

Informando el debate sobre las fronteras

Elspeth Guild, Sergio Carrera y Alejandro Eggenschwiler

Muchas áreas de las políticas de la UE serán objeto de debate crítico y discusión en las campañas previas a las elecciones al Parlamento Europeo del 4-7 de junio de 2009. A pesar de que la amplitud de los temas y la importancia relativa vinculada a ellos variarán sustancialmente de un estado miembro a otro, los temas que se han convertido en políticas y derecho de la UE en los últimos diez años en el Área de Libertad, Seguridad y Justicia merecen un análisis documentado y coherente. Estas políticas tienen una incidencia en el núcleo del derecho de cada individuo a la libertad y seguridad en una Europa ampliada.



Este Background Briefing trata específicamente sobre la política Europea de fronteras. Después de esquematizar el actual estado de la cuestión y los siguientes pasos legislativos a tomar en el futuro próximo, presenta el escenario con los déficits y temas principales que rodean esta política Europea. La sección conclusiva destaca los retos más importantes en este campo y propone recomendaciones para los próximos cinco años.



Este Policy Briefing es uno de un conjunto de cuatro breves que abordan, respectivamente, la inmigración, el asilo, las fronteras y la protección de datos. Los cuatro artículos son parte del proyecto: "Informing the Immigration Debate: Preparing for the European Parliament Elections 4-7 June", con el apoyo de Barrow Cadbury Trust, una fundación caritativa independiente que financia y promueve iniciativas de justicia social (para más información, véase <http://www.bctrust.org.uk>). El objetivo de todos estos Policy Briefings es informar el debate sobre estos temas controvertidos y a menudo técnicos para los partidos políticos en su preparación para las elecciones al PE y dirigirse al electorado.

Elspeth Guild es catedrática en el Centre for Migration Law de la Radboud University de Nimega (Países Bajos) e investigadora senior en la Sección de Justicia y Asuntos de Interior en CEPS. Sergio Carrera es investigador y responsable de la Sección de Justicia y Asuntos de Interior en CEPS. Alejandro Eggenschwiler es asistente de investigación en CEPS.

Salvo que se indique lo contrario, las opiniones expresadas son atribuibles sólo a los autores a título personal y no a cualquiera de las instituciones a las que están asociados. Los autores quieren agradecer a Raül Hernández i Sagrera (Investigador en el Observatori de Política Exterior Europea de la Universitat Autònoma de Barcelona) por llevar a cabo la traducción del texto al español.

Disponible para descarga gratuita en la página de CEPS (<http://www.ceps.eu>) CEPS 2009

1. Estado de la cuestión y siguientes pasos

La gestión de las fronteras de la UE está sufriendo una transformación muy importante de sus elementos sustantivos e institucionales, así como un proceso de deterritorialización, con el desarrollo de bases de datos europeas, redes de información y tecnología biométrica (para una lista completa de las medidas adoptadas en el campo de fronteras, véase el Anexo). La adopción de un cuerpo legislativo común conocido como el 'Código de Fronteras Schengen' (Código Comunitario sobre las reglas que rigen la circulación de personas a través de fronteras) ha sido asociado con el institucionalismo de la gestión de fronteras de la UE, tras la puesta en marcha de FRONTEX (la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la UE), RABIT (Equipos de Intervención Rápida en la Frontera),¹ EPN (Red de Patrullas Europeas)² y CRATE (Registro Central de bases de datos de equipamiento técnico disponibles).³ El sistema de gestión de fronteras de la UE se implementa también a través de operaciones conjuntas, coordinadas por FRONTEX y que implican varios estados miembros, llevadas a cabo en las fronteras marítimas, aéreas o terrestres. Las medidas de control y vigilancia de la UE sobre la movilidad humana de tipo irregular también se están extendiendo geográficamente, más allá de la frontera territorial común exterior de la UE, a través de operaciones conjuntas, en el territorio de estados terceros en África, y en base a los acuerdos bilaterales / asociaciones entre los estados miembros y terceros países.

En 2008, según FRONTEX, los estados miembros registraron unas 175,000 (aproximadamente un 20%) de cruces de frontera irregulares en las fronteras exteriores marítimas y terrestres. Mientras que en las fronteras marítimas la mayoría de detenciones se llevaron a cabo en Italia (37,000), seguida de Grecia (29,100) y España (16,200), en las fronteras terrestres los mayores números se registraron en las fronteras griegas con Albania (38,600) y Turquía (14,500), y en la frontera española con Marruecos y Ceuta y Melilla (7,500). Las fronteras terrestres orientales registraron un conjunto de 6,200 casos de cruces de frontera irregulares, con Polonia (3,298), Eslovaquia (978), Hungría (877) y Rumania (756) concentrando el 95% del total. En lo que a la

denegación de entrada se refiere, en 2008, los estados miembros registraron unas 140,000 (menos de un 11%) de casos en total, a repartir prácticamente a partes iguales entre fronteras terrestres (alrededor de 60,000) y marítimas (65,000). El mayor número de denegaciones, sin embargo, fue registrado en el Reino Unido (17,600) y en las fronteras aéreas españolas (13,600).⁴

El 13 de febrero de 2008, la Comisión Europea presentó un nuevo "paquete de fronteras" bajo el título de "Preparación de los próximos pasos en gestión de fronteras en la Unión Europea",⁵ en el que propone el desarrollo de hasta tres nuevas bases de datos informatizadas que contienen datos personales: 1) un sistema de entrada y salida que registra el movimiento de categorías específicas de nacionales de terceros países; 2) un sistema de control de fronteras automático para verificar de forma automática la identidad de un viajero, sea o no ciudadano de la UE; 3) un sistema de autorización de viajes electrónico para obtener datos personales de los viajeros de fuera de la UE a través de una verificación antes de su salida a través de Internet. El paquete también contiene dos documentos que sugieren cambios significativos respecto el papel de FRONTEX y las orientaciones del concepto de gestión integrada de fronteras exteriores de la UE. Éstos son el "Informe sobre la evaluación y el desarrollo futuro de la agencia FRONTEX",⁶ y la "Comunicación sobre la creación de EUROSUR (Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras)",⁷ un sistema de vigilancia vía satélite. La Comisión tiene intención de presentar la continuación de esta Comunicación con propuestas legislativas concretas en 2010.

2. Déficits y Temas Principales sobre la Política Europea sobre Fronteras

Los objetivos de la UE de desarrollar un sistema de gestión integrada para sus fronteras exteriores comunes se circunscriben en la llamada "Estrategia de Gestión de Fronteras",⁸ con el fin de mejorar los controles de frontera y vigilancia y afrontar todos los fenómenos identificados como amenazas, riesgos e inseguridades a la Unión de un modo más eficiente. El concepto de Gestión Integrada de Fronteras (IBM), no obstante, no tiene en cuenta la heterogeneidad y diversidad inherente en la "frontera de la UE", que de por sí está lejos de ser una línea demarcatoria uniforme entre el interior y el

1 Un polo de funcionarios de las agencias de vigilancia de frontera de los estados miembros para ser desplegado según petición de un estado miembro en casos de "presión urgente y excepcional".

2 Una operación conjunta permanente en partes seleccionadas del Océano atlántico y el mediterráneo coordinada por FRONTEX y dirigida por guardas de fronteras de Chipre, Francia, Grecia, Italia, Malta, Portugal, Eslovenia y España.

3 La base de datos contiene equipamiento técnico (naves, aviones, helicópteros) para control de fronteras y vigilancia pertenecientes a estados miembros, puesto a disposición del estado que lo pida temporalmente, sólo si los demás estados están de acuerdo.

4 Informe General de FRONTEX 2008, páginas 7-9.

5 COM (2008) 69 final, 13.02.2008.

6 COM (2008) 67 final, Bruselas, 13.02.2008.

7 COM (2008) 68 final, Bruselas, 13.02.2008.

8 Reunión ministerial informal en Justicia y Asuntos de Interior, Tampere, 20-22 septiembre de 2006, "Development of the EU's Integrated Management System for External Borders: Border Management Strategy" (Desarrollo del sistema de gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE: estrategia de gestión de fronteras", 7 de septiembre de 2006, Presidencia finlandesa de la UE.

exterior. Esto se evidencia cuando se comparan las fronteras del mercado interior con las del área Schengen. Mientras que el mercado interior es central para la UE, la frontera exterior Schengen pretende enmarcar un espacio territorial común sin fronteras internas, donde la libre circulación de personas se garantiza formalmente. Por ahora, sólo 22 estados miembros son parte del área Schengen⁹ y tres estados no miembros.¹⁰ Se prevé la incorporación de otro estado.¹¹

Además, el desarrollo de reglas comunes europeas en lo que se refiere al cruce de las fronteras exteriores de la UE ('Código de Fronteras Schengen'), y la creación de FRONTEX, ha llevado consigo la aparición de prácticas desiguales en la frontera, a pesar del hecho de que uno de los objetivos del marco legal compartido es el respeto por el imperio de la ley. Por ejemplo, las operaciones conjuntas coordinadas por FRONTEX pueden hacer surgir cuestiones de discriminación racial, desde el momento en el que van dirigidas a grupos nacionales específicos. En este sentido, la operación conjunta HYDRA (migración aérea ilegal china),¹² que llevó a la retención de 291 nacionales chinos durante los meses de abril y mayo de 2007, es bastante ilustrativa. También hay un conocimiento inadecuado e desinformación sobre las maneras en las que las fronteras exteriores de la UE se están gestionando y su impacto en las libertades y derechos fundamentales dentro y fuera de la Unión.

Por último, la implementación de la estrategia IBM ha tomado forma en gran parte por la creencia no fundamentada de que la tecnología en la seguridad es la solución definitiva a cualquier amenaza que afronte la UE. Una aproximación tal da por hecho las implicaciones éticas y humanas en el uso de las nuevas tecnologías en la seguridad o las trata como una cuestión secundaria. En este sentido, la creación de bases de datos que manipulan grandes cantidades de datos personales en la búsqueda de personas con ciertas características (Sistema de Información Schengen (SIS II), el Sistema de Información de Visados (VIS), la base de datos de ADN bajo el Tratado Prüm) lleva a determinar perfiles raciales y religiosos, lo cual viola las obligaciones no discriminatorias contenidas en la Carta de Derechos Fundamentales. De manera similar, el sistema propuesto en el Paquete de Fronteras

de la Comisión de 2008,¹³ no sólo no parece resistirse a las pruebas de proporcionalidad y razonabilidad que son esenciales para cualquier nueva legislación de la UE, sino que suscitan las mismas graves preocupaciones sobre los derechos del individuo a la protección de datos personales y la no discriminación.

3. Retos futuros y recomendaciones

Los retos siguientes pueden preverse en aras al desarrollo de una política de fronteras de la UE:

Primero, el Parlamento Europeo debería llevar a cabo su propia evaluación de FRONTEX y las actividades de los estados miembros en virtud del imperio de la ley y los derechos fundamentales. Con este fin, debería pedir que se hagan públicos y sean objeto de escrutinio independiente los informes de evaluación de las operaciones conjuntas de FRONTEX, análisis de riesgo y estudios de viabilidad. Además, debería informar a los ciudadanos y nacionales de terceros países sobre las vías en las que se gestiona la frontera de la UE y sobre las implicaciones de las tecnologías de seguridad y las propuestas de nueva gestión de fronteras sobre sus derechos y libertades.

En segundo lugar, debería crearse el cargo de supervisor de la frontera de la UE con el objetivo de asegurar que los controles de frontera de la UE, independientemente de dónde tengan lugar, sean coherentes con el derecho de la UE y la Carta de Derechos Fundamentales, y supervise las condiciones bajo las cuales tienen lugar las expulsiones de inmigrantes irregulares, bajo el marco que brinda la directiva relativa a normas y procedimientos comunes en los estados miembros para el retorno de nacionales de terceros países en situación irregular (directiva de retorno).

Por último, una evaluación en profundidad de los sistemas de tecnología de la información a gran escala de la UE, no sólo en lo que a su 'eficiencia' se refiere, sino también sus implicaciones legales y éticas debería llevarse a cabo. Igualmente, las cuestiones sobre la adecuación y proporcionalidad del flujo de información necesitan solventarse para evitar la idea de que la tecnología máxima es por definición la solución para una mejor seguridad.

9 Irlanda y el Reino Unido decidieron no participar. Bulgaria, Chipre y Rumania sólo aplican parcialmente el acervo de Schengen en este momento, por lo que los controles aún se llevan a cabo en las fronteras con estos tres estados miembros. Dinamarca forma parte del área Schengen pero, en ciertas medidas, puede decidir si implementa nuevas decisiones o iniciativas o no.

10 Islandia, Noruega y Suiza.

11 Liechtenstein.

12 Según el Informe General de FRONTEX 2007, HYDRA movilizó a 22 aeropuertos en 16 estados miembros y desplegó a 11 expertos.

13 Un sistema de entrada y salida; un sistema de control de fronteras automático y un sistema electrónico de autorización de viajes. Véase la sección 3 para más detalles.

ANEXO*

Medidas adoptadas

1. Reg. 1683/95 on common visa format (OJ 1995 L 164/1)
 - amended by Reg. 334/2002 (OJ 2002 L 53/7)
 - amended by Reg. 856/2008, OJ 2008 L 235/1.
2. Reg. 539/2001 establishing visa list (OJ 2001 L 81/1)
 - amended by Reg. 2414/2001 moving Romania to 'white list' (OJ 2001 L 327/1)
 - amended by Reg. 453/2003 moving Ecuador to 'black list' (OJ 2003 L 69/10)
 - amended by Reg. 851/2005 on reciprocity for visas (OJ 2005 L 141/3)
 - amended by Reg. 1932/2006 (OJ 2006 L 405/23).
3. Reg. 789/2001 on procedure for amending CCI (OJ 2001 L 116/2).
4. Reg. 1091/2001 on freedom to travel for holders of long-term visas (OJ 2001 L 150/4).
5. Reg. 333/2002 on visa stickers for persons coming from unrecognised entities (OJ 2002 L 53/4)
6. Reg. 415/2003 on visas at the border and visas for seamen (OJ 2003 L 64/1).
7. Reg. 693/2003 on FTD and FRTD (OJ 2003 L 99/8).
8. Reg. 694/2003 on format for FTD and FRTD (OJ 2003 L 99/15).
9. Reg. 1295/2003 re special rules for Olympic Games (OJ 2003 L 183/1).
10. Decision establishing a Visa Information System (VIS) (OJ 2004 L 213/5).
11. Reg. 2007/2004 establishing External Borders Agency (OJ 2004 L 349/1).
12. Reg. 2133/2004 on biometric features in EU passports (OJ 2004 L 369/5).
13. Recommendation on visa issuing for researchers (OJ 2005 L 289/23).
14. Reg. 2046/2005 on Olympic visas: OJ 2005 L 334/1.
15. Reg. 562/2006, borders code: OJ 2006 L 105/1 (applies from 13.10.2006)
 - amended by Reg. 296/2008, OJ 2008 L 97/60
 - amended by Reg. 81/2009, regarding use of the VIS (OJ 2009 L 35/56) - adopted Nov. 2008.
16. Two decisions on transit through new Member States, Switzerland (OJ 2006 L 167)
 - see implementation information, OJ 2006 C 251/20.
17. Reg. 1931/2006 on local border traffic within enlarged EU/at external borders of EU (OJ 2006 L 405/1).
18. Decision establishing European Borders Fund (OJ 2007 L 144).
19. Regulation 863/2007 on border guard teams (OJ 2007 L 199/30).
20. Decisions on transit through Romania, Bulgaria, Switzerland (OJ 2008 L 161).
21. Reg. 767/2008 establishing Visa Information System (OJ 2008 L 218/60) ; third-pillar VIS Decision (OJ 2008 L 218/129).
22. Reg. on biometric visas (adopted March 2009; not published yet).

Medidas propuestas

1. Proposed Reg. on visa code (COM (2006) 403, 19.7.06): deal between Council and EP, March 2009; approved by EP, April 2009.
2. Regulation amending Regulation on passport security: COM (2007) 619, 18 Oct. 2007: deal between Council and EP, Dec. 2008; approved by EP
3. Regulation codifying Regulations establishing EC visa list (COM (2008) 761, 28 Nov. 2008) – discussion underway in Council working group.
4. Regulation codifying Regulations establishing EC visa format (COM (2008) 891, 19 Dec. 2008).
5. Regulations on long-term visas (COM (2009) 90 and 91, Feb. 2009) - discussions ongoing in Council, EP.
6. Regulation on Schengen evaluation (COM (2009) 102, March 2009) - discussions ongoing in Council, EP.

Medidas futuras

1. Proposals on SIS/VIS/Eurodac management agency, reports on stamping of passports and border traffic system

* Los autores dan las gracias al Prof. Steve Peers (Essex University) por esta tabla de medidas.