



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 7.5.2002
COM(2002) 233 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO
EUROPEO**

**HACIA UNA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS FRONTERAS EXTERIORES DE
LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA**

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

HACIA UNA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA

I. INTRODUCCIÓN

La situación política e institucional:

1. Según las conclusiones del Consejo Europeo de Laeken de 14 y 15 diciembre 2001

La mejora de la gestión del control de las fronteras exteriores de la Unión contribuirá a luchar contra el terrorismo, las redes de inmigración clandestina y la trata de seres humanos. " El Consejo Europeo ha solicitado 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 podría crearse un mecanismo o servicios comunes de control de fronteras exteriores (...)"¹.

Esta conclusión del Consejo Europeo llama la atención sobre el hecho de que una gestión coherente, eficaz y común de fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión reforzará la seguridad y el sentimiento de los ciudadanos de que pertenecen a un espacio y a un destino compartidos. Esta conclusión se inscribe en la continuidad de la acción emprendida para contribuir a luchar contra el terrorismo, las redes de inmigración clandestina y la trata de seres humanos². El Consejo Europeo destaca también con este motivo la gran complementariedad de las distintas tareas que se ejercen en el control y la vigilancia del cruce de las fronteras exteriores al mismo tiempo que desde el punto de vista institucional de la Unión se distribuyen algunas de estas tareas entre el primer y el tercer pilar.

No cabe duda por ejemplo de que el cruce de las fronteras exteriores por las personas es una materia regulada por el Derecho comunitario en el título IV del TCE. Tampoco hay duda de que la detención de una persona buscada por la justicia o la interpelación de una persona que amenaza el orden público son materias que dependen del tercer pilar. En la acción diaria puede ocurrir que las autoridades que controlan las fronteras exteriores ejerzan estas dos tareas simultáneamente: el control de entrada en el territorio comienza siempre por el control de los pasaportes y visados, tareas fijadas por el Derecho comunitario, pero el control de entrada puede conducir a ejercer una tarea de naturaleza policial o judicial si todo indica que la persona está en situación de búsqueda o constituye una amenaza para la seguridad.

2. Las potencialidades resultantes del Acta Única Europea, del Tratado de Maastricht y del "laboratorio de Schengen" han desembocado en el Tratado de Amsterdam y sus protocolos anejos. El 1 de mayo de 1999 las realizaciones jurídicas y la experiencia operativa del acervo de Schengen se incorporaron al marco institucional de la Unión Europea. Los dispositivos esenciales de este acervo relativos al cruce de las fronteras exteriores por las personas se integraron en el título IV del TCE, mientras que otras disposiciones relativas a las medidas compensatorias en el ámbito de la seguridad lo hicieron en el Título VI del TUE. Estas medidas, ya sean de seguridad del primer pilar, como el refuerzo de los controles en las

¹ Conclusión n° 42 del Consejo Europeo de Laeken de 14 y 15 diciembre 2001.

² Comunicación de la Comisión sobre la inmigración ilegal (COM)(2001) 672 de 15 de noviembre de 2001 y discurso del Presidente Prodi en el Colegio de Europa de Brujas en noviembre 2001.

fronteras exteriores comunes³ o del tercer pilar, como la cooperación policial y judicial dentro del espacio de libre circulación⁴, son complementarias y deben progresar juntas. Es la finalidad del espacio de libertad, seguridad y justicia instaurado por el Tratado de Amsterdam.

Integrado en la Unión Europea, el acervo legislativo y operativo de Schengen no ha sido modificado ni alterado, ha recibido simplemente nuevos fundamentos jurídicos⁵. En concreto esto significa que:

- las disposiciones del acervo tienen ahora el valor jurídico institucional que les ha sido asignado por la nueva base jurídica en el título IV del TCE o el VI del TUE;
- la división del acervo Schengen entre los títulos IV del TCE y el VI del TUE determina los procedimientos institucionales requeridos para su modificación o desarrollo; pero este reparto no prejuzga ni la naturaleza, ni el estatuto, ni la organización de las fuerzas públicas nacionales que cada Estado miembro designa para aplicar tal o cual disposición del acervo de Schengen en materia de control de fronteras exteriores.

Para aclarar los malentendidos que subsisten a veces, hay que hacer hincapié en la diferencia entre dos conceptos: por una parte, la fuente de las normas jurídicas y, por la otra, la organización del trabajo de las respectivas autoridades nacionales.

3. El acervo actual de la Unión en cuanto a fronteras exteriores se desarrolló en gran parte en el marco de Schengen y bajo el título IV del TCE. Al desarrollar una estrategia global para las fronteras exteriores de la Unión, hay que tener en cuenta que el Reino Unido e Irlanda no participan automáticamente en el acervo de Schengen ni en el título IV y que están autorizadas a mantener controles sobre las personas que entran en su territorio procedentes de los demás Estados miembros. Recíprocamente autoriza a los otros Estados miembros a mantener controles sobre las personas que entran en su territorio "procedentes del Reino Unido o de todo territorio cuyas relaciones exteriores estén incluidas bajo su responsabilidad", así como sobre las personas procedentes de Irlanda.

Estos dos Estados miembros participan no obstante en la cooperación del título VI del TUE y ahora han elegido participar en los aspectos de cooperación policial y judicial del acervo Schengen, incluidas algunas medidas de lucha contra la inmigración ilegal. Estos dos Estados miembros por propio deseo también participan ahora en este ámbito en las acciones de la Comunidad del título IV tales como la responsabilidad de los transportistas, la acción contra la ayuda a la entrada, al tránsito o a la estancia ilegal en el territorio, acuerdos de readmisión con terceros países y medidas para reforzar la seguridad de los visados.

A pesar de la posición particular del Reino Unido e Irlanda, se admite que la acción para reforzar las fronteras exteriores de la Unión reviste interés para todos los Estados miembros. La vulnerabilidad de las fronteras, la necesidad de desarrollar infraestructuras en los países

³ Sobre la base del título IV del TCE y en primer lugar del artículo 62.

⁴ El artículo 61 del TCE hace referencia a "medidas en el ámbito de la cooperación policial y judicial (...) de conformidad con lo dispuesto en el Tratado de la Unión Europea". Por otra parte, el artículo 29 del TUE prevé "un alto grado de seguridad en un" espacio de libertad, seguridad y justicia ", gracias, en particular, "a una mayor cooperación entre las fuerzas policiales, las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes de los Estados miembros (...)".

⁵ La Decisión del Consejo n° 1999/435 de 20 de mayo de 1999 relativa a la definición del acervo de Schengen (publicada en el Diario Oficial n° L 176 de 10 de julio de 1999, páginas 1 a 16) determina el conjunto de las disposiciones que se considera que constituyen la base jurídica de dicho acervo. La Decisión del Consejo n° 1999/436 de 20 de mayo de 1999 determina, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del Tratado de la Unión Europea, la base jurídica de cada una de las disposiciones o decisiones que constituyen el acervo de Schengen (publicada en el Diario Oficial n° L 176 de 10 de julio de 1999, páginas 17 a 30)

candidatos y en terceros países para tratar la inmigración ilegal, así como el peligro de la delincuencia organizada y el terrorismo repercuten en todos los Estados miembros, apliquen o no la totalidad del acervo Schengen. A este respecto, debe hacerse hincapié en una cooperación operativa, que no requiere inicialmente una base jurídica formal, en materias como la detección del fraude documental y el refuerzo de las autoridades en terceros países. Esto puede aprovecharse de la experiencia y la contribución de todos los Estados miembros.

Lo que está en juego:

4. La seguridad de las fronteras exteriores de la Unión Europea es un tema esencial para los ciudadanos europeos. A veces, se sigue considerando, sin motivo o con razón, que las fronteras exteriores de la Unión Europea son el eslabón débil que puede poner en peligro el nivel de seguridad interior de los Estados miembros, en particular, en un espacio sin fronteras interiores. La Unión Europea ya posee un acervo comunitario preciso en el ámbito de las fronteras exteriores, pero la principal dificultad actual consiste en poder organizar entre los Estados miembros la sinergia operativa que permita tener acciones mejor coordinadas y, en consecuencia, un nivel de seguridad más homogéneo en todas las fronteras exteriores. Además, en la perspectiva de la ampliación, los ciudadanos recuerdan la necesidad de mantener o incluso de aumentar el nivel de seguridad interior de una Unión Europea ampliada. Ante la diversificación de peligros que acechan indistintamente el cruce de fronteras exteriores por personas o por mercancías, es factible lograr sinergias, mayor eficacia y una mejor asignación de los recursos gracias a una gestión menos compartimentada de los servicios nacionales, respetando al mismo tiempo la realidad institucional y geográfica.

Los nuevos retos a la seguridad interior hacen presión en una Unión Europea en curso de ampliación para que considere las fronteras exteriores como una cuestión prioritaria. Es necesario en efecto dar una respuesta a cuatro exigencias principales:

- Garantizar la confianza mutua entre los Estados miembros que han suprimido los controles de personas y mercancías⁶ en sus fronteras interiores y facilitar en consecuencia el movimiento de las personas;
- Aumentar la eficacia de la lucha contra la inmigración clandestina, respetando los principios del derecho de asilo, contra la trata de seres humanos y contra los tráfico de toda índole vinculados a la delincuencia organizada y a la droga;
- Dotarse de los medios para luchar contra todo tipo de peligros interiores y exteriores con que el terrorismo lastra los Estados miembros y la seguridad de las personas;
- Garantizar un elevado nivel de seguridad dentro de la Unión Europea después de su ampliación, en particular una vez que se haya autorizado a los nuevos Estados miembros a aplicar el acervo Schengen⁷ lo que tendrá por consecuencia aumentar considerablemente las fronteras exteriores terrestres en un medio regional a menudo más difícil.

⁶ El territorio aduanero comunitario cubre el territorio de todos los Estados miembros de la Unión Europea. Cubre, en particular, algunas partes ultra periféricas del territorio de los Estados miembros que no están incluidas en el ámbito de aplicación del acervo de Schengen, de conformidad con el artículo 138 del Convenio de Schengen, y a las declaraciones hechas en el momento de la firma del Tratado de Amsterdam. El territorio aduanero comunitario no cubre por contra Noruega e Islandia, ni algunos territorios periféricos o autónomos que estaban incluidos en la Unión nórdica de pasaportes y que permanecen explícitamente cubiertos por la aplicación del acervo de Schengen.

⁷ El artículo 8 del Protocolo que integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea dispone que "el acervo de Schengen y otras medidas adoptadas por las instituciones en su ámbito han de aceptarse en su totalidad como acervo por todo Estado que sea candidato a la adhesión". No obstante, el acervo de Schengen no se aplicará a los nuevos Estados miembros a partir de su adhesión a la Unión Europea, a diferencia del acervo comunitario aduanero.

Se puede recordar aquí que la aplicación del acervo de Schengen se hará en dos etapas distintas para los nuevos Estados miembros, como fue también el caso anteriormente para todos los demás Estados miembros⁸: la adhesión a la Unión Europea no significa automáticamente para un nuevo Estado miembro que se le autorice a aplicar la totalidad del acervo de Schengen, ya que para ello se requiere una decisión específica del Consejo, después de se haya comprobado que el Estado miembro ha alcanzado, en particular, el grado requerido de seguridad de sus fronteras exteriores. Los países candidatos se preparan con seriedad desde hace varios años a las exigencias del acervo de Justicia e Interior. Gozan para eso de financiaciones muy importantes y de la asistencia técnica de la Unión Europea. La adaptación de su sistema institucional y jurídico, así como la modernización de las infraestructuras y equipamientos para la gestión de las fronteras de los países candidatos progresan de manera alentadora.

Se puede también recordar aquí que la mejora de la eficacia de los procedimientos de los controles en las fronteras exteriores no sólo aumentará la seguridad interior de los Estados miembros, sino que también contribuirá a acelerar la circulación de las personas, bienes y mercancías entre la Unión Europea y terceros países. Los intercambios económicos y culturales, en particular, con los países terceros más cercanos geográficamente, resultarán así favorecidos en interés mutuo.

5. En las fronteras exteriores de la Unión Europea se afirma una identidad común de seguridad interior. La ausencia de una visión y de una política comunes claramente perfiladas en cuanto a fronteras exteriores implica importantes riesgos políticos y estratégicos. Éstos pueden, a largo plazo, obstaculizar la afirmación de una política viable de la Unión Europea en el ámbito de Justicia e Interior. Se pueden destacar varios tipos de deficiencias:

- Una gestión de fronteras exteriores de carácter puramente nacional o por acuerdos entre países limítrofes: esta situación sería poco propicia al desarrollo de la confianza mutua indispensable para mantener la abolición de los controles de las personas en las fronteras interiores;
- La imposibilidad de dotarse de un marco presupuestario estructurado, previsible y garante de una determinada continuidad de acción: es una de las condiciones para que la Unión Europea pueda alcanzar objetivos más ambiciosos que la simple sucesión de operaciones específicas. Lo que está en juego es la capacidad de los Estados miembros y de la Unión de aplicar una división equitativa de la carga financiera y la capacidad de crear nuevas sinergias generadoras de economías de escala y de medios;
- La imposibilidad de afrontar con una sola voz la dimensión exterior de la política de control y vigilancia de fronteras exteriores: la capacidad de la Unión para afirmar su propia política se pone a prueba en negociaciones o debates con terceros países, o en trabajos técnicos en organizaciones internacionales en ámbitos que afectan directa o indirectamente a los controles de las fronteras.

⁸ Entre los últimos ejemplos cronológicamente que son los más comparables a la situación de los actuales países candidatos figuran, en particular, Austria, Finlandia y Suecia que se convirtieron en miembros de la Unión Europea el 1 de enero 1995. Austria se adhirió al Convenio de Schengen el 28 de abril de 1996 pero hasta el 31 de marzo de 1998 no se le autorizó a aplicar plenamente el acervo. Finlandia y Suecia se adhirieron al Convenio de Schengen el 19 de diciembre de 1996 pero no fueron autorizados a aplicar plenamente el acervo de Schengen hasta el 26 de marzo de 2001.

Objetivos

6. Una de las ambiciones de esta comunicación es proponer mecanismos de trabajo y cooperación en la Unión Europea que permitan a los expertos en controles de fronteras exteriores ponerse alrededor de una misma mesa para coordinar sus acciones operativas en el marco de una estrategia integrada que tenga progresivamente en cuenta la pluralidad de las dimensiones de la gestión de las fronteras exteriores. Se trata de lograr un marco coherente para una acción común a medio y largo plazo. La presente comunicación se centra en las personas y se basa pues en el acervo de Schengen que es la única realidad hoy por hoy de Derecho comunitario sobre este tema. Las orientaciones y medidas preconizadas por esta comunicación tienen un carácter dinámico en el tiempo. Están concebidas para establecerse inicialmente como un desarrollo del acervo Schengen, en el marco de los Tratados tal como existen hoy. No se trata de negar la realidad institucional de los tres pilares de la Unión que es insoslayable para crear normas de derecho. Se trata sobre todo de poner en marcha una dinámica de acciones operativas construida a partir de la dimensión Justicia e Interior de las fronteras exteriores. A medida que esta dinámica se desarrolle, pondrá de relieve sin duda nuevas necesidades institucionales sobre las cuales tendrá que ocuparse probablemente el Convenio sobre el futuro de la Unión Europea. En cualquier caso, y para completar la reflexión sobre las fronteras exteriores en el marco existente, a la presente comunicación seguirá otra centrada en las mercancías y bienes de toda clase. Partiendo de experiencias diferentes, estas dos comunicaciones deben contribuir juntas a una estrategia global destinándose a una mayor eficacia de la gestión integrada de las fronteras exteriores.

Además, la ampliación supondrá nuevos retos en la protección de las fronteras exteriores. En gran parte los futuros Estados miembros se convertirán en responsables de la seguridad interior de la Unión al mismo tiempo que seguirán estando bajo el efecto de un proceso de transición económica y social. La gestión de estas futuras fronteras exteriores desempeñará un papel decisivo en las perspectivas de desarrollo de las relaciones de la Unión con sus futuros vecinos, como Bielorrusia y Ucrania. Por lo tanto, conviene adoptar un enfoque coherente en estrecha cooperación con los futuros Estados miembros, en la prolongación de las acciones realizadas desde hace varios años por la Unión Europea.

7. La presente Comunicación comienza (Parte II) describiendo el acervo comunitario y las prácticas operativas existentes, para hacer un diagnóstico de las necesidades de la Unión Europea en vías de ampliación. Sobre la base de este diagnóstico, propone (Parte III) el desarrollo de una política común de gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, integrando componentes que se consideran inseparables.

II. UNA CONSTATAción: EL ACERVO COMUNITARIO EN MATERIA DE CRUCE DE FRONTERAS EXTERIORES SIGUE CARECIENDO DE UNA AUTÉNTICA COORDINACIÓN OPERATIVA.

Es necesario en primer lugar describir brevemente el marco jurídico e institucional resultante del acervo de Schengen y las prácticas operativas actuales, con el fin de poder hacer un diagnóstico de las necesidades.

II. a) El marco jurídico e institucional de la gestión de las fronteras exteriores

8. El acervo comunitario y las fuentes del Derecho positivo en vigor.

Desde la implementación del Convenio de Schengen el 26 marzo 1995⁹ los controles y la vigilancia en las fronteras exteriores de los Estados miembros participantes están regulados por principios comunes y uniformes. El contenido de estos principios comunes y uniformes se encuentra en el capítulo 2 del Título II del Convenio de Schengen. Las disposiciones de aplicación más precisas de estos principios fueron establecidas y enumeradas por el Manual común de fronteras exteriores¹⁰. El conjunto de estas disposiciones ha recibido una nueva base jurídica en el título IV del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE)¹¹.

El artículo 3 del Convenio de Schengen dispone que "*las fronteras exteriores sólo podrán cruzarse por los pasos fronterizos y durante las horas de apertura establecidas*". El artículo 5 del Convenio de Schengen establece los principios de una legislación comunitaria relativa a la entrada de extranjeros para una estancia que no exceda tres meses en el espacio común de libre circulación, así como de las disposiciones legales relativas a la reacción del servicio de guardia de fronteras ante personas consideradas no admisibles, de conformidad con el artículo 96 del Convenio de Schengen.

El artículo 6 del Convenio de Schengen establece las obligaciones de los Estados miembros en el ámbito del control y la vigilancia de las fronteras exteriores¹². Las personas que cruzan legalmente las fronteras exteriores serán controladas. En cuanto al control de las personas, las obligaciones de los Estados miembros son relativamente amplias. Es obligatoria la comprobación sistemática de su identidad, incluso en el caso de ciudadanos de la Unión Europea y de beneficiarios del Derecho comunitario. La vigilancia por su parte se ejerce en los espacios situados entre los pasos autorizados con el fin de disuadir del cruce ilegal de la frontera exterior. Los Estados miembros deben velar para que se ejerza un nivel equivalente a lo largo de fronteras exteriores.

9. Otros elementos del acervo de Schengen son indisolubles del control y la vigilancia de las fronteras exteriores:

- las disposiciones del acervo Schengen de los artículos 26 (responsabilidad de los transportistas) y 27 (responsabilidad derivada de la ayuda a la inmigración irregular con fines lucrativos) del Convenio, así como las subsiguientes disposiciones¹³ para prevenir la inmigración ilegal;
- las disposiciones del apartado 3 del artículo 71 relativas al refuerzo de los controles de la circulación de personas, mercancías y medios de transporte en las fronteras exteriores "con el fin de luchar contra la importación ilícita de estupefacientes y sustancias psicótropas..."

⁹ Para simplificar, se habla del "Convenio de Schengen", pero la referencia correcta es "Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen del 14 de junio 1985" entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990". El texto completo de este Convenio está publicado en el Diario Oficial L 239 de 22 septiembre 2000 (páginas 19 a 62)

¹⁰ La Decisión del Comité ejecutivo Schengen que adoptó este Manual se publicó en el Diario Oficial L 239 de 22 septiembre 2000 (página 317 Recibió base jurídica en la Unión Europea, de conformidad con la Decisión del Consejo 1999/436/CE de 20 de mayo de 1999.

¹¹ Véase la decisión del Consejo 1999/436 de 20 de mayo de 1999 publicada en el Diario Oficial L 176 de 10 de julio de 1999.

¹² Véase el Anexo 1 para la definición de la terminología utilizada.

¹³ Directiva n° 2001/51/CE del Consejo de 28 junio 2001 por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 (Diario Oficial n° L 187 de 10/07/2001 p. 45 - 46)

- disposiciones horizontales como el Sistema de información Schengen (SIS ¹⁴) que pueden aplicarse también a las fronteras exteriores.

La letra a) del apartado 1 del artículo 101 del Convenio de Schengen prevé que las "autoridades competentes para los controles fronterizos" tendrán acceso a la totalidad de "los datos integrados en el Sistema de Información de Schengen, así como el derecho de consultarlos directamente". Esta disposición tiene como objetivo que la frontera exterior, con motivo de los controles de las personas al entrar y salir del territorio, desempeñe un papel de barrera o filtro en la perspectiva de la seguridad interior en sentido amplio. Por otra parte, las autoridades consulares tienen acceso a las descripciones personales obtenidas con arreglo al artículo 96 del Convenio de Schengen a efectos de la no admisión de algún extranjero en el territorio. Deben obligatoriamente consultar el SIS antes de expedir un visado a un extranjero¹⁵.

10. Cómo se garantiza la correcta aplicación de las normas comunes para el cruce de fronteras exteriores.

La cooperación intergubernamental Schengen había instaurado un dispositivo de vigilancia mutua denominado *Comisión Permanente de evaluación y aplicación de Schengen* dotada de un mandato que abarca materias precisas¹⁶. De conformidad con este mandato, pueden normalmente evaluarse, en cada Estado miembro, los vínculos e interacciones entre la manera de efectuar los controles y la vigilancia de fronteras exteriores, la práctica de la expedición de los visados, la cooperación policial y judicial en las fronteras interiores y la utilización del SIS. Este dispositivo de evaluación tiene dos finalidades distintas:

- evaluar a los nuevos Estados miembros con el fin de preparar la Decisión del Consejo que les autorizará a aplicar el acervo de Schengen¹⁷
- comprobar más tarde que los Estados miembros aplican correctamente el acervo de Schengen¹⁸

Este dispositivo de evaluación tiene una doble base jurídica, el artículo 66 del TCE y los artículos 30 y 31 del Tratado de la Unión Europea (UE)¹⁹.

11. Actualmente, el dispositivo de evaluación no permite visitas de improvisado, y éstas no tienen el carácter de verdaderas inspecciones. Así no permite observar fenómenos o disfunciones que afecten simultáneamente a varios Estados miembros: por ejemplo algunos tipos de fronteras exteriores (marítimas, terrestres o aéreas) o también los consulados de varios Estados miembros en la misma región del mundo.

En el caso de los Estados miembros que aplican el acervo de Schengen, la visita de evaluación da lugar a un informe. Sin embargo, no pueden sacarse todas las consecuencias lógicas de este informe, por ejemplo en forma de sanciones o ayudas operativas y financieras respecto a uno o más Estados miembros. Este dispositivo resultante de la *Comisión permanente de evaluación y aplicación de Schengen* constituye no obstante un primer paso

¹⁴ Véanse los artículos 92 a 101 del Convenio de Schengen.

¹⁵ Los ciudadanos de la Unión Europea, los nacionales de los países del Espacio Económico Europeo, así como los miembros de la familia de estos beneficiarios del Derecho comunitario cualquiera que sea su nacionalidad no pueden ser inscritos, en principio, en virtud del artículo 96.

¹⁶ Véase la Decisión del Comité ejecutivo Schengen SCH/COM-ex (98)26 def. de 16 de septiembre de 1998 publicada en el Diario Oficial L 239 de 22 de septiembre de 2000 (página 138)

¹⁷ La última evaluación de este tipo se refirió al grupo formado por Dinamarca, Finlandia, Suecia, Noruega e Islandia del primer trimestre 2000 al primer trimestre 2001.

¹⁸ La última evaluación de este tipo se refirió a Francia el primer trimestre 2002.

¹⁹ Véase la decisión del Consejo 1999/436 de 20 de mayo de 1999 publicada en el Diario Oficial L 176 de 10 de julio de 1999.

muy importante para reforzar, en una perspectiva de seguridad interior, la función de evaluación de las fronteras exteriores. Hay que tenerlo en cuenta en cumplimiento de la declaración de la Comisión con ocasión de la integración del acervo de Schengen en la Unión Europea²⁰ y en el respeto del ejercicio institucional habitual previsto en caso de incumplimiento de la aplicación correcta del Derecho comunitario por un Estado miembro.

II. b) Las prácticas operativas actuales

12. Quiénes constituyen actualmente los Servicios de Guardia de fronteras de los Estados miembros de la Unión Europea

El artículo 6 del Convenio de Schengen estipula que los procedimientos uniformes de control se efectuarán "*en el marco de las competencias nacionales y de la legislación nacional teniendo en cuenta los intereses de todas las Partes Contratantes*". Se desprende que cada Estado miembro es libre de confiar el control y la vigilancia de fronteras exteriores a las autoridades de su elección según su propia estructura nacional interna. Estas misiones se confían en algunos Estados a un único cuerpo y en otros, a varios cuerpos que dependen de departamentos ministeriales diferentes. La coordinación entre estos distintos servicios se hace a escala nacional central, o a escala regional, como recomienda el "Catálogo de buenas prácticas Schengen"²¹.

13. La naturaleza de las misiones confiadas por los Estados miembros a las distintas autoridades nacionales presentes en las fronteras exteriores abarca un gran abanico de actividades. Los servicios nacionales de un Estado miembro no siempre tienen en otro Estado miembro su homólogo exacto, aunque realicen las mismas misiones y tengan los mismos poderes para la represión, la prevención o la investigación. Esta diversidad de las organizaciones administrativas nacionales es sin duda legítima, pero debe sin embargo poder inscribirse en la práctica en el marco de una estrategia común de gestión de las fronteras exteriores en la Unión Europea. Convendría, por tanto, fomentar entre los responsables y los agentes de estos distintos servicios la conciencia de que actualmente son de hecho los guardias de fronteras de los Estados miembros de la Unión Europea. Conviene pues que estos servicios conciban su acción como contribución a una red europea de control y vigilancia. En definitiva, la suma de las actividades y misiones del conjunto de estos servicios debería garantizar una aplicación homogénea del acervo de Schengen, del Código aduanero comunitario y de todas las demás disposiciones de Derecho CE/UE susceptibles de aplicarse en las fronteras exteriores. Se trata de aumentar la coordinación entre las distintas administraciones, lo que aportaría un valor añadido, por ejemplo en el intercambio de sus métodos de análisis de riesgo.

²⁰ "De conformidad con el artículo primero del Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea, la cooperación reforzada Schengen 'se llevará a cabo en el marco institucional y jurídico de la Unión Europea y en el ámbito de las disposiciones pertinentes del Tratado de la Unión Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea'. Por lo tanto, la Comisión considera que la integración de la decisión del Comité Ejecutivo por la que se crea una Comisión permanente de evaluación y aplicación de Schengen (SCH/Com-ex (98) 26 def. de 16.9.1998) en el marco de la Unión no afecta en modo alguno las competencias que le atribuyen los Tratados, y en particular la responsabilidad que le incumbe como guardiana de los mismos."(véase Diario Oficial L176 de 10 de julio de 1999, página 30.

²¹ Catálogo UE de Schengen: Control de las fronteras exteriores, expulsión y readmisión: recomendaciones y prácticas idóneas (documento adoptado por el Consejo JAI el 28 febrero 2002 y publicado por la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea)

14. En el plano financiero, el coste de personal y de equipos corre a cargo del presupuesto nacional de cada Estado miembro, lo que, debido a la configuración geográfica, puede suponer una carga económica muy importante para algunos Estados miembros, en particular, en cuanto a la vigilancia de las fronteras marítimas. Los métodos de trabajo, utilización del personal y material, así como sus normas de gestión, se rigen esencialmente por consideraciones nacionales, a pesar de las disposiciones del artículo 6 del Convenio de Schengen²². Cabe señalar, sin embargo, que en el ámbito aduanero no ocurre así. Los Estados miembros retienen el 25% de los recursos propios de la Comunidad obtenidos del producto de los derechos de aduana para necesidades de infraestructuras de la frontera exterior aduanera²³. Hay ayudas comunitarias para acciones conjuntas a lo largo de las fronteras exteriores de la Unión, incluso en las fronteras marítimas, en el campo de la cooperación policial, aduanera y judicial. Del lado de la Unión, de tales acciones pueden optar a ayudas de la Iniciativa comunitaria INTERREG que apoya la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional. Esto puede ponerse en correspondencia con acciones del otro lado de la frontera utilizando distintos instrumentos según el medio geográfico (TACIS, PHARE, CARDS, MEDA). INTERREG va a extenderse para cubrir a los nuevos Estados miembros después de la ampliación.

15. ¿Cuáles son las dificultades de aplicación del acervo comunitario en el cruce de fronteras exteriores por personas ?

El artículo 5 del Convenio de Schengen dispone que para poder ser admitido en el espacio común de libre circulación, el extranjero no debe "*suponer un peligro para el orden público, la seguridad nacional o las relaciones internacionales de [uno de los Estados miembros]*". Este principio parece difícil de aplicar de manera homogénea en las fronteras exteriores, ya que la situación de las personas se aprecia en función de criterios nacionales que no son equivalentes de un Estado miembro a otro. La misma dificultad puede plantearse para la aplicación de las disposiciones del artículo 6 del Convenio de Schengen relativas a la investigación y la prevención de peligros²⁴.

Posibles diferencias de legislaciones nacionales y prácticas administrativas pueden producir diferencias de seguridad entre partes de las fronteras exteriores controladas por distintos Estados miembros. La interpretación de las normas relativas a la descripción personal en el SIS pueden variar de un Estado miembro a otro. Hay también diferencias en cuanto al acceso al SIS que tienen los distintos servicios responsables del control y la vigilancia de las fronteras exteriores. Estos factores afectan necesariamente a la homogeneidad de la gestión de fronteras exteriores en una perspectiva de seguridad interior del espacio común de libre circulación.

Por otra parte, el artículo 6 del Convenio de Schengen prevé que todas las personas que cruzan las fronteras exteriores serán objeto de control a la entrada y a la salida, pero su

²² "[los Estados miembros] se comprometen a disponer de personal adecuado y en número suficiente para ejercer el control y la vigilancia de las fronteras exteriores." (...) en las fronteras exteriores se ejercerá un nivel equivalente de control "

²³ De conformidad con la Decisión 2000/597/Euratom, sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas, que entró en vigor el 1 de marzo 2002 se autoriza a los Estados miembros a retener el 25% como gastos vinculados a la percepción de los recursos propios tradicionales.

²⁴ "*El control de las personas incluirá (...) también la investigación y la prevención de peligros para la seguridad nacional y el orden público [de los Estados miembros]." Dicho control se referirá asimismo a los vehículos y los objetos que se hallen en poder de las personas que crucen las fronteras*".

redacción²⁵ puede sugerir que los controles de salida son secundarios. Esta situación merece un examen profundo con relación a la buena aplicación de medidas de prohibición de salida del territorio o vigilancia discreta de las personas potencialmente peligrosas para la seguridad. En los controles de salida del territorio, en particular, se puede mejorar la complementariedad entre los servicios encargados del control de las personas y los de carácter aduanero o fiscal.

16. Formas de cooperación entre los Estados miembros en las mismas fronteras exteriores de la Unión Europea.

En el ámbito del control y la vigilancia de fronteras exteriores, los Estados miembros utilizan hoy dos tipos marco de cooperación en aplicación del acervo de Schengen:

- Los intercambios de funcionarios de enlace previstos en el artículo 7 del Convenio de Schengen²⁶: sus finalidades son la asistencia y la cooperación permanente entre los Estados miembros "*para efectuar de forma eficaz los controles y la vigilancia*" así como el fomento "*de una formación y de una actualización de conocimientos uniformes para el personal destinado a los controles*";
- Los acuerdos bilaterales de cooperación policial celebrados entre los Estados miembros sobre la base del artículo 47 del Convenio de Schengen²⁷: su utilización en las fronteras exteriores tiene por objetivo esencial la lucha contra la inmigración ilegal y la prevención de la delincuencia organizada, según las orientaciones fijadas por el Comité ejecutivo Schengen²⁸.

17. Algunos de estos acuerdos bilaterales de cooperación policial se utilizan a veces como soporte para experimentar con unidades mixtas de dos países destinadas en las fronteras exteriores. Su tamaño, misiones y capacidad de actuar son todavía limitados. Parece difícil que puedan salir de un marco bilateral para alcanzar una dimensión realmente europea. Por el momento, los funcionarios así destinados en el territorio de otro Estado miembro no pueden ejercer las prerrogativas de poder público que les serían necesarias para realizar las misiones de control y vigilancia de fronteras exteriores. Además, estos ejemplos de cooperación bilateral entre los Estados miembros derivadas del acervo de Schengen no están coordinadas con otras formas de colaboración, como la gestión de fronteras exteriores en una perspectiva aduanera.

²⁵ "(...) a la salida, se procederá al control que exija el interés de todas las Partes contratantes 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 de las Partes contratantes." Dicho control se efectuará sobre los extranjeros en todos los casos; si no pudieran efectuarse dichos controles por circunstancias especiales, se establecerán prioridades. A este respecto, el control de la circulación a la entrada tendrá prioridad, en principio, sobre el control a la salida. (...)".

²⁶ La base jurídica del artículo 7 del Convenio de Schengen está determinada por el artículo 66 del TCE "*en la medida en que estas disposiciones no constituyen formas de cooperación policial según lo dispuesto en el título III del Convenio de Schengen*" de conformidad con la Decisión del Consejo 1999/436/CE de 20 mayo 1999 publicada en el Diario Oficial L 176 de 10 julio 1999.

²⁷ La base jurídica de esta disposición son los artículos 34 y el apartado 1 del artículo 30 del Tratado de la Unión Europea, de conformidad con la Decisión del Consejo 1999/436/CE de 20 de mayo de 1999. El artículo 47 del Convenio de Schengen figura bajo el capítulo "Cooperación policial" mientras que el artículo 7 mencionado anteriormente figura en el capítulo "Cruce de las fronteras exteriores".

²⁸ Véase la Decisión del Comité ejecutivo SCH/COM-ex (99) 7, rev. 2 de 28 abril 1999 publicada en el Diario Oficial L 239 de 22 septiembre 2000.

II. c) Las principales necesidades concretas.

18. Las iniciativas presentadas por las sucesivas Presidencias y por los Estados miembros parecen reflejar la necesidad de un Órgano común de cooperación y coordinación más operativo para los profesionales de los controles²⁹ y de la vigilancia de las fronteras exteriores. Parecen tender también a una mayor integración entre las misiones en las fronteras exteriores, y las ejercidas por otras autoridades situadas dentro del espacio común de libre circulación³⁰.

19. La Comisión recuerda varios conjuntos de necesidades que deben colmarse en la Unión Europea tal como se deduce de la complejidad de los debates de estos últimos meses en el Consejo:

- ¿Cómo armonizar aún más y mejorar las prácticas de las unidades nacionales encargadas de efectuar los controles y garantizar la vigilancia en las fronteras exteriores?
- ¿Cómo garantizar una mayor coherencia operativa entre las acciones en las fronteras exteriores y las acciones dentro del territorio del espacio común de libre circulación?
- ¿Dónde y cómo establecer un seguimiento regular entre los responsables de la gestión y la previsión operativa del despliegue del personal y de los equipamientos?
- ¿Cómo permitir a los responsables de los servicios operativos compartir un análisis común de los peligros, con el fin de jerarquizar y coordinar sus objetivos en la Unión Europea?
- ¿Es necesario modificar algunas disposiciones legales existentes relativas al control y a la vigilancia de las fronteras exteriores?
- ¿Cómo organizar un reparto financiero y operativo de la carga?
- ¿Cómo organizar un tronco común de formación de los agentes de la guardia de fronteras?

III. POR UNA POLÍTICA COMÚN DE GESTIÓN DE LAS FRONTERAS EXTERIORES: HACIA UN CUERPO EUROPEO DE GUARDIA DE FRONTERAS

20. Para responder de manera coherente al conjunto de las necesidades que expresaron de manera dispersa los Estados miembros y que se describen más arriba, la Comisión propone estructurar las acciones y garantizar su continuidad en el marco de una política común de gestión integrada de las fronteras exteriores. Esta política común debería estar compuesta de, como mínimo, cinco elementos relacionados los unos con los otros:

- a) Un corpus común de legislación;
- b) Un mecanismo común de concertación y cooperación operativa;
- c) Una evaluación común e integrada de los riesgos;
- d) Personal formado en la dimensión europea y equipos interoperativos;

²⁹ Nota de la Presidencia belga al Consejo con fecha de 27 noviembre 2001 relativa al "Concepto de la gestión de fronteras" (documento del Consejo 14570/01 FRONT 69)

³⁰ Véase "Workshop Police and Border Security" organizado a Neusiedl/See (Austria) los días 10 y 11 de enero de 2002 y financiado por el programa OISIN

e) Un reparto de las cargas entre los Estados miembros con miras a un Cuerpo europeo de guardia de fronteras.

El control democrático y jurisdiccional del conjunto de estas actividades debe estar garantizado.

21. Para cada uno de estos componentes, se trata de precisar las orientaciones que hay que seguir y las acciones que deben realizarse.

Por razones de claridad, el Anexo I ofrece la terminología utilizada en la parte III sin dar un contenido jurídico a estos conceptos: control de las fronteras exteriores, vigilancia de las fronteras exteriores, seguridad interior del espacio común de libre circulación, seguridad de las fronteras exteriores, guardia de fronteras, gestión de las fronteras exteriores.

III. a) Un corpus común de legislación

22. El Título IV y, en particular, los artículos 62 y 66 del TCE ofrecen interesantes posibilidades jurídicas para estructurar la estrategia, así como para crear y hacer funcionar el conjunto de los elementos de la política común de gestión integrada de las fronteras exteriores.

23. La Comisión preconiza cuatro medidas relativas al cruce de las fronteras exteriores, que pueden realizarse **a corto plazo** :

- proceder a una refundición del *Manual Común de fronteras exteriores* con el fin de clarificar la naturaleza jurídica de sus distintas disposiciones y convertirlo en una fuente de derecho, complemento de otros instrumentos jurídicos existentes, como los que regulan la libre circulación de ciudadanos de la Unión, los destinados a desarrollar el acervo de Schengen, o también de los convenios de derecho internacional público pertinentes para los controles de las fronteras; a este respecto la Comisión se propone tomar una iniciativa legislativa.

-Introducir en el Manual algunas "*buenas prácticas*" inspirándose en el catálogo de buenas prácticas de Schengen haciéndolas cuasi obligatorias.

- Realizar un *memorándum práctico* utilizable por los guardias de fronteras y disponible también en formato electrónico: su finalidad es dotar a cada agente de los servicios de guardia de fronteras de una guía práctica que pueda consultar en cualquier momento. Este memorándum no sería una fuente de derecho, sino una compilación sistemática y coherente de todas las normas de control y vigilancia que se derivan de los instrumentos jurídicos pertinentes.

- Sentar principios y adoptar medidas comunes en cuanto al "*tráfico fronterizo menor*"³¹ en particular con vistas a la ampliación. La Comisión se propone tomar una iniciativa, tendente a definir mejor los principios fundamentales y las modalidades de tal régimen y, en su caso, a prever acuerdos entre la Comunidad y terceros países limítrofes.

³¹ El artículo 3 del Convenio de Schengen dispone que "El Comité ejecutivo adoptará disposiciones más detalladas, así como las excepciones y modalidades del tráfico fronterizo menor" Ni el Comité ejecutivo de Schengen ni el Consejo que le ha sucedido tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam han utilizado esta disposición.

24. La Comisión propone a **medio plazo** que "las medidas sobre el cruce de las fronteras exteriores" se completen por nuevas "normas y procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para la realización de controles sobre las personas en dichas fronteras"³²:

- En cumplimiento del apartado 1 del artículo 64 del TCE, incluir entre las "normas y procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para la realización de controles sobre las personas en dichas fronteras," un proceso de intercambio y tratamiento de información y datos que se formalizaría entre las autoridades que operan en las fronteras exteriores y aquéllas que lo hacen dentro del territorio del espacio común de libre circulación.
- Establecer las competencias que cuando proceda tendrá el Cuerpo europeo de guardia de fronteras.
- Fijar los límites geográficos dentro de los cuales dicho Cuerpo europeo de guardia de fronteras podrá ejercer su misión

25. Para garantizar un nivel objetivo de seguridad interior en un espacio sin fronteras es también necesario prever un marco jurídico para el ejercicio de una auténtica *función de inspección de fronteras exteriores*. Dicho mecanismo de inspección de carácter operativo debe poder actuar, previa petición de un Estado miembro, o por iniciativa propia, en particular, cuando resulte evidente que el conjunto de los Estados miembros deben desplegar refuerzos en una frontera exterior que presenta temporalmente y de forma objetiva dificultades de control o vigilancia.

26. Es también oportuno prever, además de la aportación nacional, la financiación de esta política común recurriendo al artículo 66 del TCE relativo a la cooperación administrativa entre los servicios de los Estados miembros y entre éstos y la Comisión europea.

III. b) Cómo establecer un mecanismo común y operativo de concertación y cooperación

27. Un mecanismo común de concertación y cooperación operativa podría basarse en dos instrumentos:

- un *Órgano común de expertos de fronteras exteriores* que convendría crear;
- un *proceso permanente de intercambio y tratamiento de información* y de datos que convendría establecer progresivamente a medio plazo entre las autoridades de los distintos Estados miembros que operan en las fronteras exteriores y aquéllas que lo hacen dentro del territorio del espacio común de libre circulación.

28. El *Órgano común de expertos de fronteras exteriores*

La Comisión preconiza crear un *Órgano común de expertos de fronteras exteriores*³³ encargado de las siguientes funciones:

- actuar como "cabeza" de la política común de gestión de las fronteras exteriores para efectuar la evaluación común e integrada de los riesgos;
- actuar como un "director de orquesta" que coordina y que controla acciones operativas de campo, en particular, en situación de crisis;

³² Formulación textual de la letra a) del apartado 2 del artículo 62 del TCE.

³³ En el Consejo Europeo extraordinario de 21.09.01 y en el Consejo JAI de 16.11.01, Finlandia ya mencionó la idea de un "Foro de las fronteras exteriores"

- actuar como gestor y estratega para garantizar una mayor convergencia entre las políticas nacionales en el ámbito de personal y equipos;
- ejercer una forma de poder de inspección, en particular, en caso de crisis o si la evaluación de los riesgos lo exigiera.

29. El *Órgano común de expertos de fronteras exteriores* creado principalmente para asociar a responsables y profesionales del control y vigilancia de las fronteras exteriores no debería limitarse estrictamente al ámbito cubierto por la letra a) del apartado 2 del artículo 62 del TCE³⁴. Sería conveniente que este *Órgano común* tuviera un papel multidisciplinar y horizontal para asociar a responsables y profesionales cuyas misiones puedan estar relacionadas con la seguridad de las fronteras exteriores:

- las autoridades encargadas de la expedición de visados para estancias de corta y larga duración cuyas misiones están cubiertas respectivamente por el inciso ii) de la letra b) del apartado 2 del artículo 62 y la letra a) del apartado 3 del artículo 63³⁵ del TCE³⁶;
- las autoridades encargadas de aplicar el conjunto de medidas compensatorias contempladas en la letra e) del artículo 61³⁷ y el apartado 1 del artículo 62³⁸ del TCE, destinadas a establecer un "espacio de libertad, de seguridad y de justicia": puede tratarse concretamente de las autoridades de policía, justicia, aduanas y de EUROPOL según lo dispuesto en el Tratado de la Unión Europea³⁹.

30. Las orientaciones políticas generales del *Órgano común de expertos de las fronteras exteriores* se fijarían por el Consejo, en la medida en que esta Instancia común debería lo más probablemente posible desarrollarse a partir del Grupo de Trabajo SCIFA (Strategic Committee for Immigration, Frontiers and Asylum) reunido en forma de responsables de los servicios de los Estados miembros que ejercen el control de las fronteras exteriores. En esta primera fase de actividad, el artículo 66 del TCE sería el marco de trabajo de este Órgano puesto que reuniría a los responsables jerárquicos habilitados para comprometer a sus Administraciones nacionales en acciones concretas de cooperación administrativa para el control y la vigilancia de las fronteras exteriores en los ámbitos cubiertos por el acervo de Schengen y por el título IV del TCE. Parece, sin embargo, evidente que el marco del SCIFA, incluso del artículo 66 del TCE, será bastante pronto insuficiente para que este Órgano pueda verdaderamente ser pluridisciplinar garantizando la sinergia necesaria con la cooperación aduanera y sobre todo con la cooperación policial del tercer pilar.

³⁴ "las normas y procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para la realización de controles sobre las personas en dichas fronteras".

³⁵ "condiciones de entrada y residencia, y normas sobre procedimientos de expedición por los Estados miembros de visados de larga duración y de permisos de residencia, incluidos los destinados a la reagrupación familiar".

³⁶ "los procedimientos y las condiciones para la expedición de visados por los Estados miembros".

³⁷ "medidas en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal destinadas a garantizar un alto grado de seguridad mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia de conformidad con lo dispuesto en el Tratado de la Unión Europea".

³⁸ "Medidas encaminadas a garantizar, de conformidad con el artículo" 14 [del TCE], la ausencia de controles sobre las personas en el cruce de las fronteras interiores, tanto de los ciudadanos de la Unión como de nacionales de terceros países"

³⁹ Las disposiciones la letra e) del artículo 61 del TCE hacen referencia a disposiciones del Tratado de la Unión Europea, , en particular, el artículo 29 que estipula: "sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Europea, el objetivo de la Unión será ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia (...), [gracias] a una mayor cooperación entre las fuerzas policiales, las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes de los Estados miembros, ya sea directamente o, a través de la Oficina Europea de Policía (Europol)..."

Convendrá pues que, al menos para el ejercicio de una parte de sus funciones, el *Órgano común de expertos de fronteras exteriores* pueda progresivamente ampliar su actividad más allá del artículo 66 del TCE y en caso necesario fuera de la estructura de los Grupos de Trabajo del Consejo, en particular si la creación de un Cuerpo europeo de guardia fronteras creara la necesidad de una estructura permanente de Estado Mayor encargado de su gestión operativa, de su personal y de su equipamiento.

Para el ejercicio de su función de inspección, el Órgano utilizaría como punto de partida el mandato de la Comisión permanente de aplicación y evaluación de Schengen, que forma parte del acervo pero que convendría quizá mejorar y reforzar sin disociar el vínculo horizontal que este mandato establece entre actividades reguladas por el primer pilar y por el tercer pilar. Esta manera de proceder parece la más pragmática ya que actualmente el grupo del Consejo *Schengen-Evaluación* (SCH/EVAL) es quien realiza este mandato, grupo que de hecho está bajo la autoridad del SCIFA, que debería ser el marco de nacimiento del Órgano común de expertos de fronteras exteriores. No habría pues multiplicación de estructuras: la función de inspección en tiempo de crisis en la práctica sería efectuada por los superiores jerárquicos de los expertos que garantizan hoy las visitas de evaluación "de rutina" efectuadas por el Grupo de Trabajo SCH/EVAL.

En cualquier caso, tanto a corto plazo como a más largo plazo, las funciones ejercidas por el *Órgano común* implicarían actividades destinadas a mejorar la eficacia de la aplicación de las normas de derecho de la Unión, pero no supondrían en cambio ninguna actividad de propuesta legislativa o medida de ejecución en el sentido que tiene este último término en el artículo 202 del TCE.

La Comisión participa en la formación de este *Órgano común* y ejerce su papel institucional de iniciativa y control atribuido por el Tratado CE.

31. El marco de las actividades ejercidas por este *Órgano común de expertos de fronteras exteriores*, a concebir como un desarrollo del acervo de Schengen, podría ser también el medio ideal para acoger progresivamente a los nuevos Estados candidatos a la adhesión a la Unión. La plena participación de los nuevos Estados miembros en las distintas actividades del *Órgano común* y en la política común de gestión integrada de fronteras exteriores, deberá seguir el mismo ritmo que la aplicación por cada Estado miembro de las disposiciones del acervo de Schengen. Sería sin embargo deseable poder anticipar este calendario en materia de convergencia de las políticas de personal y equipamientos, así como para posibles acciones temáticas que podrían englobar de forma concreta a los nuevos Estados miembros o los países candidatos.

32. En el marco de su función de análisis de los riesgos, se podría pedir al *Órgano común de expertos de fronteras exteriores* que realice un análisis destinado a poner a punto el segundo instrumento del mecanismo común de concertación y cooperación operativa, es decir el proceso de intercambio y tratamiento permanente de información y datos que es objeto de los puntos siguientes.

33. Intercambio y tratamiento permanente de información y datos

El mecanismo de intercambio y tratamiento permanente de información y datos previsto no es una base de datos o una red informática, ni tampoco significa crear un estructura administrativa. Se trata de un procedimiento o de un código de conducta que, según la naturaleza de la información y los riesgos detectados, tendría por finalidad establecer vínculos

e intercambios directos entre las autoridades concernidas por la seguridad de fronteras exteriores. Este procedimiento de seguridad (PROSECUR⁴⁰: "PROcédure de SECURité" o "PROcedure of SECURity") se basaría en una pluralidad de instrumentos y modalidades técnicas de intercambio, alguna de las cuales ya existe, mientras que otras deberían crearse progresivamente. Por ejemplo, PROSECUR podría disponer de las herramientas siguientes, que se complementarían entre sí, para cubrir en la medida de lo posible la totalidad de la seguridad de las fronteras exteriores:

- el SIS utilizado para consultar información con ocasión de los controles en las fronteras exteriores;
- los distintos bancos de datos electrónicos en curso de desarrollo (por ej. la red de visados expedidos y denegados) para consultar la información puesta a disposición por otras autoridades;
- los canales de intercambio de información relativos a la prevención de los tráfico de drogas;
- una Red interna cifrada que conecte puntos de contacto nacionales para intercambiar de manera interactiva información o para concertarse sobre acciones muy precisas que deben realizarse sin dilación respecto a una persona que cruza la frontera exterior;
- los medios clásicos de telecomunicación por teléfono o radio pasando en caso necesario por puntos de contactos nacionales⁴¹.

34. En el marco de PROSECUR se podría también pedir que un servicio transmita a otro la información y documentos necesarios para garantizar el tratamiento completo de una infracción, de un delito o de una amenaza constatados en la frontera exterior. Podría ser el caso cuando, por razones jurídicas o materiales, un servicio no pudiera garantizar la totalidad de su tratamiento y seguimiento. El resultado esperado de PROSECUR en tal situación sería superar la compartimentación entre los servicios sin afectar a las competencias y los poderes que les son confiados o denegados por la ley nacional. Algunos procedimientos de alerta de los servicios aduaneros así como los procedimientos de requisa de los servicios fitosanitarios o de laboratorios científicos deberían también estar previstos por PROSECUR. Recíprocamente, los servicios de inteligencia de un Estado miembro deberían poder comunicar sin demora a todos los servicios de *guardia de fronteras* y consulados de los Estados miembros información suficientemente pertinente y precisa para permitirles ejercer durante un período dado una vigilancia orientada sobre determinados tipos de perfiles de individuos, objetos, procedencias geográficas, modos de transporte.

35. Para poder funcionar correctamente, PROSECUR debería a largo plazo ser formalizado por un instrumento jurídico⁴² que precise en el ámbito de la Unión los deberes y derechos recíprocos:

- entre los distintos servicios de guardia de fronteras competentes para el control y la vigilancia del cruce de fronteras exteriores por personas o mercancías;
- entre estos servicios de guardia de fronteras y otros servicios administrativos, policiales o judiciales situados dentro del territorio y que participen en la seguridad del espacio común de libre circulación.

⁴⁰ Se propone denominarlo así por comodidad en la secuencia del texto.

⁴¹ Por razones lingüísticas, o cuando se trate de información que interese a los servicios de seguridad nacional

⁴² Este instrumento jurídico podría adoptarse sobre la base del apartado 1 y la letra a) del apartado 2 del artículo 62 del TCE ya que completa las modalidades de control sobre las personas en las fronteras exteriores con el fin de poder tener en cuenta la seguridad del espacio común de libre circulación, en el espíritu de las disposiciones del artículo 6 del Convenio de Schengen.

En la medida de lo posible, el intercambio de información y datos cubierto por el código de conducta PROSECUR debería aplicarse de la misma manera entre autoridades de un mismo Estado miembro, o entre autoridades de Estados miembros diferentes. Según la naturaleza de la información y los riesgos, las modalidades técnicas del intercambio y el grado de urgencia de la información, PROSECUR debería establecer vínculos privilegiados con EUROPOL, así como con los demás mecanismos de cooperación policial, aduanera o judicial existentes.

III. c) Cómo estructurar la evaluación común e integrada de los riesgos

36. La evaluación común e integrada de los riesgos es un componente también esencial para tratar de manera conjunta tres líneas estratégicas de protección de fronteras exteriores: los terceros países, la frontera exterior, el interior del espacio común de libre circulación.

Dos etapas cronológicas sucesivas deben distinguirse:

- la determinación inicial de los indicadores considerados pertinentes para el análisis y la evolución de los riesgos;
- una vez adoptados los indicadores comunes, el seguimiento constante y continuo de su evolución para sacar las consecuencias operativas útiles in situ.

Para llegar a este objetivo, sería deseable que se encargue al *Órgano común de expertos de fronteras exteriores* que estructure la actividad y evalúe las necesidades operacionales inmediatas. Su carácter multidisciplinar, debería permitir al *Órgano común* establecer la sinergia necesaria con EUROPOL y las instancias de cooperación policial para seleccionar los riesgos que presenten un interés particular para las fronteras exteriores.

37. Actuar en y con terceros países con el fin de definir de antemano los riesgos de la frontera exterior.

El análisis de los riesgos en terceros países para garantizar un alto nivel de *seguridad de las fronteras exteriores* de la Unión Europea se puede estructurar en torno a dos ejes: una acción en dirección de los consulados de los Estados miembros⁴³ y una acción en dirección de los funcionarios de enlace y agregados de policía. La cooperación consular local establecida por la *Instrucción consular común*⁴⁴ y la política de visados deben contribuir a la protección de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión. El envío de funcionarios de enlace a terceros países podría ser menos específico en el tiempo y en el espacio. El papel de los funcionarios de enlace y los agregados de policía en las embajadas de algunos Estados miembros podría aumentarse y actuar en interés de todos los Estados miembros, para que la cooperación consular cubra ámbitos más amplios y contribuya mejor a la prevención del riesgo terrorista.

38. Cómo definir los riesgos en la propia frontera exterior.

Varios ejes podrían aquí orientar el trabajo de análisis de los riesgos en los puntos de paso fronterizos:

a) El máximo aprovechamiento de las buenas prácticas de control y vigilancia: el *Catálogo de buenas prácticas de Schengen* debería facilitar el análisis de los riesgos, en particular, en el

⁴³ Si procede, en la dirección de oficinas consulares comunes de expedición de visados.

⁴⁴ La Decisión del Comité ejecutivo Schengen que adoptó la Instrucción consular se publicó en el Diario Oficial L 239 de 22 septiembre 2000 (página 317 Recibió base jurídica en la Unión Europea, de conformidad con la Decisión del Consejo 1999/436/CE de 20 de mayo de 1999.

ámbito de fronteras marítimas. Las distintas formas de organización del trabajo podrían analizarse desde el punto de vista de su fiabilidad con relación a la *seguridad de las fronteras exteriores* y su flexibilidad de adaptación a las fluctuaciones de las necesidades.

b) La vigilancia tecnológica: el análisis del riesgo debería anticipar el impacto del progreso tecnológico en el trabajo de los servicios de *guardia de fronteras*, por ejemplo en el empleo de bases de datos electrónicas, de datos biométricos digitales o de los medios de vigilancia de fronteras exteriores por teledetección. En el momento en que la Unión acaba de decidir el desarrollo de un instrumento como *Galileo*, hay que señalar sus posibilidades de utilización para la vigilancia de los flujos que cruzan las fronteras exteriores.

c) Las cuestiones prácticas de cooperación diaria con terceros países limítrofes en las fronteras exteriores terrestres: el análisis de los riesgos podría tender a una organización de controles económico en tiempo y en infraestructuras⁴⁵ susceptible de cooperación transfronteriza. Sin delegar de facto una parte de la *vigilancia* o del *control* de la frontera exterior a un tercer país, se trataría de identificar los flujos de riesgo a partir de su paso o su nacimiento en países o territorios terceros, a menudo limítrofes, con la participación de estos últimos;

d) Las "distorsiones de seguridad" vinculadas a la topografía de la frontera y al medio regional.

e) La mejora y el desarrollo de una función de recogida de información: el análisis de los riesgos debería determinar cómo optimizar la utilización de la frontera exterior como "captador de información" sobre los movimientos de personas, bienes, objetos y vehículos, incluido, cuando proceda, el riesgo de tráfico de estupefacientes.

39. Cómo definir y tratar los riesgos que requieran una continuidad de acción entre los servicios de guardia de fronteras y otras autoridades dentro del territorio.

En la fase inicial que consiste en determinar los indicadores pertinentes para el análisis de los riesgos, el nuevo *Órgano común de expertos de fronteras exteriores* debería examinar el tipo de información útil que hay que recoger en las fronteras exteriores. Este análisis debería también referirse a la explotación que hay que hacer en interés de la seguridad interior del espacio común de libre circulación. Se trataría de:

a) seleccionar los tipos de misiones que mejorarían al ponerse en relación, y que son ejercidas respectivamente por los servicios de guardia de fronteras y por los servicios situados dentro del territorio;

b) determinar las categorías de información que deberían intercambiarse entre los servicios de guardia de fronteras y los servicios situados dentro del territorio con el fin de realizar una acción de represión, prevención o investigación vinculada a un riesgo suficientemente preciso y susceptible de manifestarse en las fronteras exteriores.

Una vez realizado este análisis, el *Órgano común de expertos de fronteras exteriores* debería estar en condiciones de precisar el contenido de PROSECUR.

III. d) Cómo dotar a la política común de gestión integrada de las fronteras exteriores de personal y equipos interoperativos

⁴⁵ Las Oficinas de Controles Nacionales Yuxtapuestas (OCNY) son apreciadas por los Estados miembros que se han servido de ellas durante varias décadas antes de la aplicación del Convenio de Schengen y que siguen desarrollándolas en las fronteras terrestres con terceros países.

40. El personal y los equipos operativos utilizados para el control y la vigilancia representan el componente más tangible de la política común de gestión integrada de fronteras exteriores. Su eficacia debería incrementarse buscando una mayor convergencia entre las políticas nacionales en este ámbito.

41. Cómo desarrollar la complementariedad entre las políticas nacionales de personal y la formación de éste.

La convergencia de las políticas nacionales de personal debería tener como meta reducir paulatinamente las disparidades cuantitativas y cualitativas capaces de crear en las fronteras exteriores "distorsiones de seguridad" entre los Estados miembros.

A muy corto plazo podría plantearse la puesta a punto de un *tronco común para la formación de los agentes de la guardia de fronteras* y de los mandos intermedios, y la organización regular de cursos de perfeccionamiento. La instrucción de los *agentes de la guardia de fronteras* en la dimensión europea de sus misiones debería gozar de una atención muy especial, en particular, en cuanto al aprendizaje de lenguas, la adquisición de los conceptos esenciales sobre las competencias y el estatuto de servicios de guardia de fronteras de los otros Estados miembros, así como el desarrollo de períodos de prácticas de inmersión en un servicio de *guardia de fronteras* de otro Estado miembro⁴⁶. La formación de los agentes podría también reforzar el carácter integrado de la gestión de las fronteras exteriores, familiarizándolos con las misiones de los servicios que contribuyen a la *seguridad interior del espacio común de libre circulación* y con las de los servicios consulares y funcionarios de enlace destinados en terceros países. Es también importante garantizar una formación del guardia de fronteras en el respeto de los derechos y de la protección de los solicitantes de asilo.

42. En este sentido, sería conveniente confiar al *Órgano común de expertos de fronteras exteriores* la tarea de concebir un curriculum específico de formación de los agentes de la guardia de fronteras, partiendo de la red de institutos de formación nacionales, para llegar, *in fine*, a un *colegio europeo de guardia de fronteras*.

43. Cómo desarrollar la complementariedad entre las políticas nacionales de equipos operativos

También debería buscarse la convergencia de las políticas nacionales en cuanto al equipamiento de los servicios de *guardia de fronteras*, de infraestructuras fijas, de equipos móviles y de telecomunicación.

El desarrollo de puntos de cruce autorizados en las fronteras exteriores terrestres (puestos por carretera o por ferrocarril), en los puertos y aeropuertos se hace sobre todo en función de los movimientos de personas, intercambios económicos y servicios. Sería de desear que hubiera una buena concertación entre los poderes públicos y los agentes económicos en cuanto a la apertura de nuevos puntos de cruce autorizados, al igual que una coherencia respecto a las grandes políticas de transporte decididas a escala de la Unión Europea. A este respecto, en un momento en que nuevos Estados miembros serán autorizados a aplicar plenamente el acervo de Schengen, las estrategias de inversión de los Estados miembros y los países candidatos en las futuras fronteras interiores terrestres, deberían ser coherentes con la política común de gestión de fronteras exteriores.

⁴⁶ El nuevo programa ARGO servirá, probablemente, de apoyo, al principio.

44. Una política común en el ámbito de las infraestructuras fijas podría también incluir el desarrollo de nuevas tecnologías capaces de facilitar los *controles* en los puntos de paso fronterizos y la *vigilancia* entre ellos. La vigilancia de las costas por radar o satélites, requeriría una política más coordinada entre los Estados miembros con el fin de garantizar un nivel más homogéneo de seguridad. La situación geográfica de algunos Estados miembros requeriría que se comparta la carga para un buen funcionamiento de las infraestructuras fijas y móviles de control o vigilancia de las que se beneficiarán todos los Estados miembros. El sistema *Galileo* es un ejemplo de herramienta europea de alta tecnología susceptible de dar una nueva dimensión a la política común de vigilancia y control de las fronteras exteriores⁴⁷.

La convergencia de las políticas nacionales debería también buscar la mayor interoperatividad entre los equipos móviles de los Estados miembros⁴⁸. Se trataría también de buscar su mayor movilidad geográfica, para poder desplazarlos fácilmente de un Estado miembro a otro en función de las fluctuaciones de las necesidades. Cuando proceda, los equipos especialmente costosos como una red de vigilancia de fronteras marítimas por satélite deberían ser comunes.

III. e) De una división de la carga financiera entre los Estados miembros a un Cuerpo europeo de guardia de fronteras

45. La Comisión opina que sería necesario establecer a largo plazo un mecanismo para compartir la carga financiera entre los Estados miembros poniendo a disposición los medios existentes de financiación nacionales y un apoyo presupuestario de la Unión. Este reparto financiero debería ser en su momento completado por el reparto de la carga de las fuerzas operativas, gracias a la creación de un cuerpo europeo de guardia de fronteras, una vez superadas las dificultades constitucionales de los Estados miembros. La Comisión realizará una primera evaluación de las incidencias financieras cuando se definan acciones precisas en función de las opciones que puedan tenerse en cuenta.

46. Apoyo presupuestario para un reparto financiero de la carga.

La política común de gestión integrada de las fronteras exteriores debería también fijarse como objetivo una verdadera división de la carga financiera así como del equipamiento y de los recursos humanos. Actualmente esta carga no está repartida de forma equilibrada entre los Estados miembros. Algunos de ellos deben, por su situación geográfica, controlar y vigilar en el interés común, fronteras exteriores marítimas o terrestres muy expuestas y muy extensas, mientras que de otros Estados miembros sólo tienen como frontera exterior los aeropuertos. Va también en interés de estos últimos el participar en el esfuerzo común de protección de todas las fronteras exteriores, dado que la seguridad del conjunto del espacio sin fronteras interiores depende de ello. Un reparto de la carga no debería tener por finalidad financiar la totalidad de los controles y de la vigilancia de las fronteras exteriores por el presupuesto comunitario. Los presupuestos nacionales seguirían siendo los principales recursos destinados a este gasto. Sin embargo, una opción podría consistir en utilizar el apoyo presupuestario de la Comunidad para establecer un mecanismo de redistribución financiera entre Estados miembros así como para financiar a más largo plazo adquisiciones de materiales comunes, en particular en la hipótesis de la creación de un Cuerpo europeo de guardia de fronteras. A corto plazo, el programa ARGO debería poder financiar las necesidades más urgentes de

⁴⁷ La Unión Europea se dota actualmente del sistema GALILEO de radionavegación por satélite, que debería ser operativo a partir de 2008. Este sistema, que será reforzado por estaciones terrestres, dispondrá, en particular, de una señal gubernamental criptada y protegida.

⁴⁸ Vehículos para efectuar patrullas en las fronteras terrestres, lanchas para la vigilancia de las costas, helicópteros o aviones de vigilancia capaces de proporcionar información a los vehículos terrestres o las lanchas marítimas.

formación común por ejemplo. Hay también que recordar que los países candidatos ya se benefician de una financiación muy sustancial en el marco de los programas PHARE para dotarse con medios de control y vigilancia de las fronteras exteriores eficaces y compatibles con su adhesión a la Unión Europea.

En todos los casos, cualesquiera que sean las opciones para la utilización del apoyo presupuestario comunitario, éstas deben sin duda tener como primera finalidad evitar las contribuciones financieras establecidas por acuerdos bilaterales entre Estados miembros, muy complejos y poco equitativos. Se ganaría en estabilidad y previsibilidad para los Estados miembros, mayor transparencia para el Parlamento, y una gestión racional gracias al control del Tribunal de Cuentas. A largo plazo, el reparto entre los Estados podría permitir también prever una división de la carga financiera entre los servicios, unificando en un mismo marco presupuestario la financiación de:

- las actividades de control y vigilancia del cruce de fronteras exteriores por personas y mercancías⁴⁹;
- los instrumentos utilizados para el intercambio y el tratamiento de información y datos que se establezca eventualmente entre las autoridades que operan, por una parte, en las fronteras exteriores y, por otra parte, las que lo hacen dentro del territorio del espacio común de libre circulación.

En su momento, la Comisión examinará de manera profunda todos los aspectos presupuestarios, jurídicos e institucionales que pueden derivarse de las distintas opciones posibles.

47. Hacia un Cuerpo europeo de guardia de fronteras

La Comisión es partidaria de que los servicios nacionales de los Estados miembros puedan recibir el apoyo de un Cuerpo europeo de guardia de fronteras. En una primera etapa podría ejercer auténticas *misiones de vigilancia* en las fronteras exteriores mediante equipos mixtos compuestos por diversas nacionalidades, comenzando en principio por las fronteras marítimas. En efecto, en este ámbito es donde la experiencia común parece ser menor por el momento, en comparación con algunas cooperaciones bilaterales entre Estados miembros en las fronteras terrestres o aéreas. Las tareas operativas deberán naturalmente ser objeto de actos legislativos, ya que redundan en la claridad y la seguridad jurídica de las misiones de este Cuerpo europeo, sin olvidar el necesario control jurisdiccional y democrático que deben tener sus misiones. En cualquier caso, en lo inmediato, este cuerpo no podrá remplazar a las autoridades nacionales para mantener el orden público y garantizar la seguridad interior del Estado de acogida, en cumplimiento del apartado 1 del artículo 64 del Tratado CE.

48. En la situación actual, se puede considerar que un cuerpo europeo de guardia de fronteras debería concebirse y funcionar respetando los principios elementales siguientes⁵⁰:

⁴⁹ Podría examinarse la sinergia alcanzada con la financiación del funcionamiento de las fronteras exteriores en materia aduanera, aunque ninguna financiación explícita esté prevista en el presupuesto comunitario, dado que los Estados miembros retienen el 25% de los recursos propios percibidos por sus administraciones aduaneras.

⁵⁰ El estudio de viabilidad, cuya responsabilidad se confió a Italia, sobre el tema de una "Policía europea de las fronteras" aporta una contribución a la reflexión y ofrece varias opciones pertinentes para crear lo que se podría llamar un "Cuerpo europeo de guardia fronteras". Esta terminología permite superar las diferencias de nombres, estatuto y competencias de los agentes que ejercen actualmente misiones de control y vigilancia.

- garantizar al principio misiones de *vigilancia* en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea⁵¹; En una segunda etapa realizar misiones de control en los puntos de paso fronterizos;
- estar compuesto de agentes con todas las prerrogativas del poder público necesarias para la realización de las misiones anteriormente mencionadas, independientemente de su nacionalidad y lugar de su destino;
- estar sometido desde el punto de vista operativo al *Órgano común de expertos de fronteras exteriores*;
- respetar la competencia de las autoridades nacionales locales en las materias que no están cubiertas por el título IV⁵² o el título X⁵³ del TCE, ni por ninguna otra disposición de Derecho comunitario de aplicación directa;
- estar abierto en todos sus niveles jerárquicos a todo nacional de un Estado miembro de la Unión Europea⁵⁴ a reserva de satisfacer las exigencias profesionales y deontológicas requeridas.

49. La primera dificultad que hay que superar para crear un cuerpo europeo de guardia de fronteras es la concesión de prerrogativas de poder público a los agentes del Cuerpo europeo que no tengan la nacionalidad del Estado miembro al que estén destinados. Se trata de una cuestión fundamental por razones constitucionales. Otro escollo podría ser el método de contratación de los agentes así como sus condiciones estatutarias y disciplinarias. No hay duda de que hay que prever que la parte fundamental del personal de este Cuerpo europeo esté constituida por personal puesto a disposición por los Estados miembros por un período de tiempo determinado. En una situación de crisis, este núcleo estable de personal podría ser completado si fuera necesario por agentes nacionales preseleccionados como reservistas que puedan ser movilizados sin dilación por el *Órgano común de expertos de fronteras exteriores*.

El equipamiento del Cuerpo europeo debería estar previsto por el Presupuesto de la Comunidad para que el *Órgano común de expertos de fronteras exteriores* no tenga que intervenir en arbitrajes delicados entre prioridades nacionales y prioridades de la Unión para la utilización de algunos equipos móviles.

50. Las tareas inseparables de la realización efectiva de misiones comunes de vigilancia deberían requerir la autorización de:

- *controlar* los documentos de identidad, de viaje y visados de las personas que cruzan legal o ilegalmente la frontera exterior;
- interrogar a extranjeros sobre los motivos de su estancia en el espacio común de libre circulación, o sobre las razones que les condujeron a cruzar la frontera exterior fuera de los puntos de cruce autorizados;
- subir a bordo de un buque civil o de una embarcación en las aguas territoriales de un Estado miembro para interrogar al capitán sobre su ruta y comprobar la identidad de los pasajeros;
- notificar a una persona la admisión o delegación de entrada en el espacio común de libre circulación;

⁵¹ Se trataría al principio de vigilar o de controlar las fronteras exteriores de los Estados miembros autorizados a aplicar la totalidad del acervo de Schengen. En una etapa posterior, fórmulas de cooperaciones reforzadas podrían eventualmente permitir emplear al Cuerpo europeo de guardia de fronteras en misiones de vigilancia de las fronteras exteriores del espacio aduanero comunitario incluso en el territorio de Estados miembros que no aplican el acervo de Schengen en su totalidad.

⁵² "visado, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas".

⁵³ "Cooperación aduanera".

⁵⁴ Noruega e Islandia deberían también asociarse a las misiones del Cuerpo europeo de guardia de fronteras que resulta de la aplicación del acervo de Schengen.

- detener a una persona para entregarla a las autoridades nacionales competentes para que adopten si procede las medidas preventivas o represivas convenientes de carácter administrativo, policial, aduanero o judicial.

51. Estas competencias otorgadas a los agentes del Cuerpo europeo de guardia de fronteras podrían limitarse territorialmente a las estrictas necesidades de vigilancia y control previstas en el artículo 62 del TCE, sin perjuicio de las actividades de cooperación policial realizadas de conformidad con acuerdos basados en los artículos 7 y 47 del Convenio de Schengen. Se podría prever limitarlos, a efectos de vigilancia, a una franja de territorio de algunos centenares de metros de ancho en las fronteras exteriores terrestres, así como a una parte de las aguas territoriales. Se podrían eventualmente incluir algunos puntos de cruce terrestres, marítimos y aéreos, a efectos de los controles. Estas partes de territorio dotadas de un estatuto derogatorio deberían ser enumeradas de manera exhaustiva y delimitadas de forma precisa por mapas y planos, que podrían anexarse al Manual común de fronteras exteriores.

IV. RESUMEN DE LAS ACCIONES PRIORITARIAS

52. La Unión Europea posee una legislación comunitaria relativamente completa y detallada en el ámbito del control del paso de las fronteras exteriores por las personas. Este acervo comunitario está constituido esencialmente por el acervo de Schengen que ha recibido ahora nuevos fundamentos jurídicos en el título IV del TCE. La dificultad actual reside más bien en la necesidad de una mayor coordinación operativa y una mayor complementariedad de acción entre los servicios nacionales que se encargan de las fronteras exteriores. Se puede tener en cuenta también que existe una verdadera necesidad de mejor consideración de las múltiples dimensiones de la seguridad de las fronteras exteriores susceptibles de repercutir en la seguridad interior del espacio común de libre circulación donde los controles sobre las personas se suprimieron entre los Estados miembros.

Las acciones consideradas se inscriben en una evolución dinámica en el tiempo, consistente en desarrollar una política común de gestión de las fronteras exteriores. Algunas de estas acciones pueden comenzar en el marco institucional actual sin modificar los Tratados. Otras acciones requerirán probablemente una evolución de los Tratados en algunos puntos para poder desarrollarse plenamente. Con el fin de dar una idea del horizonte previsto por la Comisión para las medidas anteriores, se puede considerar que corto plazo significa alrededor de un año. El medio plazo significa que sería deseable que la medida pueda ser operativa antes de que los nuevos Estados miembros estén autorizados a aplicar el acervo de Schengen.

La Comisión considera que conviene emprender a corto y medio plazo las siguientes acciones:

a) Un corpus común legislativo

- *A corto plazo y sin modificar los Tratados*, proceder a una refundición del Manual Común de fronteras exteriores, a raíz de una propuesta que la Comisión se propone presentar en un plazo razonable.
- Convertir en normativas algunas recomendaciones del Catálogo de buenas prácticas Schengen.
- Crear un memorándum práctico para uso de los agentes de la guardia de fronteras consistente en una compilación completa de las normas de control y vigilancia, que se derivan de los instrumentos jurídicos pertinentes.

- Precisar el marco jurídico y las modalidades prácticas en cuanto a "tráfico fronterizo menor", sobre la base de una iniciativa que la Comisión se propone someter en un futuro próximo.
- *A medio plazo y en caso necesario después de modificar los Tratados*, precisar el marco institucional y jurídico de los agentes de un futuro Cuerpo europeo de guardia fronteras.

b) Un mecanismo común y operativo de concertación y cooperación

- *A corto plazo*, crear un *Órgano común* de expertos de fronteras exteriores compuesto por los responsables de los servicios de guardia de fronteras de los Estados miembros así como, en un espíritu pluridisciplinar, por los representantes de distintos servicios cuyas misiones contribuyan también a la seguridad de fronteras exteriores. A tal efecto, el *Órgano común* debería tener un papel "piloto" para efectuar la evaluación integrada de los riesgos, coordinar acciones sobre el terreno, favorecer una gran convergencia en el ámbito del personal y equipamientos, ejercer una función de inspección y proponer medidas operativas urgentes. La Comisión evaluará, en su momento, los aspectos jurídico institucionales de este *Órgano común en particular para determinar las medidas que requieran una modificación de los Tratados*.
- *A medio plazo y sin modificar los Tratados*, el *Órgano común* de expertos debería explorar la viabilidad y la pertinencia de un procedimiento de seguridad de fronteras exteriores consistente en establecer intercambios de información y un tratamiento de datos entre las autoridades concernidas por la seguridad de las fronteras, estableciendo eventualmente puntos de contactos permanentes.

c) Evaluación común e integrada de los riesgos

- *A corto plazo y sin modificar los Tratados*, el *Órgano común* de expertos de fronteras exteriores debería establecer el modelo común de análisis de los riesgos.
- *A medio plazo y sin modificar los Tratados*, el *Órgano común* debería garantizar el seguimiento permanente de la evolución de los riesgos con el fin de sacar las consecuencias prácticas para el despliegue del personal y los equipamientos en las fronteras exteriores.

d) Personal y equipamientos interoperativos

- *A corto plazo y sin modificar los Tratados*, el *Órgano común* de expertos de fronteras exteriores debería poner a punto un tronco común de formación de los agentes de los servicios de guardia de fronteras de la Unión Europea.
- Podría impulsar la utilización común de equipos móviles de vigilancia.
- *A medio plazo y sin modificar los Tratados*, podría crearse una red común de vigilancia de las fronteras exteriores por radar o satélite (en particular gracias al sistema *Galileo*), y una mejor coordinación en la Unión Europea para las infraestructuras fijas de control en las fronteras exteriores.
- Basándose en las redes de institutos de formación nacionales convendría concebir la instauración de un colegio europeo de guardias de fronteras.

e) La división de la carga entre los Estados miembros y la Unión

- *A corto plazo y sin modificar los Tratados*, organizar los cimientos de la financiación comunitaria de las actividades de la política de gestión de las fronteras exteriores cubiertas por el título IV del TCE. La Comisión procederá a hacer una primera evaluación de las consecuencias financieras de las medidas consideradas.
- *A medio plazo y probablemente una vez modificados los tratados*, crear un Cuerpo europeo de guardia de fronteras, cuya primera misión sería la "vigilancia común" de los lugares más sensibles, en particular, las fronteras marítimas, antes de realizar misiones de control en los puntos de paso fronterizos. La Comisión evaluará, en su momento, la naturaleza jurídica e institucional de esta estructura.
- Establecer a medio plazo una complementariedad de acción con los servicios aduaneros e instaurar sinergias para crear economías de escala en cuanto a financiación comunitaria de la gestión de las fronteras exteriores en la medida en que los Tratados lo permiten.

ANEXO 1

TERMINOLOGÍA UTILIZADA EN LA PRESENTE COMUNICACIÓN:

Control de las fronteras exteriores:

Conjunto de las operaciones efectuadas por las autoridades públicas de los Estados miembros en los puntos de paso fronterizos, con el fin de que, en aplicación del *artículo 6 del Convenio de Schengen*, las personas, sus vehículos y los objetos en su posesión, pueden ser autorizados a entrar en el espacio común de libre circulación o salir de él.

Vigilancia de las fronteras exteriores:

Conjunto de las actividades y operaciones efectuadas por las autoridades públicas de los Estados miembros en las fronteras exteriores terrestres, marítimas y aéreas, con el fin de impedir, en aplicación del *artículo 6 del Convenio de Schengen*, que las personas eludan los puntos de paso fronterizos autorizados para evitar los controles y entrar ilegalmente en el espacio común de libre circulación

Seguridad interior del espacio común de libre circulación:

Grado de protección del que gozan, en el espacio común de libre circulación, las personas físicas y jurídicas, las mercancías y los bienes de toda clase, los capitales, las prestaciones de servicios y toda transacción comercial legal, así como los derechos de propiedad intelectual o artística, contra los ataques a sus intereses o las amenazas a su integridad causadas por:

- el incumplimiento de las normativas comunitarias o nacionales;
- la delincuencia, el terrorismo, la trata de seres humanos, los delitos contra los niños, el tráfico de armas, la corrupción y el fraude, tal y como se recoge en el artículo 29 de TUE, así como el tráfico de estupefacientes.

Seguridad de las fronteras exteriores:

Capacidad objetiva de las fronteras exteriores para constituir para los Estados miembros una barrera, o al menos un filtro fiable, contra las amenazas susceptibles de afectar:

- la eficacia de los controles y de la vigilancia;
- el incumplimiento de las normativas comunitarias o nacionales;
- el nivel de seguridad interior del espacio común de libre circulación;
- el orden público o la seguridad nacional de los Estados miembros, con exclusión de la defensa militar de fronteras exteriores de la Unión Europea contra una agresión llevada abiertamente o reivindicada por uno o más terceros países

Guardia de fronteras:

Agente público destinado a punto de paso fronterizo terrestre, marítimo o aéreo, o a lo largo de la frontera exterior terrestre o marítima o a proximidad inmediata de esta última, y que está investido de las prerrogativas de poder público para ejercer una o varias de las siguientes misiones:

- efectuar los controles o la vigilancia de las fronteras exteriores;
- adoptar en la frontera exterior las medidas preventivas o represivas necesarias para el cumplimiento de las normativas comunitarias relativas a la seguridad interior del espacio común de libre circulación, el orden público o la seguridad nacional;
- Llevar a cabo las investigaciones cuyo hecho generador se constató en el momento del ejercicio de los controles o de la vigilancia de fronteras exteriores

Gestión de las fronteras exteriores:

Conjunto de las actividades ejercidas por las autoridades públicas de los Estados miembros cuyo objeto es:

- efectuar los controles y la vigilancia de las fronteras exteriores previstos en los artículos 5 y 6 del *Convenio de Schengen*;
- recoger, analizar e intercambiar toda información concreta o general que permita al guardia de fronteras evaluar el riesgo que una persona, un objeto o un bien representan para la seguridad interior del espacio común de libre circulación, el orden público o la seguridad nacional de los Estados miembros, y para el cumplimiento general de las normativas comunitarias;
- analizar la evolución de los peligros susceptibles de afectar a la seguridad de las fronteras exteriores y de establecer en consecuencia las prioridades de acción de los servicios de guardia de fronteras;
- anticipar las necesidades de personal y de equipamientos para garantizar la seguridad de las fronteras exteriores.