



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 18.9.2002
COM(2002) 510 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO

KALININGRADO: TRÁNSITO

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO

KALININGRADO: TRÁNSITO

Introducción

1. Tras las negociaciones sobre Kaliningrado en la cumbre de Moscú entre la UE y Rusia, el Consejo Europeo de Sevilla invitó a la Comisión "a presentar, para su reunión de Bruselas, un estudio adicional sobre las posibilidades de una solución efectiva y flexible del tránsito de personas y mercancías hacia y desde el enclave (*oblast*) de Kaliningrado, de conformidad con el acervo y de común acuerdo con los países candidatos afectados".

2. La Comisión ha procedido, por lo tanto, de acuerdo con la hipótesis de que el Consejo desea explorar todas las posibles opciones de flexibilidad, en el marco del acervo, para el tránsito tanto de personas como de mercancías entre Kaliningrado y el resto de Rusia. Al mismo tiempo, cualesquiera que sean las "soluciones efectivas y flexibles" que surjan del estudio, deben ser aceptables para los candidatos. También se asume que el Consejo no desea como tal modificar las posiciones comunes en las que la UE estableció sus requisitos respecto de la aplicación del acervo por los candidatos. La línea común acordada por el Consejo de Asuntos Generales el 13 de mayo de 2002 (doc. 8304/02), en la que se establecen las posiciones básicas del acervo de Schengen, sigue siendo válida (anexo III). Esta comunicación no cubre el pequeño tráfico fronterizo, puesto que este problema no es específico de la situación de Kaliningrado y, por lo tanto, debe considerarse sobre una base horizontal para todas las nuevas regiones fronterizas de la Unión ampliada. La cuestión del pequeño tráfico fronterizo se está examinando por separado en el Consejo sobre la base de un documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

3. Al tiempo que respeta el deseo del Consejo de que las soluciones cumplan con el acervo, el estudio no parte del principio de que el acervo sea tan inflexible que no puede tener en cuenta circunstancias especiales. Efectivamente, el acervo evoluciona continuamente y no hay aún ningún acervo específico sobre el tránsito a través de territorio de la UE de personas procedentes de un tercer país a ese mismo tercer país. En consecuencia, tras haberse revisado una serie de opciones, la postura de la UE debería definirse tanto por sus obligaciones legales como por sus intereses políticos (y los de los candidatos), que cabe resumir de la siguiente manera:

- asegurarse de que la UE y sus Estados miembros actuales y futuros mantengan su capacidad soberana de asegurar la seguridad de todos los ciudadanos actuales y futuros de la UE controlando sus fronteras y la circulación de las personas y las mercancías sobre su territorio;
- evitar la adopción de cualquier medida que pudiera ser un obstáculo para el éxito del proceso de ampliación. Esto incluye salvaguardar la integridad del acervo que la propia UE ha requerido a los candidatos que adopten y asegurarse de que una "solución" para Kaliningrado no suponga un obstáculo para la supresión de controles en las fronteras interiores;
- abordar las inquietudes de Rusia de manera coherente con la el proceso de ampliación y el objetivo político de crear una asociación estratégica y reforzar la cooperación, especialmente sobre problemas relacionados con la gestión de fronteras.

Posiciones de Rusia, Polonia y Lituania

4. **Rusia:** Tras un memorándum presentado en abril por PM Kasyanov, el representante personal del Presidente Putin en Kaliningrado, Sr. Rogozin, difundió un proyecto de "nota de intenciones" en la que

se definían las propuestas de Rusia para asegurar el tránsito entre Kaliningrado y el resto del territorio de Rusia con un mínimo de obstáculos burocráticos. Propone que la UE y Rusia adopten un compromiso político para trabajar en pro del objetivo de tránsito sin visado. Como parte de este proceso, sugiere que se inicien negociaciones en 2002 con respecto a problemas de readmisión, emigración ilegal, aplicación de la ley y problemas de control fronterizo. El memorándum propone que se cree una Comisión de trabajo ad hoc conjunta UE-Rusia que debe informar trimestralmente.

5. Como solución interina, hasta la introducción de un régimen de tránsito sin visado, Rusia propone un "procedimiento simplificado" para el tránsito de los ciudadanos rusos que viajen hacia y desde Kaliningrado. Los trenes y los autobuses directos transitarían por Lituania con arreglo a calendarios y rutas aprobados. Rusia proporcionaría a las autoridades lituanas listas de los viajeros rusos. Los ciudadanos rusos que hayan cometido delitos en Lituania y cuyos nombres aparezcan en las listas acordadas no tendrían derecho a comprar billetes de tren y autobús. Los titulares de pasaportes internacionales válidos no necesitarían documentación adicional, aunque los pasaportes se deberán sellar, mientras que los titulares de pasaportes internos deberán tener un permiso de tránsito lituano. En los trenes y autobuses viajarán funcionarios lituanos y se podrán realizar controles en el trayecto. A los pasajeros de vehículos se les expedirían visados de tránsito, en caso necesario en la frontera.

Rusia y Lituania firmarían un acuerdo de readmisión.

6. **Lituania:** Ningún pasillo. Ninguna relajación del acervo por lo que se refiere al tránsito. Por lo que se refiere a los residentes en Kaliningrado, Lituania está interesada en encontrar soluciones flexibles en el marco del acervo, a condición de que no sean consideradas por la UE un impedimento para la eliminación de los controles de las fronteras interiores dentro del calendario previsto. Está dispuesta a cooperar con Rusia en problemas prácticos, siempre que esto coincida con las obligaciones de Lituania en el marco del acervo. Lituania solamente podrá estar de acuerdo con cualquier solución que vaya más allá de lo que se ha acordado ya por la Conferencia de Adhesión, a condición de que en el Tratado de Adhesión se incluyan garantías de que tales arreglos no se opondrán en ningún caso a la eliminación de los controles en las fronteras interiores. Cualquier opción que vaya más lejos que las medidas contenidas en la Línea Común deberá ir acompañada de garantías políticas, legales y de compartir la carga claras. En especial, Lituania subraya que las negociaciones referentes a nuevos proyectos de trenes directos sin necesidad de visado no deben perturbar en modo alguno las condiciones políticas para la ratificación del Tratado de Adhesión en Lituania y los Estados miembros de la UE. Por lo tanto, cualquier futura evaluación de esta opción debería ser adoptada por la Unión ampliada, después de que haya tenido lugar la adhesión de Lituania.

7. Lituania exige visado (expedido normalmente por los consulados sobre la base de pasaportes internacionales) a todos los pasajeros de vehículos procedentes del territorio ruso. No se exige visado a los pasajeros de los trenes ni a los conductores de camiones. A partir del 01.01.2003 se requerirán visados para estas categorías. Los residentes de Kaliningrado estarán exentos de visado hasta 01.07.2003. El personal militar necesita un permiso especial del Ministerio de Defensa de Lituania antes de que se expida el visado de tránsito (se requiere un visado de grupo - no un visado individual).

8. **Polonia:** No se considera un país de tránsito, puesto que no hay razones económicas o humanitarias para utilizar el territorio polaco en el tráfico entre diversas partes de Rusia. Ninguna concesión relativa a Kaliningrado que no puede aplicarse también en otras fronteras. Ninguna relajación del acervo. Ningún pasillo. Buena disposición para cooperar en todas las posibilidades prácticas en el marco del acervo sobre la base de la flexibilidad y la reciprocidad.

Actualmente Polonia no permite a los ciudadanos rusos entrar sin pasaporte internacional. Se requerirá visado a partir de 01.07.2003.

La circulación de personas en el marco del acervo

9. La flexibilidad establecida en la Línea Común de la UE de 13 de marzo incluye:
- la cuestión de los visados de entrada múltiple, que podrían ser válidos durante un período sustancial de tiempo. Esto incluye un trato favorable para determinados profesionales, como los conductores de camión, y podrían expedirse caso por caso;
 - antes de la eliminación de controles en las fronteras interiores, flexibilidad con los costes de visado;
 - exención de visado para determinadas categorías de personas (por ejemplo, los titulares de pasaportes diplomáticos y de servicio y los miembros de las tripulaciones aéreas y marítimas).
- Por regla general, los visados se expedirán por oficinas consulares¹.

Normalmente estos acuerdos deberían ser recíprocos. Actualmente, no hay reciprocidad de costes ni de plazos de expedición (Rusia es más lenta y más cara que los candidatos).

10. Al margen de la propuesta rusa de trenes y autobuses diferentes ("directos"), que se analiza más adelante, el examen de los márgenes de flexibilidad se concentra en tres áreas: expedición de documentos de viaje en la frontera; uso de documentos internos de identidad rusos; y las posibilidades de expedición de documentos especiales de viaje exclusivamente para el tránsito hacia y desde Kaliningrado.

Expedición de documentos de viaje en la frontera

11. Es legalmente posible expedir visados en la frontera, pero en general esto no es recomendable porque es un procedimiento lento que obstaculizará la fluidez del cruce de la frontera. La expedición de visados en la frontera también podría crear problemas para garantizar la seguridad. Después de la abolición de controles en las fronteras interiores, se admite la expedición de visados en la frontera "en circunstancias excepcionales si, por falta de tiempo y por razones imperiosas, un extranjero no ha podido solicitar un visado (por ejemplo, por acontecimientos graves e imprevistos que afecten a miembros de su familia, tratamiento médico, cambio de destino de una aeronave, razones profesionales urgentes); por otra parte, se guardará una lista de los visados expedidos en la frontera". Esto se refleja en las posiciones comunes de la UE con vistas a la posible integración plena de los países candidatos en el sistema de Schengen.

Uso de documentos internos de identidad rusos

12. Según la legislación lituana vigente, para atravesar la frontera sólo se puede aceptar un pasaporte válido para viajes internacionales, salvo que se disponga otra cosa en un acuerdo internacional. Por el momento, los residentes de Kaliningrado (pero no los rusos que viven en el resto del territorio a menos que utilicen el tren de tránsito existente) pueden utilizar pasaportes internos para cruzar la frontera. Lituania ha pedido a la UE que aclare su opinión sobre documentos válidos de viaje, especialmente teniendo en cuenta la posibilidad de que en el momento de la adhesión no todos los rusos que deseen viajar a y de Kaliningrado tendrán un pasaporte válido para viajes internacionales.

13. El pasaporte interno ruso no se ajusta las recomendaciones de la OACI (no está protegido, es fácil de falsificar y el texto está en caracteres cirílicos); su uso, por lo tanto, hace que los procedimientos de control sean considerablemente más lentos. No es un documento seguro y ningún Estado miembro actual lo acepta como documento válido de viaje.

¹ En cualquier caso, en el momento de la eliminación de los controles en las fronteras interiores, se deberá aplicar plenamente la norma común de que los visados pueden expedirse en la frontera sólo en casos excepcionales.

14. Sin embargo, aunque está claro que se recomienda enérgicamente el uso de pasaportes válidos para viajes internacionales, no hay nada en el acervo que impida a Lituania aceptar el pasaporte interno para atravesar su territorio (con un visado adjunto en una hoja separada, de conformidad con el Reglamento 333/2002) antes de la eliminación de los controles en las fronteras interiores, si se considera necesario en caso de que los rusos que viajan hacia y desde Kaliningrado todavía no tengan pasaportes válidos para viajes internacionales. La aceptación de pasaportes internos rusos (acompañados de un visado o un documento especial de tránsito) podría ser sólo una medida temporal y no podría continuar después de que se hayan eliminado los controles en las fronteras interiores.

15. Rusia había prometido anteriormente que suprimiría progresivamente los pasaportes internos para finales de 2003. Ahora este plazo parece situarse en 2006. En el memorándum, Rusia no hace ninguna promesa en cuanto a los pasaportes internos. Rusia quiere ofrecer pasaportes internos (+ certificados de nacimiento para los menores) como documentos de viaje válidos también después de la adhesión, así como ampliar su uso a otros rusos además de los de Kaliningrado. Sin embargo, en varios contactos anteriores Rusia ha informado a la Comisión que alrededor del 25 % de los rusos de Kaliningrado tiene ya pasaportes válidos para viajes internacionales y que la impresión de este tipo de pasaportes para esta categoría de ciudadanos está progresando. En la Línea Común de la UE de 13 de mayo se señalaba que la UE espera que Rusia expida pasaportes que cumplan las condiciones establecidas en los reglamentos de la OACI.

16. Lituania ha indicado que, por razones prácticas y de seguridad, no le gustaría seguir aceptando pasaportes internos como documentos de viaje válidos después de la adhesión. Preferiría probablemente no ampliar el uso de esos pasaportes como ha sugerido Rusia.

17. Así pues, si Lituania tuviera que aceptar los pasaportes internos de forma temporal después de la adhesión, debería estar claro que su uso debe suprimirse progresivamente cuanto antes. Rusia tendrá que aceptar y reconocer este hecho.

Ámbito para la expedición de documentos especiales de viaje (UE)

18. Las normas comunes sobre visados incluyen la lista de los terceros países cuyos nacionales tienen la obligación de ser titulares de visado al cruzar una frontera exterior; los procedimientos y las condiciones para la expedición de visados; y un modelo uniforme de visado y normas para un visado uniforme (artículo 62 del Tratado CE). Los procedimientos y las condiciones para la expedición de visados se introducen mediante derecho derivado; las modificaciones técnicas y prácticas del derecho derivado son casi un ejercicio permanente, debido a circunstancias nuevas o a la necesidad de responder a nuevos desafíos. Éste sería el caso si el Consejo decidiera desarrollar un documento de viaje que tuviera un valor equivalente al de un visado de tránsito, específicamente para el tránsito entre Kaliningrado y el resto de Rusia.

19. La cuestión de la publicidad dentro de Rusia sobre los nuevos requisitos es importante. Si no, hay un riesgo de que un número considerable de rusos llegue a los puestos fronterizos o en trenes sin los documentos necesarios.

Circulación de mercancías en marco del acervo

20. Los convenios internacionales sobre el tránsito de mercancías por carretera (TIR) y ferrocarril (COTIF), a los que la CE y los candidatos ya han accedido, ofrece la posibilidad de facilitar el transporte internacional de mercancías bajo precinto (en caso necesario). Para el TIR, la presentación de la documentación reconocida a escala internacional (el cuaderno TIR) ofrece una

garantía para las tasas e impuestos que pudieran en definitiva ser pagaderos (es decir, si alguna de las mercancías en tránsito no puede alcanzar su destino declarado). A causa del alto riesgo de fraude, los productos de alcohol y tabaco están actualmente excluidos del convenio TIR. Para los movimientos ferroviarios, los requisitos del COTIF ofrecen los medios de relajar determinados requisitos aduaneros de tránsito, incluida la necesidad de una garantía. Aunque Rusia no es una parte del convenio ferroviario COTIF (es signatario de otro acuerdo ferroviario internacional, el SMGS, al igual que Polonia, Lituania y los otros Estados Bálticos), los países candidatos podrían aceptar la documentación rusa, si están conformes con que se apliquen las normas de la CE; los documentos basados en el acuerdo SMGS, por ejemplo, son aceptados ya por Alemania (y Polonia).

21. Todas las alternativas presentan dificultades sustanciales. El acervo requiere que todas las mercancías que entran en el territorio aduanero de la Comunidad se incluyan en un régimen arancelario, si no están ya cubiertas por un procedimiento de tránsito. La eliminación de todas las formalidades (independientemente de si se confía o no a los rusos la tarea de comunicar a la CE, después del tránsito, si alguna mercancía se ha quedado en la CE en vez de llegar al destino declarado) sería contraria a este requisito básico. La UE quedaría expuesta al fraude/a la evasión fiscal y de tasas, así como a la evasión de medidas no fiscales. Por otra parte, esta posibilidad ofrecería a Rusia un régimen más elástico que el aplicable a la circulación de mercancías no comunitarias entre los Estados miembros de la CE, que es el que los países candidatos tendrán que aplicar. Además, la ausencia de cualquier tipo de formalidad de tránsito haría imposible que Rusia distinguiera las importaciones de tales mercancías en tránsito y pondría en peligro su propio mecanismo de recaudación de ingresos.

22. Sería difícil o imposible segregar el tráfico por carretera mediante un "corredor". Aunque una solución de este tipo para el tráfico ferroviario podría ser más fácil de imaginar, las salvaguardias contra el abuso serían costosas y el riesgo de desvío o fraude seguiría siendo elevado. Por otra parte, tal sistema no sería aceptable para los países candidatos afectados y ni sería coherente con el objetivo político más amplio de crear un espacio económico común con Rusia que aspira, entre otras cosas, a facilitar el comercio.

23. Rusia, en teoría, podría acceder al convenio CE-AELC sobre tránsito común. Pero sería un proceso muy largo, especialmente porque una de las condiciones previas para la adhesión es que Rusia debe estar en condiciones de aplicar la versión completamente informatizada a través de todo su territorio, algo que no se puede prever a corto plazo debido a la capacidad administrativa actual de Rusia en el campo de las aduanas. Además, la única ventaja para Rusia de la utilización del procedimiento TIR sería que los productos de alcohol y tabaco excluidos del régimen TIR están disponibles bajo el procedimiento común de tránsito, aunque a costa de condiciones rigurosas o garantías muy altas.

Evaluación

24. En cuanto al problema político clave, la **circulación de personas**, el acervo se basa en el principio de que la seguridad de la UE se puede proteger mejor si las personas que transitan a través del territorio de los Estados miembros de la UE presentan la documentación adecuada. El requisito de visado para los ciudadanos rusos se mantendrá mientras Rusia aparezca en la lista de terceros países cuyos nacionales deben estar en posesión de visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE.

25. La Comisión observa con interés la propuesta rusa de iniciar conversaciones sobre la definición de las condiciones necesarias para el posible establecimiento de un régimen **viaje exento de visado**. La Comisión cree que la propuesta rusa contiene elementos útiles que ya se están

discutiendo en las estructuras del Acuerdo de asociación y cooperación. Incluso antes, la UE y Rusia pueden identificar y realizar las medidas necesarias para fijar las condiciones para la supresión del régimen de visado, debiéndose incrementar inmediatamente la cooperación en materia de delincuencia y emigración ilegal, incluida la preparación de un acuerdo de readmisión. Sería prematuro en esta fase prever un calendario específico para la supresión del requisito de visado.

En este contexto, será esencial que el calendario de la eliminación de los controles en las fronteras interiores con los nuevos Estados miembros afectados sea completamente independiente del calendario para el posible establecimiento de un régimen exento de visado entre la UE y la Federación Rusa.

El subcomité que trata los asuntos de justicia e interior (Nº6) podría utilizarse como foro de esas conversaciones. Siempre que sean pertinente, especialmente por lo que se refiere a la gestión y al control fronterizos, se debería invitar a los países candidatos afectados a participar en el proceso.

26. Además de los mecanismos de flexibilidad establecidos en la Línea Común (visados de tránsito, baratos o gratuitos, con entradas múltiples), podrían estudiarse soluciones con alguna o todas las medidas transitorias siguientes (previa revisión tras un periodo de tiempo adecuado):

i) la Comisión cree que se debería estudiar la cuestión de un documento especial de tránsito ("**Documento de tránsito** simplificado". El documento se consideraría equivalente a un visado de tránsito de entradas múltiples para personas *bona fide* que sean nacionales de Rusia que viajen frecuente y directamente entre Kaliningrado y el resto de Rusia. Las autoridades rusas podrían facilitar por adelantado listas de viajeros frecuentes. El documento se expediría entonces a bajo precio o gratuitamente por los consulados de los países candidatos afectados. En el anexo 1 se incluyen detalles más completos de cómo podría funcionar este nuevo sistema.

ii) la Comisión es dispuesta a estudiar la viabilidad de la **exención de visado para pasajeros de trenes directos** (en el transporte en autocar no se podría asegurar la segregación adecuada). La seguridad de estos trenes requeriría que viajasen a velocidad suficientemente alta y que los vagones se construyesen de forma que los pasajeros no pudieran abandonar el tren sin autorización de las autoridades lituanas. Actualmente, tales trenes todavía no existen. Es evidente que esto requiere una modernización considerable de trenes y vías;; la inversión necesaria necesitará tiempo y Lituania en particular necesitará apoyo sustancial para lograrlo. Según lo establecido en el memorándum ruso, las autoridades lituanas deben conservar el derecho a denegar la entrada y a realizar controles durante el tránsito. La adopción de esta opción no podría implicar que Rusia obtuviera derechos extraterritoriales análogos al concepto de "corredor". Cualquier decisión referente a esta opción sólo podría ser adoptada por la UE ampliada sobre la base de una evaluación minuciosa y una vez que se hubieran superado los obstáculos técnicos. Tras la adhesión de Lituania, la UE está dispuesta a examinar la viabilidad legal y técnica de trenes directos exentos de visado.

Esta opción se examina minuciosamente en el anexo II.

27. La introducción del documento de tránsito simplificado requeriría la plena cooperación de los países candidatos y una ayuda administrativa y financiera adecuada de la CE. También se necesitaría una cooperación completa de Rusia, especialmente respecto del establecimiento de nuevos consulados, la provisión de listas de ciudadanos rusos considerados elegibles para el "documento del tránsito simplificado", la readmisión de los que superen el periodo de estancia mediante la conclusión y aplicación de un acuerdo de readmisión y la ratificación del acuerdo fronterizo con Lituania. Por otra parte, se espera que Rusia acelere considerablemente la expedición de pasaportes internacionales a sus ciudadanos dentro de un plazo de tiempo establecido. Durante un período transitorio breve, los pasaportes internos rusos podrían aceptarse junto con visados/documento de tránsito simplificado.

28. La aplicación y gestión del arreglo propuesto para el documento de tránsito simplificado se deberían supervisar, en caso necesario, mediante reuniones con todas las partes interesadas, incluidos los países candidatos, en el marco de las instituciones del acuerdo de asociación y cooperación.²

29. La UE necesitaría garantizar a los países candidatos que su aceptación y puesta en práctica de los mecanismos de flexibilidad anteriormente mencionados por sí mismas no crearían ningún riesgo de retraso en la eliminación de los controles en las fronteras interiores, es decir, integración plena en el área de Schengen.

30. En cuanto a la **circulación de mercancías**, la evaluación de la Comisión es que el régimen de tránsito aduanero que se aplicará después de la ampliación, que garantiza la libre circulación de mercancías entre Rusia y Kaliningrado a través de la Comunidad sin derechos de aduana u otros derechos de tránsito con excepción de cargas de transporte y administración (según lo establecido en el Acuerdo de asociación y cooperación), es adecuado y que, en términos de formalidades, los convenios/procedimientos existentes ofrecen una flexibilidad apropiada.

31. Ninguna decisión de suprimir formalidades para las mercancías en el tránsito a través de la Comunidad cumpliría con el requisito básico, que se aplica por todo el mundo, incluida Rusia, de que la circulación de mercancías de un tercer país en el territorio de un país debe supervisarse. Por lo tanto, sería incompatible con el acervo. Además, el tránsito de mercancías a través de corredores designados presentaría considerables problemas prácticos. También sería inaceptable para los países candidatos.

Conclusiones

32. La Comisión considera que se deben estudiar atentamente algunas de las propuestas presentadas por Rusia respecto del tránsito de personas entre Kaliningrado y el resto de Rusia. Recomienda, por lo tanto, que la postura de la UE se base en el siguiente paquete de medidas, además de lo que ya se ha establecido en la Línea Común de 13 de mayo de 2001

- a) las autoridades consulares en la UE o los países candidatos podrían expedir un "documento de tránsito simplificado" para los ciudadanos rusos que viajan por carretera o ferrocarril, en las condiciones establecidas en el anexo I, exclusivamente para el tránsito directo entre Kaliningrado y el resto de Rusia. El funcionamiento del documento se revisaría regularmente mediante reuniones en las que participarían todas las partes afectadas, incluidos los países candidatos pertinentes, en el contexto de las instituciones del acuerdo de asociación y cooperación.
- b) esto implicaría la cooperación de Rusia para llegar rápidamente a un acuerdo sobre el establecimiento de nuevos consulados solicitado por Lituania.
- c) se podrían obtener visados de tránsito en las fronteras por razones humanitarias, según lo previsto en el acervo. A muy corto plazo, antes de la apertura de las instalaciones consulares esenciales, podría ser necesaria una cierta flexibilidad. El documento de tránsito simplificado no se expediría en la frontera.
- d) para un período de dos años hasta finales de 2004, las autoridades lituanas podrían convenir, para la expedición de visados o documentos de tránsito simplificados, en aceptar la documentación interna rusa de viaje. Por consiguiente, se espera que en 2005 Rusia acepte que sólo se admitan los pasaportes reconocidos internacionalmente.

² Soluciones técnicamente más avanzadas tales como tarjetas electrónicas equivalentes a visados requerirían tiempo y dinero para su introducción, así como una cooperación especialmente estrecha con los terceros países (es decir, Rusia y Bielorrusia). En caso necesario, estas ideas podrían llevarse a cabo a más largo plazo.

- e) La UE debería estar dispuesta a estudiar con Rusia y Lituania la viabilidad de permitir los viajes sin visado en trenes "directos" específicos, como propone Rusia, y en especial las condiciones para la seguridad del tránsito. Cualquier decisión referente a esta opción sólo podría ser adoptada por la UE ampliada sobre la base de una evaluación minuciosa y una vez que se hubieran superado los obstáculos técnicos. Tras la adhesión de Lituania, la UE está dispuesta a examinar la viabilidad legal y técnica de trenes directos exentos de visado.

Tendría que estar claro que las autoridades lituanas deben conservar el derecho a denegar la entrada y a realizar controles durante el tránsito. La adopción de esta opción no podría implicar que Rusia obtuviera derechos extraterritoriales análogos al concepto de "corredor".

- f) la UE debería examinar la propuesta rusa para iniciar conversaciones sobre la definición de las condiciones necesarias para el posible establecimiento de un régimen de viaje exento de visado. Se deberían intensificar las conversaciones en el marco de las instituciones del Acuerdo de asociación y cooperación, en particular del subcomité 6, y deberían participar los países candidatos. Este subcomité también discute la cooperación en materia de gestión fronteriza, incluida la lucha contra el crimen transfronterizo y la migración ilegal, y debería elaborar un acuerdo de readmisión. Los progresos en el ámbito de la justicia y asuntos de interior en general serán importantes en el contexto más amplio.
33. La UE tendría que proporcionar a Lituania garantías jurídicamente vinculantes de que:
- la aceptación de cualquier medida del paquete anteriormente mencionado en ningún caso perjudicará ni supondrá un obstáculo para la eliminación de controles en las fronteras interiores;
 - cuando proceda, se proporcionará ayuda para la puesta en práctica de estas medidas.
34. Por lo que se refiere a la introducción del documento de tránsito simplificado, tendrían que incorporarse cambios técnicos a los reglamentos existentes, como en el caso del resto del derecho derivado pertinente, en las listas que deben presentarse a los países candidatos.
35. En cuanto a la circulación de mercancías, el convenio internacional existente para el transporte por carretera (TIR) permite el tránsito de mercancías con una burocracia relativamente escasa, y para el tránsito ferrocarril las normas de la CE permiten a los Estados miembros adoptar un procedimiento simplificado, por ejemplo, la aceptación de la documentación rusa existente (SMGS). Las alternativas (paso sin formalidades, independientemente de que se realicen o no controles posteriores en Rusia) son inaceptables o no ofrecen ninguna ventaja procedimental (adhesión rusa a los convenios sobre tránsito común y DAU, que, en cualquier caso, de momento no es realista).
36. La UE ya ha ofrecido ayuda a Rusia a través de Tacis con objeto de agilizar el cruce de fronteras y la expedición de pasaportes compatibles con la normativa OACI, especialmente para residentes de Kaliningrado. Sin embargo, las soluciones del problema de la circulación de personas y mercancías deberían ser paralelas a una cooperación más amplia respecto del futuro de la región de Kaliningrado, cubriendo tanto los desafíos comunes en los ámbitos de delincuencia organizada, gestión fronteriza, medio ambiente y salud humana como de desarrollo económico, tal como se prevé en la carta del Presidente Prodi al Presidente Putin de 23 de mayo.
37. Si es posible, el "paquete" de medidas antes mencionado debería adjuntarse a la Declaración conjunta presentada para aprobación a la cumbre UE-Rusia que se celebrará en Copenhague el 11 de noviembre.

FUNCIONAMIENTO DEL "DOCUMENTO DE TRÁNSITO SIMPLIFICADO"

1. Todos los ciudadanos rusos que viajen frecuente y directamente entre Kaliningrado y el resto de Rusia tendrían derecho a solicitar el "documento de tránsito simplificado (FTD)". Las autoridades rusas podrían enviar de antemano listas con sugerencias para acelerar la expedición del documento para las personas elegibles. Los países de tránsito conservarán el derecho a rechazar a determinadas personas, por ejemplo, en caso de pruebas de abuso del sistema o por razones de seguridad pública del país de tránsito.
2. El documento de tránsito simplificado podría adoptar la forma de un folleto protegido, cuya primera página contendría datos personales similares a los previstos en las recomendaciones de la OACI sobre pasaportes. Sobre ese documento, se colocaría una etiqueta engomada protegida. Su validez podría ser de un año o más.

El folleto sería equivalente a un visado de entrada múltiple válido exclusivamente para el tránsito entre dos territorios pertenecientes al mismo país pero separados por el territorio de uno o más Estados miembros.

El documento de tránsito simplificado sería renovable.

3. En el derecho derivado se deberían introducir otras cuestiones técnicas o prácticas, tales como el sellado del documento de tránsito simplificado a la entrada y a la salida para controlar la longitud de la estancia, el coste de emisión, el lugar de emisión, etc.
4. El documento de tránsito simplificado sería expedido por un consulado del país candidato pertinente. No habría ningún automatismo y, por lo tanto, ninguna violación de la soberanía. Los países candidatos deberían considerar la posibilidad de ampliar su red de consulados.

También podrían estudiar la posibilidad de reconocimiento mutuo de todas las clases de visados, incluido el documento de tránsito simplificado, para evitar la necesidad de que los ciudadanos rusos que transitan a través de dos o tres países diferentes tengan que solicitar dos o tres visados; de esta manera, anticiparían el reconocimiento mutuo de visados requerido conforme a las disposiciones de Schengen.

5. Además:
 - No habría que abordar el problema en las negociaciones de adhesión sobre el capítulo 24, puesto que se mantendría el principio de base del acervo, en este caso el requisito de visado para Rusia. Los cambios técnicos se incluirían, junto con otra legislación derivada, en las listas que deben presentarse a los países candidatos.
 - El reglamento relativo al documento de tránsito simplificado sería vinculante para todos los Estados miembros. Por lo tanto, un sistema especial de este tipo no sería en sí mismo un obstáculo para la eliminación de los controles en las fronteras interiores por los futuros Estados miembros.
6. Un Reglamento comunitario podría establecer las condiciones legales necesarias:
 - para definir una nueva forma de tránsito de una parte de un tercer país a otra parte de ese mismo tercer país a través del territorio de uno o varios Estados miembros de la UE. Actualmente en el acervo no se especifica este tipo de definición;

- para confirmar que ese documento de tránsito simplificado se consideraría equivalente a un visado;
- para permitir el tránsito con entrada múltiple entre diversas partes del mismo tercer país y establecer su validez para un período sustancial de tiempo (varios años, si procede);
- para limitar el tiempo de tránsito, por ejemplo a 24/36 horas en vez de 5 días como en el tránsito normal;
- para prescribir sanciones en caso de uso incorrecto, tales como sanciones o en última instancia retirada del documento;
- para definir características adecuadas de seguridad utilizando el procedimiento previsto en el Reglamento n° 334/2002.

EXENCIÓN DE VISADO PARA PASAJEROS EN EL TRANSPORTE DIRECTO

1. REQUISITOS DE ACERVO

El acervo pertinente es una combinación de la herencia de Schengen (ahora acervo CE/UE) y del Reglamento de visados, que incluye a Rusia en la lista de países cuyos ciudadanos deben estar sujetos al requisito de visado para entrar en el territorio de la UE.

Según el artículo 5 del convenio de Schengen, para las estancias que no exceden de tres meses, se puede autorizar la entrada a los ciudadanos de terceros países que cumplan las siguientes condiciones:

1. Estar en posesión de un documento válido de viaje y, si procede, de visado.
2. En caso de necesidad, presentar documentos que justifican el propósito y las condiciones de la estancia prevista y probar que disponen de suficientes medios de subsistencia para la estancia prevista o que están en condiciones de adquirir tales medios legalmente.
3. No se haya publicado una alarma para rechazar la entrada.
4. No se considere que la persona es una amenaza para el orden público, la seguridad nacional y las relaciones internacionales de los Estados miembros.

La primera condición es la cuestión clave y ha sido discutido ampliamente en el contexto del tránsito de Kaliningrado. La cuestión de los pasaportes internos se aborda más adelante.

La segunda condición no es directamente pertinente para el tránsito hacia y desde Kaliningrado. Es muy poco probable que, para el tránsito directo hacia y desde Kaliningrado, los Estados miembros afectados (principalmente Lituania) establezcan condiciones referentes, por ejemplo, a medios de subsistencia suficientes para la estancia prevista. Ningún país candidato ha planteado esta cuestión.

La tercera condición, que implica utilizar el SIS y el artículo 96 del convenio de Schengen, puede aplicarse plenamente a partir de la eliminación de los controles en las fronteras interiores. Hasta entonces, los nuevos Estados miembros utilizarán registros nacionales para el control de personas no deseadas y rechazar su entrada. Más tarde, se utilizará el SIS para comprobar si se debe denegar la entrada. Los Estados miembros tienen que utilizar el registro común de datos del SIS del artículo 96 para rechazar la entrada, porque se han suprimido los controles en las fronteras interiores.

Los Estados miembros también intercambian información (al margen del SIS) referente a la cuarta condición.

Se requerirá que los ciudadanos de determinados terceros países, incluida Rusia, estén en posesión de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros (apartado 1 del artículo 1 del Reglamento sobre listas de visados). El Tribunal ha indicado que, habida cuenta de la letra d) del artículo 3 del Tratado CE, si el cruce de las fronteras exteriores no es para la entrada y la circulación en el territorio comunitario, no se podrá exigir un visado

(asunto C-170/96, punto 22) Por lo tanto, los pasajeros a bordo de un tren a través del territorio comunitario podrían en determinadas circunstancias no estar sujetos al requisito de ser titulares de un visado. Sin embargo, el Tribunal ha aplicado este planteamiento solamente al tránsito en un aeropuerto y el Consejo, de acuerdo con esta jurisprudencia, ha formulado el segundo guión del artículo 2 del Reglamento sobre visados de forma que no se requiera un visado de tránsito para el tránsito a través del territorio de Estados miembros sólo para el tránsito en los aeropuertos. Sin embargo, la generalización de esta excepción no está excluida sobre la base de la sentencia del Tribunal y sería posible un reajuste del acervo sobre este punto.

2. PROPUESTAS REFERENTES AL TRÁNSITO

Los rusos pueden viajar hacia y desde Kaliningrado sin visado y utilizando pasaportes internos por vía aérea o utilizando la conexión de transbordadores prevista. Los requisitos del acervo entran en el juego sólo en el viaje por tierra. Es evidente (y el memorándum ruso está de acuerdo) que los pasajeros que viajan en coche necesitarán someterse a los requisitos normales del acervo (visado, documento de viaje, control fronterizo), incluidas las posibilidades del acervo para facilitar el tránsito (visados con entrada múltiple, honorarios de visado). Éste es ya el caso en el tránsito de vehículos desde el resto de Rusia (desde 1995).

El memorándum ruso propone un acuerdo de tránsito exento visado para los pasajeros que viajan en tren y en autocar. Además, Rusia ha pedido un mecanismo "expedición simplificada de visado" en la frontera para los pasajeros de vehículos. Estas propuestas son obviamente muy pertinentes para la invitación del Consejo Europeo de Sevilla a la Comisión de estudiar la posibilidad de flexibilidad "de acuerdo con el acervo".

Las tres maneras de viajar por tierra

1.1. Tren

Para que el sistema de tránsito por tren se ajuste al acervo, tendría que atenerse a un requisito básico: los viajeros no podrán abandonar el tren mientras se atraviese territorio lituano. Si esto se puede garantizar, no es necesario aplicar los requisitos antes mencionados del acervo, y principalmente la obligación de visado. Sin embargo, es obvio que, para que esta clase de tránsito seguro sea posible, Lituania necesite estar en condiciones de ejercer un control completo del tren y de sus pasajeros - algo con lo que el memorándum ruso parece estar de acuerdo.

Es decir, la posibilidad de tren de tránsito sólo se puede utilizar después de la adhesión si es aceptada por Lituania y si se puede garantizar la seguridad del tránsito para verificar que se identifique a todas las personas que cruzan las fronteras exteriores antes de que el tren entre en Lituania y que nadie puede entrar o salir del tren después de que se hayan hecho los controles. Si se acuerda que son compatibles con Schengen, estas mismas normas se aplicarían asimismo después de la eliminación de los controles en las fronteras interiores y no constituirían ningún obstáculo para la aplicación íntegra por Lituania del acervo de Schengen.

En la práctica esto significa que Lituania podría:

1. comprobar los documentos de viaje para verificar la identidad y controlar quién está en el tren (incluida la posibilidad de rechazar la entrada de personas no deseadas),

2. asegurar físicamente la seguridad del tránsito, lo que significa que ninguna entrada al territorio lituano es posible.

El tren tendría que ser un tren directo, íntegramente vigilado durante el tránsito a través de Lituania. Solamente serían posibles paradas técnicas. Idealmente, el tren de tránsito sería un tren de "alta velocidad". Sin embargo, la "alta velocidad" en este contexto significa sólo que un tren directo de este tipo tiene que viajar con la velocidad suficiente para impedir que la gente salte del tren. Será esencial poder garantizar que esta condición se cumple o se va a cumplir.

Por el momento, Lituania ha declarado claramente que la seguridad del tránsito no tiene un nivel aceptable: los llamados "saltadores" de tren se aprovechan de que el tren avanza lentamente, para varias veces en el territorio de Lituania y no está suficientemente bien vigilado durante el tránsito. Esta opción, por lo tanto, requeriría un examen ulterior minucioso.

Rusia, por su parte, ha hecho varias propuestas destinadas a contribuir al funcionamiento seguro del sistema.

La UE debería considerar la propuesta rusa referente a los trenes de tránsito de una manera positiva, con objeto de tomar una decisión bien fundamentada sobre su compatibilidad con Schengen y sus implicaciones para la plena aplicación de las disposiciones de Schengen por Lituania. Se deben presentar a Rusia otras cuestiones relacionadas con el funcionamiento del sistema. Esto determinará si la UE puede garantizar a Lituania que este arreglo no obstaculizará/retrasará la eliminación de los controles en las fronteras interiores respecto de Lituania.

1.2. Autocares

El mismo requisito básico se aplica a la propuesta rusa referente a los autobuses de tránsito: para que el sistema de tránsito esté de acuerdo con el acervo, los viajeros no podrían abandonar el autobús mientras atraviesa el territorio lituano. Sin embargo, en el caso de los autobuses, la seguridad del tránsito no se puede garantizar de una manera aceptable. La primera condición puede cumplirse: se controlará a cada persona que cruce la frontera lituana. La segunda condición, la seguridad del tránsito, no será fácil de organizar e incluso es imposible imponerla a seres humanos. En la práctica, cabe esperar que la gente tenga que parar durante el tránsito que implicaría entrar en Lituania sin visado. Además, asegurar tal tránsito supondría una carga desproporcionada para las autoridades lituanas, ya que tendrían que acompañar a todos los autobuses durante el tránsito.

En conclusión, el tráfico de tránsito con autocares no puede organizarse de un modo que se ajuste al acervo. Lituania podría en cualquier caso encontrar la idea de autobuses de tránsito difícil de aceptar política y prácticamente.

1.3. Vehículos

Rusia ya no insiste en el tránsito exento de visado para los vehículos particulares, pero insiste en la expedición simplificada de visados en la frontera en estos casos.

La expedición de visados en las fronteras es legalmente posible hasta la eliminación de los controles en las fronteras interiores, pero a la UE no le interesa recomendar que se utilice esta posibilidad más ampliamente de lo que se describe en el acervo de Schengen (es decir, en casos excepcionales). Es largo e incluso difícil comprobar correctamente en la frontera los registros nacionales pertinentes antes de expedir un visado. Además, el formulario de solicitud de visado y la moderna etiqueta engomada de visado (Reglamentos 1683/1995 y 334/2002) requieren tiempo para su conclusión e impresión, y esto podría obstaculizar aún más el cruce de fronteras, teniendo en cuenta el hecho de la dificultad y lentitud actuales. Los puntos de cruce de fronteras también tendrían que ser equipados adecuadamente con el sofisticado y costoso equipo necesario para producir etiquetas engomadas de visado. Lituania ha declarado que no desea utilizar esta posibilidad en un sentido más amplio que el previsto en el acervo de Schengen. Es esencial garantizar la existencia de instalaciones consulares suficientes para asegurarse de que los visados se expidan de manera eficiente y segura. Es completamente diferente reconocer que los países candidatos puedan tener que expedir visados en la frontera que incorporar esto en cualquier acuerdo con Rusia.

Si se pudieran establecer instalaciones consulares cerca de la frontera, se facilitaría considerablemente la cuestión, dado que la Comisión recomendaría que el principio de emisión de visado en la frontera no debe aceptarse en las conversaciones con Rusia. Lituania está dispuesta a abrir consulados en las fronteras en Kaliningrado (Sovetsk) y Bielorrusia (Grodno). Necesitará ver si se requeriría financiación comunitaria adicional.

LÍNEA COMÚN DE 13 DE MAYO DE 2002

KALININGRADO: CIRCULACIÓN Y TRÁNSITO DE PERSONAS

Teniendo en cuenta los esfuerzos realizados para investigar las posibilidades del acervo y la larga lista de reuniones programadas esta primavera entre la UE y Rusia, es evidente que la UE atribuye una gran prioridad a la situación de Kaliningrado. Sin embargo, la responsabilidad final respecto de Kaliningrado le corresponde a Rusia. Nadie puede hacer más para mejorar la situación de Kaliningrado que la propia Rusia.

El acervo de la UE y sus consecuencias para Kaliningrado

Este documento informal hace referencia al plazo entre la adhesión a la UE y la eliminación de los controles en las fronteras interiores respecto de los nuevos Estados miembros. Transcurrido ese período, el acervo de Schengen será íntegramente aplicado.

El acervo vigente requiere que los ciudadanos de los terceros países incluidos en el anexo 1 del Reglamento 539/2001, tal como fue modificado por el Reglamento 2414/2001, estén en posesión de un visado adjunto a un documento válido de viaje al cruzar la frontera exterior de los Estados miembros. Este requisito se aplica para el tránsito y para las estancias cortas de hasta tres meses. Los visados expedidos por los nuevos Estados miembros serán visados nacionales expedidos de conformidad con la legislación nacional, con arreglo a los principios referentes a la cuestión de los visados en el acervo.

La UE ha consultado a los países candidatos afectados, comprendiendo con claridad que, antes de la adhesión, las medidas están sujetas a su decisión nacional soberana. Sin embargo, no debería considerarse ninguna medida que pudiera poner en peligro la aplicación íntegra de Schengen y se espera que los países candidatos no introduzcan ninguna medida que fuera contraria a los principios de base del acervo.

Teniendo esto en cuenta, las principales posibilidades del acervo son:

- visados de entrada múltiple expedidos caso por caso, incluido un trato favorable para determinados profesionales, como conductores de camión y tripulaciones de medios de transporte que tengan que cruzar la frontera regularmente,
- flexibilidad de los honorarios de visado hasta la eliminación de los controles en las fronteras interiores,
- exenciones del requisito de visado para ciertas categorías de personas, como se prevé en el Reglamento 539/2001.
- por regla general, los visados se expedirán por las oficinas consulares.

Al ejecutar las posibilidades del acervo, los países candidatos esperarán normalmente la aplicación de la reciprocidad.

Es importante observar que el acervo asegura, en interés de ambos lados de la frontera, que el cruce de fronteras puede realizarse de manera controlada y segura y sin obstaculizar innecesariamente la circulación de las personas.

El camino a seguir

En el marco del Acuerdo de asociación y cooperación se están discutiendo nuevos pasos que mejorarían la situación de Kaliningrado. Se proporciona apoyo, y se podría proporcionar, mediante programas de ayuda exterior de la UE, por ejemplo, desarrollo de infraestructuras en los pasos fronterizos, modernización de procedimientos fronterizos y formación para facilitar la circulación de personas y mercancías, así como cooperación con Rusia en la lucha contra el crimen organizado y la corrupción. El Grupo de trabajo del Mar Báltico sobre la delincuencia organizada está organizando a este respecto útiles operaciones conjuntas de aplicación de la ley.

El apoyo de otros programas comunitarios se utiliza y puede utilizarse, según proceda, para actividades similares, incluidas instalaciones consulares.

Como parte de la cooperación dirigida a facilitar la expedición de visados y el cruce de fronteras, la UE esperaría que Rusia hiciera lo que le corresponde para facilitar la colaboración entre las aduanas de Rusia y de la UE, la gestión fronteriza y las autoridades de inmigración, como también está previsto en el Protocolo del Acuerdo de asociación y cooperación. Esta colaboración debe ir más allá que los aspectos meramente relacionados con Kaliningrado y debería incluir: la conclusión de un acuerdo de readmisión y de arreglos apropiados a este respecto; la facilitación del establecimiento y la operación de consulados en el territorio de Kaliningrado y el resto de Rusia; una gestión fronteriza apoyada en fronteras definidas basadas en acuerdos ratificados; la expedición en Kaliningrado de pasaportes que cumplan las condiciones requeridas por los reglamentos de la OACI; y otros problemas del ámbito de la justicia y asuntos de interior que puedan considerarse pertinentes.

CALENDARIO PROVISIONAL PARA LOS PRÓXIMOS PASOS

- **12-14 de septiembre: Reunión informal de ministros de justicia y asuntos de interior**
- **18 de septiembre: Comunicación que se deberá discutir en la Comisión**
- **25 de septiembre: 1ª discusión en el COREPER**
- **30 de septiembre: 1ª discusión en el Consejo de Asuntos Generales**
- **24.25 de octubre: Consejo Europeo para aprobar la postura de la UE en la cumbre UE-Rusia**
- **25 de octubre - 10 de noviembre: Contactos con el gobierno ruso**
- **5 de noviembre: Troica de justicia y asuntos de interior prevista UE-Rusia**
- **11 de noviembre: Cumbre UE-Rusia en Copenhague (declaración conjunta)**