíes y sobre todo del África subsahariana.

La particularidad de esta vía de penetración es la utilización de embarcaciones de madera, frágiles, poco aptas para la navegación y mal gobernadas, denominadas pateras, que al sufrir frecuentes naufragios han ocasionado una gran alarma social, por el elevado número de víctimas que se producen. Durante el año 2005 fueron detenidas 11.781 personas utilizando este sistema, lo que supone un descenso del 25 % con respecto al año anterior.

Las cifras aportadas en los párrafos anteriores dan una idea de la importancia de nuestras fronteras exteriores aéreas y marítimas. Si nuestros aeropuertos son importantes en cuanto al volumen de pasajeros, debido en gran parte a los turistas que nos visitan, nuestros puertos no se quedan atrás en cuanto al movimiento de mercancías.

Las fronteras terrestres, aunque escasas, son significativas por sus especiales características, especialmente las de Ceuta y Melilla, por la presión migratoria que soportan. Baste recordar los asaltos masivos a sus vallas perimetrales del pasado verano.

Si a los datos aportados se unen los 8.000 kilómetros de costa, y la posición estratégica de la Península, puede afirmarse que España dispone de una de las fronteras exteriores marítimas más complejas en cuanto a su vigilancia, lo que hace que el escenario marítimo-litoral cobre una importancia enorme.

¿Sobre qué espacio se desarrollaría la vigilancia de las costas? Estableceremos tres franjas bien diferenciadas. La primera de ellas situada en tierra, de una anchura de 15/20 Kms. desde la costa. En ella se desarrollarían por una parte, los controles de entrada por los puertos habilitados, por otra la vigilancia de otros puertos (comerciales, deportivos y pesqueros) y finalmente controles esporádicos a lo largo de la franja para así dar cumplimiento a lo establecido por la U.E.

La segunda franja sería marítima, abarcando hasta las 200 millas de la zona económica exclusiva (y aguas internacionales caso necesario), o de existir territorio de otro Estado a menos de esa distancia, hasta la mitad de la distancia entre ambos Estados. La tercera y última estaría situada en la otra orilla, es decir, en el Estado vecino, principalmente su zona costera. La mención a esta franja se hace con la finalidad de poner de manifiesto la importancia que para la vigilancia costera tiene la “vigilancia en la otra orilla”.

Su importancia viene dada, como ya se apuntó, porque la única forma de evitar la entrada, y estancia, de los inmigrantes ilegales de muchas nacionalidades es evitando su salida. Al carecer de documentación, a nuestra Administración le resulta muy difícil establecer el país de procedencia y por tanto lograr su repatriación. Una vez en el mar y en nuestra zona de responsabilidad, el final será idéntico caso de no naufragar, pasarán a engrosar las estadísticas de ilegales.

La vigilancia de esta franja, en su acepción más amplia, puede hacerse con información (inteligencia), por medio de la red de los oficiales de enlace de inmigración de la U.E. y definitivamente por medio del desarrollo de los países de origen y tránsito y especialmente de sus Fuerzas de Seguridad.

Veamos a continuación quiénes son los actores que se encuentran en este escenario. La Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado

establece la siguiente distribución material de competencias en lo que a este trabajo afecta:

- Cuerpo Nacional de Policía: el control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros; y las previstas en la legislación sobre extranjería, refugio, asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración.
- Guardia Civil: la custodia de vías de comunicación terrestres, costas, fronteras, puertos, aeropuertos, y centros e instalaciones que por su interés lo requieran; y el Resguardo fiscal del Estado.

Esas competencias, dentro de cada Dirección General, las distribuye el Real Decreto 1599/2004, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, de la siguiente forma:

- Dirección General de la Policía, Comisaría General de Extranjería y Documentación: “la organización y gestión de los servicios de expedición del documento nacional de identidad, de los pasaportes y de las tarjetas de extranjeros; el control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros; la prevención, persecución e investigación de las redes de inmigración ilegal, y, en general el régimen Policial de extranjería, refugio y asilo e inmigración”.
- Dirección General de la Guardia Civil, Jefatura Fiscal y de Fronteras: “organizar y gestionar el resguardo fiscal del Estado, las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando, el narcotráfico y demás tráfico ilícitos, la custodia y vigilancia de las costas, fronteras, puertos, aeropuertos y mar territorial y, en este ámbito, el control de la inmigración irregular”.

Por su parte, el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, dispone en su artículo 1 que: “el extranjero que pretenda entrar en territorio español deberá hacerlo por los puestos habilitados al efecto, hallarse previsto del pasaporte o documento de viaje en vigor que acredite su identidad y que considere válido para tal fin, estar en posesión de un visado válido cuando éste sea exigible.”

Posteriormente, en el Artículo 157, relativo a las devoluciones establece “las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado encargados de la custodia de costas y fronteras que hayan interceptado a los extranjeros que pretendan entrar ilegalmente en España, para que pueda procederse a su identificación y, en su caso, a su devolución, los conducirán a la mayor brevedad posible a la correspondiente comisaría del Cuerpo Nacional de Policía”.

En lo que se refiere al cruce de las fronteras por las personas podemos concluir diciendo que corresponde al Cuerpo Nacional de Policía el control de entrada y salida de personas por los puestos habilitados y en general el régimen policial sobre extranjería, refugio, asilo e inmigración, y a la Guardia Civil el control de la inmigración irregular en su ámbito de custodia y vigilancia de costas, fronteras, puertos, aeropuertos y mar territorial. Y su actuación consistirá en conducirlos con la mayor brevedad posible a la correspondiente comisaría del Cuerpo Nacional de Policía.

En lo que se refiere al control de mercancías y la represión del contrabando en las fronteras exteriores, la Guardia Civil es el cuerpo policial competente, en sus funciones de resguardo fiscal, actuando bajo la dirección de la Aduana cuando su labor se realiza en los recintos aduaneros. Esta labor fiscal, y los solapamientos que se producen con la Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera (DAVA), perteneciente al Departamento de

Aduanas e Impuestos Especiales⁷⁶ de la Agencia Española de Administración Tributaria se tratarán en el apartado relativo a la policía fiscal.

Veamos brevemente cómo se han organizado los Cuerpos policiales para llevar a cabo las misiones que tienen adjudicadas en las fronteras.

Cuerpo Nacional de Policía.

La Comisaría General de Extranjería y Documentación tiene la siguiente estructura orgánica:

- Jefatura de Coordinación y Apoyo Técnico.
 - Servicio de Planificación y control.
 - Archivo Central.
 - Oficina Policial Central de Asilo, Fronteras e Inmigración.
- Unidad contra redes de inmigración y falsedades documentales.
 - Brigada de Investigación de redes de inmigración.
 - Brigada de investigación de falsedades documentales.
 - Servicio de CIES.
- Unidad central de fronteras, atención y documentación de extranjeros.
 - Servicio de coordinación de fronteras y documentación de extranjeros.
 - Servicio operativo de puestos fronterizos.
- Unidad de documentación de españoles.

Guardia Civil.

Por su parte, la Jefatura Fiscal y de Fronteras se estructura orgánicamente de la siguiente manera:

- Plana Mayor.
- Servicio de Costas y Fronteras.
 - Departamento de Seguridad de Puertos y Aeropuertos.
 - Departamento de Fronteras Exteriores e Inmigración.
- Servicio Fiscal.
 - Plana Mayor.
 - Departamento de Especialistas Fiscales Aduaneros.
 - Departamento de Unidades Territoriales.
- Servicio Marítimo⁷⁷.
 - Plana Mayor.
 - Sección de Actividades marítimas.
 - Sección de Apoyo Logístico.
 - Unidad de Actividades Subacuáticas.
 - Servicios Marítimos provinciales⁷⁸.
- SIVE.

⁷⁶ Orden de Ministerio de la Presidencia, de 11 de julio de 1997, por la que se reorganizan los Servicios Centrales de la AEAT.

Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de los Presupuestos Generales del Estado para 1998, que en su artículo 56 desarrolla una nueva reestructuración del SVA.

⁷⁷ Real Decreto 246/1991.

⁷⁸ Para finales del 2007, el Servicio Marítimo contará con 16 patrulleras de altura (30 metros de eslora), 44 patrulleras medias (17-18 metros de eslora), 11 patrulleras ligeras (12-15 metros de eslora) y 43 embarcaciones semirrígidas (8-12 metros de eslora).

Al SIVE (Sistema Integrado de Vigilancia Exterior) merece dedicarle unos párrafos, ya que desde su implantación en España ha sido reconocido en diversos foros europeos como un sistema muy adecuado para el control de las fronteras. Nació de la imposibilidad de controlar, sólo con medios humanos, la avalancha de pateras en el estrecho de Gibraltar. Se basa principalmente en la incorporación a los servicios ordinarios de las más modernas tecnologías, de manera que permitan de forma simultánea un incremento del nivel de eficiencia en el aprovechamiento de los recursos humanos.

En este marco podemos definir el SIVE como un dispositivo operativo que, sobre un soporte técnico, facilita la vigilancia de la franja de mar territorial y su entorno, aportando, en tiempo real, la información obtenida a Centros de Mando y Control, desde los que se dan las órdenes precisas para la interceptación de cualquier elemento susceptible de entrar ilegalmente en nuestro territorio.

Las funciones que realiza son las de detección, identificación, seguimiento e interceptación de cualquier embarcación sospechosa. Las dos primeras funciones las realiza un soporte técnico (SIVE propiamente dicho) integrado por subsistemas de sensores, comunicaciones y mando y control. El seguimiento y la interceptación las realizan las Unidades, marítimas, aéreas o terrestres, que han sido potenciadas adecuadamente para dar una rápida respuesta al SIVE.

Las estaciones sensoras, combinación de radar con medios ópticos y optrónicos, se hallan desplegadas a lo largo de la costa de un modo fijo o en plataformas móviles. La señal o imagen captada es remitida a través del subsistema de comunicaciones a un centro de Mando y Control, donde se centraliza la información obtenida por las estaciones sensoras y desde el que, una vez analizada y evaluada, se cursan las órdenes pertinentes para su interceptación o salvamento, dando conocimiento, en su caso a otros organismos o instituciones si fuese necesario (Salvamento Marítimo, Cruz Roja, Cuerpo Nacional de Policía, etc.).

El sistema, dado su enorme complejidad y coste, se está implantando por fases, encontrándose desplegado en la actualidad en las provincias de Cádiz, Málaga y Granada, en la isla de Fuerteventura y en la ciudad de Ceuta. Se ha contratado el despliegue en la provincia de Almería (será operativo a finales de 2006) y se continuará su implantación en las provincias de Huelva y Murcia, y las Islas de Gran Canaria y Lanzarote, finalizando su implantación en el 2008. Hasta la fecha ha supuesto una inversión de alrededor de 150M€

Los resultados de la implantación del SIVE han sido muy importantes en orden a la disminución drástica del número de inmigrantes de origen marroquí interceptados en las provincias donde el sistema está instalado y operativo; observándose un desplazamiento significativo hacia otras costas, incluso de otros países, donde aún el sistema no está implantado.

El número de inmigrantes subsaharianos no ha descendido tan significativamente por tratarse de una problemática distinta. Al existir acuerdo de devolución con Marruecos, la totalidad de los marroquíes interceptados son devueltos, razón por la cual buscan otros lugares de desembarco. Sin embargo, como con los países de origen de los subsaharianos no existe convenio de devolución, ellos no están preocupados por ser interceptados en el mar, mas bien al contrario, buscan y encuentran la salvación, en la mayoría de los casos, cuando son abordados por las embarcaciones de la Guardia Civil o de Salvamento Marítimo.

Policía fiscal.⁷⁹

En la actualidad dos Instituciones están actuando de una u otra forma como policía fiscal en las fronteras: la Guardia Civil y el Servicio de Vigilancia Aduanera (SVA). A pesar de que ambas instituciones realizan operaciones conjuntas y actúan de forma coordinada⁸⁰, también ha habido desencuentros entre ellas, como se ha visto reflejado en ocasiones en los medios de comunicación, motivados a nuestro entender por la falta de legislación adecuada que delimite las competencias e impida la duplicación de esfuerzos.

La GC asumió⁸¹ en 1949 las competencias que en materia fiscal había tenido hasta entonces el Cuerpo de Carabineros y las ha venido ejerciendo con exigua normativa, acogiéndose para el desarrollo de las mismas a referencias, unas veces directas otras por analogía e incluso por interpretación, de conceptos recogidos en diversas normas legislativas que podrían serle de aplicación.

Por su parte el SVA es el heredero de los Resguardos de Tabacos que habían trabajado primero para la Compañía Arrendataria de Tabacos y después para Tabacalera. En 1954 se integraron en el Ministerio de Hacienda con el nombre de Servicio Especial de Vigilancia Fiscal y en 1982⁸² adquieren el de Servicio de Vigilancia Aduanera.

La Ley 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en un loable intento de desarrollo legislativo, dispone en la Disposición adicional tercera, punto 4, que los Ministerios de Economía y Hacienda, y el de Interior darán conjuntamente las instrucciones relativas a las misiones de resguardo fiscal. Hasta la fecha esa orden conjunta no ha llegado a materializarse.

Posteriormente en 1990, la misma Ley que creaba la Agencia Estatal de Administración Tributaria⁸³, disponía que se creara una Unidad especializada, dependiente del Ministerio del Interior, para colaborar con los servicios correspondientes de la Agencia en la investigación y persecución de los fraudes fiscales. En esa ley el SVA perdía el carácter de organismo autónomo y quedaba adscrito al Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.

Parecía que en aquel momento el legislador estaba dispuesto a clarificar la situación. Por una parte, se crearía una policía fiscal, dependiente de Interior pero actuando bajo la Agencia para fraudes de gran envergadura que precisaran de técnicas policiales, y por otra, se mantendría el SVA para el resto del espectro relacionado con el fraude. Nuevamente se hizo caso omiso a la ley y esa unidad especializada no llevó a ver la luz.

En 1995, la Ley de Contrabando⁸⁴, como ya hiciera su antecesora de 1982, ratificaba la condición de resguardo fiscal de la Guardia Civil, al tiempo que le marca al

⁷⁹ Se ha preferido titular así este apartado y no Resguardo fiscal, como es tradicional al hablar de las misiones en fronteras, ya que la palabra resguardo parece relegada al límite fronterizo, mientras que la palabra policía parece entenderse con más amplitud territorial. Las mercancías que pasan por las fronteras tienen unos destinatarios/remitentes en el interior del país, luego un buen resguardo fiscal debe llevar sus investigaciones policiales más allá de la línea fronteriza.

⁸⁰ Por ejemplo, las Oficinas de Análisis e Investigación Fiscal (ODAFIS) de la Guardia Civil se encuentran integradas en las Unidades de Análisis de Riesgo (UAR) de Aduanas. También ambas instituciones, junto al CNP, participan en el Sistema de Registro de Investigaciones (SRI) a cargo de la Secretaría de Estado de Seguridad-Gabinete de Actuación Concertada.

⁸¹ Ley de 15 de marzo de 1949.

⁸² R.D. 319/82.

⁸³ Art. 103, apartado 9 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre de Presupuestos del Estado para 1991.

⁸⁴ L.O. 12/1995, de 12 de diciembre.

SVA el carácter de colaborador de las Fuerzas de Seguridad del Estado en lo relativo a los delitos de contrabando.

Por otra parte, ambas instituciones tienen el carácter de administración aduanera, en base al Convenio de Nápoles II⁸⁵, relativo a la asistencia mutua y la cooperación entre administraciones aduaneras.

Por si la situación no estaba suficientemente confusa, en 1998⁸⁶ se le da al SVA la categoría de Dirección Adjunta (DAVA), lo que de hecho le ha supuesto una potenciación en medios materiales a lo largo de estos años. Desde entonces, y con la sola excusa de que el DAVA dispone de medios y experiencia, varias han sido las ocasiones en que desde el Ministerio de Hacienda se ha pretendido que dicho organismo ejerza de policía fiscal dependiendo de dicho Ministerio, la última de ellas a finales del 2004⁸⁷.

Esa pretensión siempre ha encontrado la oposición del Ministerio del Interior, a nuestro juicio muy acertada, que considera que crear otra policía, fuera de ese ministerio, cuando ya existen dos de carácter nacional perfectamente preparadas para esa labor, y además una de ellas trabajando desde hace muchos años como resguardo fiscal y bajo la Aduana no es la mejor forma de aclarar el panorama policial español.

Para que el lector pueda sacar sus propias conclusiones daremos unos datos. Durante el 2004⁸⁸ la Aduana ha realizado 30 actuaciones contra el fraude, la mayoría de ellas relativas a drogas y tabaco. Sólo 5 de esas actuaciones están atribuidas al DAVA y todas ellas lo fueron en colaboración con fuerzas policiales (dos CNP, dos GC y una con un organismo internacional). De las 25 restantes, atribuidas a distintos organismos territoriales de la Agencia, 9 lo fueron en colaboración con GC, 3 con CNP, 1 con GC/CNP, 1 con los Mozos, 1 CNP/Inspectores Finanzas, 1 CNP/Armada.

Llegados a este punto es oportuno tratar el tema de la consideración o no de policía judicial de los miembros del SVA. Para ello se ha optado por copiar unos párrafos relativos al tema tomados del libro “La Policía Judicial”⁸⁹ que da una idea muy adecuada del alcance de la discusión.

“El problema sobre su condición o no de Policía Judicial nace de la interpretación de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica 7/1982, de 13 de julio, de Contrabando; al establecer que las autoridades, funcionarios y fuerzas a quienes estaba encomendada la persecución y descubrimiento del contrabando deberían continuar desempeñando sus cometidos con la organización, dependencia administrativa y facultades y derechos que tenían reconocidos en ese momento. Para unos, entre los que nos incluimos, hasta ese momento, el personal del SVA no tenía la condición de Policía Judicial. Para otros, sí la tenían, basándose en que su misión era la investigación de los delitos de contrabando. En muchas Comisiones Provinciales de Coordinación se ha debatido ampliamente esta problemática. Al final, el 22 de enero de 1989, la Comisión Nacional de Coordinación acordó que los funcionarios de aduanas no podían instruir atestados, ni realizar las investigaciones por los delitos que descubran en el ejercicio de sus funciones, debiendo dar cuenta de éstos a los Jefes de las respectivas Unidades Orgánicas de Policía Judicial. La potenciación de este Servicio, no tenemos que olvidar que ello ha sido posible por su dependencia del Ministerio de Hacienda, le ha llevado a tener un protagonismo directo en la lucha contra el contrabando.

⁸⁵ Aprobado por acto del Consejo de la UE de 18-12-97, sobre la base del art. K3 del TUE. Art. 4 punto 7º.

⁸⁶ O.M. de 27/07/98 por la que se desarrolla la estructura del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la AEAT.

⁸⁷ Ver portada y pág. 66 de EL PAIS del domingo 28-11-04.

⁸⁸ <http://www.aeat.es/aduanas/aduana/bolesr04.htm>

⁸⁹ Blázquez.

Las posiciones sobre la condición o no de Policía del personal del SVA se vuelven a plantear con motivo de la tramitación parlamentaria de la que luego sería LO 12/1995, de 12 de diciembre, sobre la represión del Contrabando. Mientras que el Grupo Socialista se mostraba en contra de que el SVA formara parte de la Policía Judicial, el Grupo del Partido Popular se mostró inicialmente favorable, aunque posteriormente, cambiaría su posición. Al final el texto resultante fue el siguiente:

“El Servicio de Vigilancia Aduanera, en la investigación y represión de los delitos de contrabando, actuará en coordinación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y tendrá, a todos los efectos legales, carácter colaborador de los mismos” [Disposición Adicional Primera, punto 1, párrafo 2º., LO 12/1995].

La verdad es que a la vista de esta Disposición, nos cuesta pronunciarnos sobre cuál es la verdadera posición jurídica del SVA como Policía Judicial. Si bien es verdad que el SVA no forma parte de la Policía Judicial, también lo es que puede investigar y reprimir los delitos relacionados con el contrabando. En otras palabras, se dice que formalmente no es Policía Judicial, pero materialmente se le otorga el desarrollo de la función. Además la redacción tampoco resulta afortunada al introducir los tan manidos términos de "coordinación" y "carácter colaborador".

En realidad el planteamiento es más dogmático que real. El SVA tiene un papel importante en la seguridad pública española. Además de tener encomendada la función de Policía Judicial, mantiene un alto grado de dependencia con los Jueces y Fiscales; prueba de lo anterior, es que en marzo de 1997, al reestructurarse el Consejo Asesor de Lucha contra el Tráfico de Drogas y el Blanqueo de Capitales se dispuso la incorporación al mismo del Director del Servicio de Vigilancia Aduanera.

Pero aún más, en la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, se dispone en su Disposición Adicional Quincuagésima Sexta, que se adicione al art.103 de la Ley 31 /90, de 27 de diciembre, de los Presupuestos Generales del Estado, el siguiente punto:

“6. Especialmente, corresponde a la Agencia Estatal de Administración Tributaria el auxilio a los Juzgados y Tribunales de Justicia y al Ministerio Fiscal en la investigación, enjuiciamiento y represión de los delitos públicos. A este fin la Agencia Estatal de Administración Tributaria establecerá medios humanos y materiales especializados en el ejercicio de dicha función de auxilio”.

Nos imaginamos que los medios humanos a los que se alude serán, entre otros, el personal que se designe del SVA. Además, entendemos que los delitos que deben investigar no son "los delitos públicos", sino aquellos en los que tiene competencia la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

El lector puede sacar sus propias conclusiones, y el político debería sacar también las suyas. Las luchas entre ministerios y los corporativismos deben dar paso a la sensatez. El personal es escaso y los medios, sobre todos los marítimos y de avanzada tecnología, muy caros. La Administración debería tomar una decisión para racionalizar el uso de esos medios de una vez por todas y avanzar hacia una gestión más integrada del control de las fronteras.

La importancia de la Aduana en el control de las fronteras es evidente, como es evidente que las aduanas de casi toda la U.E. intentan traspasar la línea que les separa de la policía, aunque sea a costa de desatender otras funciones que le son propias. El espacio fronterizo da suficiente trabajo para ambos y un trabajo coordinado daría muchos más frutos de los que ahora se obtienen.

Fronteras interiores: los CCPA.

Aunque sea brevemente es necesario hacer mención a este mecanismo de cooperación creado entre España y Francia para su frontera común.

El Acuerdo de Schengen prevé mecanismos de refuerzo en cooperación policial y aduanera, en particular dentro del artículo 39 en lo relativo a la asistencia a efectos de prevención e investigación de hechos punibles, y del artículo 46 en lo relativo a la comunicación a efectos de asistencia para la represión de futuras infracciones y de prevención de infracciones o amenazas para el orden y la seguridad públicas.

Sobre las bases anteriores se firmó el Convenio de Cooperación Transfronteriza en materia Policial y Aduanera entre España y Francia (7-7-98) que prevé la ubicación de “centros de cooperación policial y aduanera” (CCPA)⁹⁰ próximos a la frontera hispano-francesa (4 en la actualidad), a disposición del conjunto de los servicios encargados de las misiones de policía y aduanas y permitiendo una colaboración y concertación diarias entre las administraciones afectadas de los dos Estados.

Un acuerdo similar se firmó durante la Cumbre Luso-española, celebrada en Evora los días 18 y 19 de noviembre 2005, para transformar las Comisarías conjuntas con ese país en 4 CCPAs que entrarán en funcionamiento en 2006.

El personal destinado en los CCPAs contribuirá al desarrollo de la cooperación transfronteriza para facilitar ante todo la lucha contra la inmigración irregular, la lucha contra la delincuencia transfronteriza, los tráfico ilícitos, las falsedades documentales así como la prevención de amenazas al orden público, sirviendo de enlace entre los servicios afectados de la zona fronteriza de ambos Estados.

Esa cooperación, incluyendo el eventual restablecimiento de los controles fronterizos, se aplicará ante todo en los ámbitos siguientes:

- Vigilancia, búsqueda e intervención en las zonas fronterizas.
- Operaciones de control entre los servicios encargados de la lucha contra la inmigración irregular.
- Dispositivos conjuntos de búsqueda de información y de vigilancia en la zona fronteriza.
- Dispositivo de gestión de una operación transfronteriza de mantenimiento o restablecimiento del orden público.
- Operaciones de control entre los servicios encargados de la lucha contra el fraude y el contrabando en el territorio de la U.E.

En cuanto a la vigilancia y persecución transfronterizas, servirán de asesoramiento y apoyo, transmitiendo la información indispensable para beneficio de ambas partes.

La parte española de los CCPA se encuentra bajo la autoridad del Secretario de Estado de Seguridad, quien aprobará, a propuesta de las Direcciones Generales de Policía y de la Guardia Civil, la dotación de personal necesaria para ellos, los cuales trabajarán en equipos compuestos por agentes de las instituciones representadas, bajo la responsabilidad de un coordinador.

El puesto de coordinador español será desempeñado por períodos de tres años y alternativamente por agentes del CNP y de la GC, que serán nombrados por resolución del Secretario de Estado de Seguridad, procurando un reparto equitativo entre ambos Cuerpos. A tal fin el coordinador adjunto será un agente perteneciente a un Cuerpo distinto al del coordinador.

⁹⁰ Boletín Oficial de la Guardia Civil. núm. 35, de 20-12-04.

¿Es necesaria una reorganización?

Como es sabido el modelo policial actual se ha desarrollado a partir de la Ley 2/86. Desde entonces los cambios acaecidos tanto en la sociedad española como en sus fuerzas de seguridad han sido muchos y esos cambios no han tenido un reflejo legal que los ampare, por lo que se sigue hablando, un día si y el otro también, de coordinación policial.

Creemos que ya es hora de afrontar un nuevo modelo policial acorde con los tiempos actuales y que supere las disfunciones creadas por una ley de casi veinte años. Aunque el diseño de ese modelo se sale del ámbito de este trabajo, me gustaría indicar que se debería actuar, al menos, en dos facetas. La primera de ellas llevar todos los instrumentos de cooperación policial europea/internacional a la Secretaría de Estado de Seguridad y, la segunda, distribuir las competencias de los cuerpos policiales de manera que no existan duplicaciones de esfuerzos.

Si nos fijamos en las fronteras, tras la lectura de los apartados anteriores habremos podido ver varios de los problemas que un nuevo modelo debería de tratar de solucionar. Uno de ellos es de asignación de una competencia a varias organizaciones. Por ejemplo en el caso de las drogas todas las organizaciones citadas tienen competencia. Aún cuando la competencia entre organizaciones puede resultar buena, también es cierto que da lugar a duplicaciones de esfuerzos y en ocasiones a enfrentamientos entre ellas.

Otro de los problemas es el de distribución de una competencia entre dos organizaciones dependiendo de la fase del proceso. Es el caso del control de personas en puertos y aeropuertos, el CNP le controla la documentación y la GC las maletas y/o el vehículo. También es el caso de la inmigración ilegal por vía marítima, donde la GC los detiene y el CNP realiza el expediente correspondiente.

Y por último recordaremos el caso de la duplicación de esfuerzos existente entre la GC y el DAVA, que sólo puede entenderse por una falta de voluntad interministerial para superar corporativismos trasnochados que van en contra de la eficiencia y el control del gasto que debe presidir la acción de toda administración pública.

Tras los párrafos anteriores se adivina que la inclinación de quien esto escribe es hacia la simplificación de organizaciones trabajando en el mismo espacio o sobre la misma competencia. Una vez establecido el modelo en las fronteras habría que ver como afectaría su aplicación al resto del territorio y, por ende, al modelo policial en su conjunto. Sin embargo, como ya dijimos, ese ejercicio queda fuera de nuestro alcance.

Las razones por las cuales se opta por un modelo simplificado en cuanto al número de actores policiales en las fronteras son principalmente las siguientes. La primera es que el espacio en los aeropuertos y puertos está suficientemente limitado como para poner a trabajar a varias organizaciones sobre la misma competencia. Por otra parte las coordinaciones son siempre difíciles y se han visto demasiados malos ejemplos en nuestro país al respecto.

La segunda es que si una competencia la mantenemos en una sola organización, en lugar de dividirla según la fase del proceso, esa organización podrá especializarse mejor si tiene todas las fases a su cargo. Lo contrario produce inevitablemente duplicación de estructuras y esfuerzos, no sólo a la hora de aplicar la legislación, sino a la hora de especializar al personal.

La tercera es que con la integración de Schengen en la U.E., si bien no puede decirse que las fronteras exteriores son de la U.E., es un hecho que son los órganos comunitarios quienes dictan las normas a aplicar en ese espacio y quienes, cada vez más, influirán en la especialización de los guardias de fronteras. A ese escenario, ya presente

pero que se reforzará en el futuro inmediato, se adapta mejor la existencia de una única organización policial a cargo de las fronteras.

Todas las razones anteriores van encaminadas a lograr una gestión integral del control de las fronteras exteriores. Cuanto menos actores tengamos más integral será el control y menos serán los órganos de coordinación que existirán.

Dicho todo lo anterior, y dado que la Guardia Civil ya se encarga de la seguridad y control de todos los puertos y aeropuertos, además del espacio marítimo, teniendo al mismo tiempo funciones de resguardo fiscal del Estado, parecería oportuno que dicho Cuerpo fuera el que, en exclusiva, se encargara del control policial de todas las fronteras españolas, para lo cual habría que adjudicarle el control de documentación en el tráfico de personas.

Con ello, tanto en los puestos habilitados, terrestres, aéreos y marítimos, como en el resto de las fronteras, principalmente las marítimas, la GC sería la única fuerza policial que desarrollaría su trabajo, encargándose de todas las tareas policiales necesarias para un adecuado control de las mismas.

Al mismo tiempo, en su calidad de resguardo fiscal, continuaría realizando las labores de control de mercancías bajo la dirección de la Aduana. Pero esa colaboración con la administración aduanera debe realizarse con un amparo legislativo adecuado. Deben clarificarse sus funciones de resguardo fiscal y debe clarificarse sobre todo la línea de separación con una parte de la Aduana como es el DAVA.

Por experiencia sabemos que todos somos necesarios para llevar a cabo un buen control aduanero, pero precisamente por ello no entendemos el afán de buscar nuevas responsabilidades en el ámbito policial en detrimento de su ámbito natural de competencias.

Por ello, para obtener una verdadera cooperación policial-aduanera, algo que manifiestan tanto los grupos europeos aduaneros como los policiales, es imprescindible formalizar legalmente unos equipos operativos conjuntos GC/Aduanas que permitan realizar con eficiencia y sin duplicación de esfuerzos un adecuado control de las fronteras exteriores, tanto de personas como de mercancías, en la franja terrestre y en la marítima.

Esos equipos conjuntos son la única vía posible en la actualidad, puesto que la delincuencia internacional (incluidos grupos terroristas) no reconoce fronteras o competencias nacionales y, por lo tanto, son imprescindibles un planteamiento multinacional y de coordinación entre instituciones. El control de mercancías, que es competencia exclusiva de las administraciones de aduanas en las fronteras exteriores, debe plantearse en paralelo con el control de personas para garantizar una seguridad más completa.

La franja marítima, como hemos puesto de manifiesto tiene unas peculiaridades propias. A la dificultad de su control se une la necesidad de disponer de un personal especializado que necesita un tiempo de preparación que no puede improvisarse, y unos medios técnicos, tanto embarcaciones, como helicópteros y aviones, así como otros equipos sofisticados de detección, que suponen unos desembolsos considerables.

Por una pura economía de medios, con unos presupuestos cada vez más ajustados, es absurdo tener duplicadas las estructuras y los medios con el sólo fin de mantener las competencias de una u otra organización, sin tener en cuenta que el escenario actual es otro que aquel en el que se crearon.

Por estas razones, también en la franja costera se debería dar preferencia a la GC, sobre todo teniendo en cuenta que el Cuerpo tiene competencias de resguardo fiscal, además de las policiales (inmigración, delincuencia, etc.), y administrativas (pesca y medio ambiente). Se evitaría de esta manera el que dos organizaciones patrullaran en el

mismo espacio marítimo, una para aspectos de contrabando exclusivamente, y otra para contrabando y otras funciones policiales y administrativas.

La reorganización propuesta daría una mejor respuesta a los desafíos a los que nos enfrentamos en la actual gestión y control de las fronteras exteriores, facilitando el disponer de una guardia de fronteras muy especializada que además pudiera actuar como guardia costera, lo que situaría a España como referente frente a sus socios de la U.E.

Llegado este punto es preciso señalar que no se trata de primar a un Cuerpo sobre otros, sino que como ya dijimos, esta reorganización estaría enmarcada en otra que afectara a todo el modelo policial español, luego la Guardia Civil probablemente tendría que dejar de realizar alguna de sus funciones actuales para poder hacer frente a las nuevas misiones y reforzar las que ya viene realizando en las fronteras.

El actual Gobierno ha iniciado un proceso que podría finalizar con un nuevo modelo policial en los próximos años. En ese proceso podemos distinguir tres direcciones: creación de estructuras de coordinación, uso de bases de datos comunes o compartidas y coordinación de la cooperación internacional a nivel ministerial. Todas esas direcciones son necesarias, pero no son las únicas.

Desde la perspectiva de este trabajo creo necesario ir trabajando en el modelo de gestión de las fronteras exteriores, no sólo desde el punto de vista de Interior sino, como ya he apuntado, desde un punto de vista de coordinación con Hacienda. Cuanto antes comencemos antes estaremos preparados para el reto que ya tenemos encima.

CONCLUSIONES.

Cuando hace veinte años se firmaba el Acuerdo de Schengen entre los primeros cinco Estados pocos podían imaginarse cuál sería su desarrollo posterior. Se iniciaba un proceso que, paso a paso, iría consolidando uno de los objetivos de la U.E.: la apertura de fronteras.

Esa apertura suscitaba toda clase de recelos entre los Estados firmantes. Recelos comprensibles cuando siempre se ha considerado que las fronteras jugaban un papel muy importante en la seguridad de los países como para ponerlas en manos de otros Estados. Se apelaba entonces a la confianza mutua.

Como un efecto colateral también se estaba facilitando el cruce de las fronteras interiores a los delincuentes, pero no se daba la misma facilidad a las fuerzas de seguridad. Bien es cierto que se introducían instrumentos de comunicación operativa entre ellos e incluso se autorizaba la persecución “en caliente”, pero no eran suficientes.

La base de datos SIS, aún siendo un enorme avance, nació con enormes lagunas. Lagunas producidas, de una parte por las precauciones de los Estados a la hora de compartir información y, de otra, por las ataduras que imponía el Acuerdo en base a una restrictiva interpretación de la protección de datos personales. Era la única base de datos posible en aquel momento, y así ha continuado durante años.

El Tratado de Maastricht, con sus tres pilares, iniciaba el desarrollo del ELSJ. Era imposible seguir avanzando políticamente sin desarrollar adecuadamente ese espacio que tan cercano está a la vida cotidiana de los ciudadanos europeos. Los desarrollos en esta área se fueron consolidando, pero las fronteras continuaban bajo el mismo marco de Schengen. Un marco que a pesar de recibir muchas críticas por desarrollarse fuera del control de las instituciones comunitarias, ha resultado ser esencial para los desarrollos futuros.

El siguiente paso hacia delante lo llevó a cabo el Tratado de Ámsterdam. El traspaso al primer pilar de los temas de fronteras, inmigración y asilo pretendía establecer políticas comunitarias en estas áreas. Sin embargo, de nuevo los recelos de algunos Estados miembros a seguir avanzando por ese camino hicieron imposible conseguir todos los objetivos del Tratado.

Tuvieron que acaecer los terribles atentados terroristas del 11-S para que esos reticentes Estados miembros se dieran cuenta de la vulnerabilidad de nuestras fronteras, y por tanto de toda la U.E. A partir de ese momento todo cambió. Se sacaron de los cajones proyectos olvidados y se iniciaron otros que, unos años atrás, se hubieran considerado utópicos y sin posibilidad de pasar los numerosos filtros de los grupos europeos.

Por primera vez se era consciente que unas fronteras seguras eran esenciales para la seguridad de la U.E. También por primera vez se era consciente, aunque no se dijera públicamente, que las políticas permisivas de asilo e inmigración llevadas a cabo por los Estados miembros habían sido utilizadas indebidamente por muchos de aquellos a los que se le habían abiertos las puertas de la U.E.

Quizás en un intento de ganar el tiempo perdido, casi todos los Consejos Europeos celebrados desde entonces han ido aportando su granito de arena para conseguir una adecuada gestión de las fronteras exteriores de la U.E., que finalmente cristalizó en el Plan que sentó las bases sobre las cuales se crearon los centros pre-Agencia y todos los desarrollos futuros.

La puesta en marcha de la Agencia de Fronteras resume lo conseguido hasta la fecha y será a su vez la base para nuevos desarrollos que ya pueden verse en el Programa de La Haya. La homogenización de procedimientos operativos, de las enseñanzas y de los sistemas técnicos será su principal labor en los próximos años. Esa labor, unida a una disposición generosa de fondos comunitarios, conseguirá un desarrollo adecuado y armónico de los servicios encargados del control de las fronteras en los Estados miembros.

Una vez conseguido lo anterior quizás se avance en otros sentidos. Una futura guardia de fronteras europea podría estar constituida por equipos conjuntos de expertos nacionales que puedan en momentos precisos apoyar la labor de las fuerzas de fronteras nacionales y realizar inspecciones por sorpresa en los puntos fronterizos de la UE, para comprobar que los procedimientos acordados se realizan adecuadamente.

Para conseguir una eficaz gestión de las fronteras exteriores será necesario que se avance lo más rápidamente posible en tres temas. El primero, que ya está en marcha, la interconexión entre todas las bases de datos que puedan ser útiles a la hora de controlar, no sólo las entradas en la U.E., sino las salidas; detectando a aquellos que abusando del sistema de visados permanecen ilegalmente en territorio europeo después de la fecha de caducidad de sus visados.

El segundo tema, no menos importante, es llegar a unos protocolos de trabajo con las Aduanas. La gestión de las fronteras exteriores debe considerarse un todo, donde el control de mercancías y el control de personas son partes que deben desarrollarse al unísono. Ambos controles deben apoyarse mutuamente para lograr una seguridad integral en las fronteras. Este tema no será fácil, ni en el plano europeo ni en el plano nacional.

Con el cambio de escenarios se necesita afrontar reconversiones. La desaparición de las fronteras interiores ha llevado a algunas aduanas a perder parte de sus funciones, pero eso no debe forzarlas a ocupar el espacio policial, sino que debe llevarlas a perfeccionar otras facetas del control aduanero que aún están bajo su área de influencia.

La formación de equipos conjuntos con respaldo legal apropiado, donde cada cual aporte lo mejor de su mundo es la única forma de avanzar en la lucha contra los

tráficos ilícitos y la delincuencia organizada, incluido el terrorismo. Los tráficoos ilícitos encuentran unas vías seguras escondidos entre los millones de contenedores que se mueven por los puertos europeos, o los camiones que circulan por nuestras fronteras. No es posible hacer un control exhaustivo de todos sin perjudicar seriamente el tráfico de las mercancías legales.

La única vía viable es la de los controles esporádicos basados en inteligencia obtenida a priori. Esa inteligencia será más fiable cuanto mayor sea el número de bases de datos consultadas en busca de indicadores que alerten de la posibilidad de tráficoos ilícitos. Las aduanas poseen toda la información referida a las mercancías y ya vienen efectuando esos controles previos, pero se verían notablemente complementados si se efectuaran también controles en las bases policiales que pudieran aportar otros indicios procedentes de otras facetas delincuenciales que no están siendo considerados ahora.

El tercer tema es el que hemos venido en llamar “vigilancia en la otra orilla”. Además de la aportación de la red de enlaces de inmigración, es imprescindible que la U.E. trabaje en el desarrollo de los países que son origen o tránsito de inmigrantes. El desarrollo tanto de sus Fuerzas de seguridad como el desarrollo integral de esos terceros países es esencial, y debe conseguirse con los adecuados fondos comunitarios.

Paralelamente debe trabajarse en cerrar acuerdos de expatriación con los países de origen de forma que, al devolver a los que entraron ilegalmente en la U.E., se envíen señales de aviso a los que están esperando a realizar el mismo viaje.

Por su parte España debe afrontar también una reconversión entre los actores fronterizos. La frontera exterior marítima española continuará teniendo cada vez más importancia y además nunca va a desaparecer. Debe ser esta frontera la que marque el camino a seguir para la definición de una gestión integrada de las mismas.

El modelo que se elija para las fronteras exteriores debe pasar por dos premisas: dejar a una sola fuerza policial a cargo de las fronteras y legislar adecuadamente la cooperación de esa fuerza con la Aduana. La definición clara de las tareas de ambos y la constitución de equipos conjuntos son la única vía posible en el futuro.

En nuestra opinión, por su despliegue y funciones actuales, incluidas las marítimas y fiscales, la GC debería ser el único Cuerpo policial que llevara el control de las fronteras, incluido el control de la documentación. La existencia de un único cuerpo policial, muy especializado, con misiones no sólo en tierra sino en mar, supondría que España pasaría a ser un referente en toda la U.E. en cuanto a las fronteras exteriores.

Esa reorganización de las fuerzas en las fronteras se enmarcaría en un nuevo modelo policial; sin embargo, si se espera a la definición completa del modelo estaríamos perdiendo un tiempo precioso. Sería preciso ir avanzando en el modelo deseado para las fronteras aún cuando el modelo total no esté definitivamente terminado por la complejidad que entraña.

No debe olvidarse que las fronteras son una función exclusiva del Estado central, luego el modelo aplicable es responsabilidad propia del Gobierno central, que además debe establecer el mismo modelo en todo el territorio, con independencia de la Autonomía en la que se encuentre la frontera exterior, logrando con ello una gestión integral del control de las mismas.

Otro instrumento esencial que España debe trabajar es el de los fondos europeos. Al contrario que hace unos años, actualmente está asumido en la U.E. que los gastos de vigilancia de las fronteras exteriores no deben estar a cargo exclusivamente de los países que las tienen a su cargo.

Además de los programas ARGO y AENEAS, se están poniendo en marcha otros instrumentos para financiar actividades y medios técnicos, tanto en los Estados miembros

como en terceros Estados. Ambas vías deben ser utilizadas al máximo. Tan importante es invertir directamente en nuestros sistemas de fronteras como hacerlo en aquellos países ribereños que son origen o tránsito de inmigrantes.

Pero los procedimientos europeos para la petición de fondos son complejos y requieren por una parte de personal especializado y por otra de una visión estratégica para que las iniciativas de los distintos departamentos no se dupliquen o sean inviables en desarrollos futuros.

Sería necesario establecer una oficina especializada que estudie todos los instrumentos europeos de petición de fondos relacionados con las fronteras, y estudie los proyectos necesarios para conseguir las metas estratégicas que el Gobierno se establezca.

Vivimos unos momentos esenciales en la gestión de las fronteras exteriores. Aún siendo responsabilidad de los Estados, cada vez más los procedimientos que se aplican en ellas se ven, y se verán, influidos por las normas europeas. Eso exigirá una estandarización en nuestros procedimientos que serán posteriormente evaluados por medios europeos independientes. A su vez esa estandarización va a requerir un personal a cargo de las fronteras más profesional y entrenado.

El reto es saber adelantarse a los acontecimientos y adaptar nuestros recursos a los nuevos desafíos. Nuestra situación de partida es buena, pero debemos hacer las adaptaciones necesarias cuanto antes, si no queremos vernos arrastrados por los acontecimientos.

BIBLIOGRAFÍA.

Además de los documentos oficiales citados a pie de página se citan:

Blázquez González, Félix. La Policía Judicial. Editorial Tecnos. 1998.

Cortes Márquez, Ramón. Europol: Presente y futuro. Cuadernos de la Guardia Civil. Nº XXVIII. 2003.

Cortes Márquez, Ramón. Eurojust. Cuadernos de la Guardia Civil. Nº XXVIII. 2003.

Müller-Graff. "The legal bases of the Third Pillar and its position in the framework of the Union Treaty", 31 Common Market Law Review. 493-510

Schutte, Julian J.E. Judicial Cooperation under the Union Treaty. Joerg Monar y Roger Morgan (eds) The Third Pillar of the European Union. Cooperation in the fields of justice and home affairs, Brusell:European Interuniversity Press, 1994.