



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 22.12.2006
COM(2006) 840 final

INFORME DE LA COMISIÓN

**sobre el funcionamiento del tránsito facilitado de personas entre la región de
Kaliningrado y el resto de la Federación Rusa**

I INTRODUCCIÓN

Kaliningrado es una región única de Rusia, separada geográficamente del resto del país y rodeada por territorio de la UE. Dentro del marco de la ampliación, se ha prestado cada vez más atención a esta región. La introducción del acervo por los nuevos Estados miembros tuvo repercusiones en terceros países en cuanto a los requisitos de visado y a los controles fronterizos. Aunque las consecuencias del acervo para Kaliningrado no se diferenciarán en nada de las que tendrán para cualquier otra parte de Rusia o para otros países terceros fronterizos, parecía que, dada la situación geográfica de Kaliningrado, el impacto sobre la población de esta región podía ser mayor que en otras partes de Rusia.

Sin perjuicio de las negociaciones de adhesión con Polonia o Lituania, en la Comunicación de la Comisión al Consejo de 17.1.2001¹ se propuso "que prosigan las medidas prácticas para llevar a cabo un control fronterizo apropiado y eficiente, facilitando la circulación de personas y mercancías a través de la futura frontera exterior, facilitando el movimiento de personas y mercancías a través de la futura frontera externa".

Se recomendó considerar la posibilidad de recurrir a todo acuerdo especial permitido por el acervo, recurriendo a los ejemplos ofrecidos por los acuerdos existentes, incluso en los países candidatos. Además, también podría examinarse "el coste de los pasaportes (responsabilidad de Rusia) y el coste de los visados (responsabilidad de los Estados miembros actuales y futuros de la UE), en el contexto más amplio de las políticas comunitarias. Tanto los nuevos Estados miembros como los Estados actuales podrían considerar la apertura de consulados en Kaliningrado (o la posibilidad de compartir las instalaciones para reducir costes), para facilitar la expedición de visados y gestionar eficientemente los flujos de migración".

Además, la Declaración común realizada en la Cumbre entre la UE y Rusia de 3 de octubre de 2001, instó a examinar la situación especial de Kaliningrado en el contexto de la ampliación.

Tras las negociaciones sobre Kaliningrado en la Cumbre de Moscú entre la UE y Rusia, el Consejo Europeo de Sevilla instó 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. En la Comunicación de la Comisión al Consejo "Kaliningrado: Tránsito"², de 18.09.2002, se propusieron varias posibilidades para facilitar el tránsito. Sin embargo, una de las condiciones previas para encontrar una solución era que la plena participación de Lituania en el acervo de Schengen no debería ponerse en peligro. Finalmente, se estableció el sistema de documento de tránsito facilitado (FTD) y de documento de tránsito ferroviario facilitado (FRTD).

En la Declaración conjunta sobre tránsito de la Cumbre entre la UE y Rusia, celebrada en Bruselas el 11 de noviembre de 2002, la Federación Rusa tomó nota de la intención de la Unión Europea de revisar el funcionamiento del sistema de FTD en 2005 a más tardar. También se hizo referencia a un informe al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el funcionamiento del sistema en el artículo 13 del Reglamento (CE) n° 693/2003 del Consejo: "La Comisión informará al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el funcionamiento del

¹ Comunicación de la Comisión al Consejo "la UE y Kaliningrado" COM(2001) 26 final.

² Comunicación de la Comisión al Consejo "Kaliningrado: Tránsito" COM(2002) 510 final.

sistema de tránsito facilitado, como muy tarde tres años después de la entrada en vigor de la primera Decisión a que se refiere el apartado 1 del artículo 12". Lituania comunicó al Consejo y a la Comisión su decisión de aplicar el sistema *FTD/FRTD* a partir del 1 de julio de 2003. Por tanto, la Comisión tiene que presentar su informe antes del 1 de julio de 2006.

El actual informe se basa en las respuestas de la Federación Rusa y de Lituania a un cuestionario redactado por los servicios de la Comisión, que también emprendieron un examen *in situ* del sistema *FTD/FRTD* del 22 al 24 de marzo de 2006.

II EL SISTEMA FTD/FRTD SEGÚN LO ESTABLECIDO POR EL REGLAMENTO Y POR EL ACUERDO BILATERAL ENTRE LITUANIA Y LA FEDERACIÓN RUSA.

Tras el debate sobre Kaliningrado celebrado en la Cumbre UE-Rusia³ de Moscú en noviembre de 2002, sobre la base de la Comunicación de la Comisión Kaliningrado: Tránsito (COM (2002) 510 final)), el 14 de abril de 2003, el Consejo adoptó los dos Reglamentos siguientes :

- Reglamento (CE) n° 693/2003 del Consejo, por el que se establece un específico documento de tránsito facilitado (FTD), un documento de tránsito ferroviario facilitado (FRTD) y se modifican la Instrucción consular común y el Manual común, y
- Reglamento (CE) n° 694/2003 del Consejo sobre los modelos uniformes de documentos de tránsito facilitado (FTD) y de documentos de tránsito ferroviario facilitado (FRTD).

Ambos Reglamentos no se redactaron exclusivamente para "Kaliningrado" y Lituania sino para todos los posibles casos de "tránsito especial" relacionados con Estados miembros. En estos casos, los Estados miembros pueden decidir aplicar el Reglamento (CE) n° 693/2003.

Elementos fundamentales:

a) Funcionamiento del sistema FTD/FRTD

El Reglamento (CE) n° 693/2003 establece los principios básicos del funcionamiento del sistema *FTD/FRTD*. Los detalles prácticos han sido establecidos en un Acuerdo bilateral sobre el procedimiento de emisión de documentos *FRTD* entre la Federación Rusa y Lituania, de 20 de junio de 2003, y el Reglamento N361, adoptado por la Federación Rusa, sobre las medidas destinadas a cumplir los compromisos adquiridos por la Federación Rusa en virtud de la Declaración conjunta de la Federación Rusa y de la UE sobre el tránsito entre el enclave de Kaliningrado y el resto del territorio de la Federación Rusa.

El *FTD* se expide a los ciudadanos rusos que viajan frecuentemente por tierra de la región de Kaliningrado al resto del territorio ruso y viceversa. Permite el tránsito de entrada múltiple y puede tener varios años de validez. El procedimiento de solicitud en la oficina consular es similar (casi idéntico) al procedimiento de expedición de visados. El *FTD* se incluiría en el pasaporte del nacional ruso. El precio del *FTD* queda fijado en cinco euros.

³ Declaración conjunta de la Unión Europea y de la Federación Rusa sobre el tránsito entre la región de Kaliningrado y el resto de la Federación Rusa, de 11 de noviembre de 2002.

El *FRTD* ha sido creado para viajeros de los servicios ferroviarios y sólo es válido para el tránsito directo (un único trayecto de ida y vuelta) entre Kaliningrado y el resto del territorio ruso. El procedimiento de expedición es simplificado y gratuito.

Para los ciudadanos rusos que se propongan realizar viajes de ida y vuelta únicos en tren a través del territorio de la República de Lituania, se expide un documento de tránsito ferroviario facilitado (*FRTD*) con los datos personales declarados en el momento de la adquisición del billete. Esta información se envía en formato electrónico a las autoridades lituanas, que responderán en el plazo de 24 horas. Las autoridades rusas no expedirán billetes a los ciudadanos rusos para los que la República de Lituania plantee objeciones para su tránsito a través de territorio lituano. Las autoridades consulares lituanas expiden un *FRTD* al pasajero en la frontera lituana o antes de llegar a ella, una vez que la República de Lituania ha comprobado que los documentos de viaje del pasajero están en regla.

De conformidad con el Reglamento (CE) nº 693/2003, un ciudadano ruso que desee viajar en tren con un pasaporte internacional debería recibir un *FRTD* estampado en su pasaporte. No obstante, el titular de pasaportes nacionales rusos recibiría un *FRTD* en una hoja separada, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento (CE) nº 333/2002. A partir del 1.1.2005 se exige que los nacionales rusos tengan un pasaporte internacional al que se podrá pegar un adhesivo con el *FRTD*. Los portadores de un *FRTD* no pueden hacer escala en Lituania y la duración de cada tránsito quedará limitada a seis horas.

b) Ayuda económica para el sistema de FTD/FRTD⁴

En el contexto de las prioridades políticas relacionadas con la adhesión de la República de Lituania a la Unión Europea en 2004, el Consejo Europeo ha acordado que es esencial apoyar a Lituania en la búsqueda de una solución de tránsito, para permitir un régimen facilitado de visados entre el resto del territorio ruso y la región de Kaliningrado. Por lo tanto, en el Protocolo 5, "Kaliningrado", del Tratado de Adhesión se estableció que Lituania recibirá ayuda económica para sufragar los costes adicionales del sistema *FTD/ FRTD*.

La UE ha creado dos programas de apoyo Kaliningrado para proporcionar ayuda a Lituania en la aplicación del sistema *FTD/FRTD*:

- El primer programa se aplicó con cargo al programa PHARE, con una dotación de 12 millones de euros para el período comprendido entre diciembre de 2003 y abril de 2006.
- El segundo programa está proporcionando 40 millones de euros para el período comprendido entre mayo de 2004 y diciembre de 2006 para compensar los derechos no percibidos (sobre los visados) y los costes adicionales ocasionados por las inversiones, la formación y los costes operacionales (por ejemplo, salarios).
- Por lo que respecta a las nuevas perspectivas financieras 2007-2013, la Comisión propuso un mecanismo separado (el "régimen de tránsito de Kaliningrado") en el artículo 6 de la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Fondo para las fronteras exteriores para el período 2007-

⁴ El único propósito de este punto es proporcionar información, ya que no es objeto de evaluación.

2013 como parte del Programa general de Solidaridad y gestión de los flujos migratorios. El artículo 15, apartado 9, propone para 2007-2013 una cantidad máxima de 108 millones de euros para compensar los derechos no percibidos sobre los visados de tránsito y los costes adicionales para la ejecución del sistema FTD/FRTD. No obstante, la decisión sobre la cantidad final deberá ahora ser adoptada por el Consejo y el Parlamento.

III. APLICACIÓN DEL SISTEMA FTD/FRTD

La aplicación del sistema FTD/FRTD comenzó (a nivel nacional) el 1 de julio de 2003 y a nivel comunitario, el 1 de mayo de 2004.

a) Estadísticas

El medio de transporte más popular entre Kaliningrado y el resto del territorio ruso es el tren (70 %), seguido del coche (20 %) y el avión (10 %). Por término medio, 1,5 millones de personas viajan anualmente a y desde Kaliningrado utilizando todos los medios de transporte, una cantidad importante, teniendo en cuenta que la población de la región es de alrededor de un millón. El número de viajeros se incrementa durante la temporada de verano y disminuye entre febrero y marzo. De acuerdo con la respuesta de las autoridades lituanas el número de viajeros se distribuye de la siguiente manera.

	2003 (1.7.-31.12.)	2004	2005
Número de viajeros de ellos utilizaron el FRTD	293.719	613.101	412.711
Número de FTD expedidos	1.836	3.095	3.149

Los *FTD* son utilizados principalmente por los nacionales rusos del territorio principal ruso. La mayoría de los ciudadanos rusos de Kaliningrado viaja con *FRTD*. Sin embargo, a ellos les conviene más obtener un visado lituano que garantice la posibilidad no sólo de viajar en tránsito, sino también de visitar Lituania. Los procedimientos para obtener estos visados y los *FTD* son muy similares pero el *FTD* cuesta cinco euros, mientras que los visados lituanos para los residentes en Kaliningrado son gratuitos. Esto explica por qué el número de visados lituanos expedidos a los residentes en Kaliningrado es dos o tres veces superior al número de *FTD*. Por otra parte, el requisito, introducido en abril de 2005, de tener un seguro médico obligatorio para recibir un visado lituano (no se exige para obtener un *FTD*) también contribuirá a un aumento de la demanda de *FTD*.

b) El sistema FTD/FRTD en la práctica

Según lo mencionado anteriormente, la aplicación del sistema de FTD/FRTD comenzó (a nivel nacional) el 1 de julio de 2003 y a nivel comunitario el 1 de mayo de 2004.

Ya durante la primera visita dentro del marco del Mecanismo de Kaliningrado en junio de 2004, así como durante la segunda, en marzo de 2006, se apreció que el sistema funcionaba de

forma fluida y que no había habido ningún problema importante. Se observó que los *FRTD* no se estampan en el pasaporte ruso sino siempre en una hoja separada. Con este procedimiento el *FRTD* puede tirarse y volverse a solicitar varias veces sin por ello llenar el pasaporte de sellos. Sin embargo, tiene un inconveniente, ya que los viajes frecuentes, para los que sería más apropiado un *FTD*, resultan más difíciles de identificar. Esta situación se da a menudo ya que el *FRTD* es más fácil de obtener (en la estación) y es gratuito, mientras que el *FTD*, que sirve para varios viajes, debe solicitarse en la oficina consular y cuesta cinco euros. Esto explica el reducido número de *FTD* expedidos.

Las autoridades lituanas sostienen que resulta difícil estampar el *FRTD* en un pasaporte cuando el tren está en movimiento. Por ello, preparan antes las hojas y solamente las distribuyen en el tren en el momento de controlar la lista de pasajeros y de pasaportes.

La segunda visita más detallada se realizó a partir del 22-24 de marzo de 2006. La finalidad de la misión era realizar una evaluación sobre el terreno en cooperación con las autoridades lituanas y rusas.

Como preparación, la Comisión había enviado cartas a las autoridades lituanas y rusas con un cuestionario sobre diversos aspectos de la aplicación del régimen de tránsito. En lo que se refiere al sistema *FTD/FRTD* las respuestas recibidas fueron muy positivas. Reflejaron lo que ya se había manifestado anteriormente, que el sistema de tránsito está funcionando con fluidez y que no debe introducirse ningún cambio importante. También se aportaron algunas estadísticas.

IV OBSERVACIONES GENERALES

Ya en junio de 2004, los expertos de la Comisión visitaron Lituania y se informaron sobre los procedimientos que podían encontrarse en los trenes. Al parecer, el sistema se lleva a cabo de manera fluida y sólo ha producido un incidente en un tren, no relacionado directamente con el sistema de *FRTD*.

Durante ambas visitas, las partes lituana y rusa reconocieron el buen funcionamiento del régimen de tránsito facilitado y expresaron su agradecimiento por los esfuerzos realizados por sus autoridades respectivas en su aplicación. No se destacó ningún problema importante, ni retrasos en la expedición de los *FRTD* y *FTD*. Rusia señaló que i) el régimen de tránsito facilitado así como ii) el régimen de visado establecido por el Acuerdo lituano-ruso de 30 de diciembre de 2002 relativo a los viajes en ambos sentidos debe continuar tras la integración de Lituania al espacio Schengen de libre circulación sin fronteras internas. Da la impresión de que existen una cooperación y un compromiso auténticos entre los servicios correspondientes, tanto de Lituania como de Rusia, para la ejecución del régimen de tránsito.

No obstante, Rusia señaló que desde la entrada en vigor del régimen facilitado de tránsito han observado un descenso del 30 % de pasajeros aproximadamente, lo que supone una pérdida de 122 millones de rublos para la empresa nacional de ferrocarriles. Ni las autoridades lituanas ni las rusas han definido con claridad las razones de este descenso del número de viajeros en tren. Podría tener que ver con el aumento de pasajeros de avión (el transporte aéreo está subvencionado). Además, el requisito a partir del 1 de enero de 2005 de estar en posesión de un pasaporte internacional podría haber causado un descenso significativo de pasajeros como el personal militar destinado en Kaliningrado, que no está en condiciones de obtener este tipo

de pasaporte por lo que tiene que viajar en avión. Al tratarse de una cuestión nacional, esta situación sólo Rusia puede cambiarla.

V EVALUACIÓN

El régimen de tránsito es parte integrante del acervo de Schengen y, por consiguiente, es plenamente compatible con el sistema de Schengen. En principio, no hay razones importantes para cambiar el sistema de *FTD/FRTD*.

Hubo que aclarar algunos problemas:

- Parece que hay malentendidos con respecto a las tarifas que se aplicarán a los visados de Schengen pero no para los *FRTD/FTD*, ya que los *FTD/FRTD* no se consideran visados.
- Se aclaró que el Reglamento no exige personarse en la estación de ferrocarril, por lo que, por ejemplo, un grupo de niños no tiene que ir a la estación si presenta sus pasaportes en el momento de comprar el billete.

Se evocaron otros problemas que fueron debatidos con ambas partes:

- La posible introducción por razones de seguridad de la fotografía en el *FRTD/FTD* para ajustar estos documentos al resto de formatos armonizados (visados, permisos de residencia). Por parte rusa no hay posibilidad alguna de incluir la fotografía en el *FRTD*, ya que habría que adaptar todo el sistema informático "Express" lo que sería totalmente desproporcionado respecto al incremento de seguridad logrado. Hasta ahora no se ha detectado ningún *FRTD* falsificado. Durante el período de tres años cubierto por el presente informe, sólo un pasajero intentó bajarse del tren en Lituania. Por lo tanto, la Comisión no insistirá en la introducción en el *FRTD* de la fotografía, ya que no resultaría proporcionado. No obstante, para el *FTD* sería posible ya que es expedido por la oficina consular, que ya está equipada para ello.
- Solo completarán el formulario de datos personales *FRTD* ya en el tren los pasajeros que por razones técnicas no figuren en la lista de pasajeros. En el momento de adquirir el billete, en el sistema "Express" sólo hay un número limitado de 64 caracteres para la transmisión de datos personales a las autoridades lituanas. Por tanto, se ha introducido este formulario para proporcionar más datos a Lituania para una búsqueda detallada en casos específicos. No sería razonable suprimir este formulario pues al firmarlo el pasajero confirma que conoce todas las condiciones de tránsito.
- La posibilidad de reducir la duración del procedimiento para expedir el *FRTD*: disminución del tiempo de respuesta para Lituania desde 24 horas a unas 10 o 15 horas; las autoridades lituanas han subrayado que en general esto no es posible. Sin embargo, las respuestas se envían cuanto antes para que así el plazo de 24 horas no sea el tiempo de respuesta habitual, sino como establece el Reglamento, un tiempo de respuesta *máximo*.
- Como pudo observarse de nuevo en la oficina consular lituana y en el tren, los *FRTD* se ponen actualmente en un impreso separado (de conformidad con el Reglamento (CE) nº 333/2002). El *FRTD* se imprime en la oficina consular de conformidad con los datos transmitidos por el sistema ruso "Express" y se establece en la hoja separada ya que Lituania considera que es demasiado difícil poner el *FRTD* en el pasaporte de ciudadanos

rusos en un tren en movimiento. Además, el pasaporte se llenaría rápidamente de *FRTD* pues no sólo lo utilizan los viajeros para viajes de ida y vuelta particulares, sino también los ciudadanos rusos que viajan frecuentemente en tren entre Kaliningrado y el resto del territorio ruso. Sin embargo, según la opinión de la Comisión, para viajes frecuentes habría que utilizar el *FTD* y no beneficiarse de la gratuidad del *FRTD*. Por tanto, con la fijación del *FRTD* al pasaporte, de conformidad con el Reglamento (CE) nº 693/2003, resultaría más evidente detectar si una persona viaja con frecuencia.

Algunos asuntos que podrían mejorar quedan fuera del ámbito de aplicación del Reglamento (CE) nº 693/2003:

- Reducir el tiempo requerido para las formalidades del control fronterizo y, a tal efecto, reducir la duración de la parada del tren en las fronteras ruso-lituana y lituano-bielorrusa, o por lo menos en una de estas fronteras (actualmente hay cuatro controles fronterizos, dos a cada lado de las fronteras, que duran 50 minutos en el lado ruso y 40 minutos en el lado lituano, en total unas dos horas y 45 minutos de un viaje ferroviario de unas 22 horas de duración, de Kaliningrado a Moscú). Este intervalo podría reducirse de manera significativa llevando a cabo controles en la frontera durante el viaje y antes de las paradas de tren en el paso fronterizo. Otra posibilidad podría ser que los servicios fronterizos de ambos países realicen sus controles fronterizos respectivos en una parada en cada frontera. Sin embargo, éste es un problema que deben resolver las autoridades lituanas y las autoridades rusas y bielorrusas de manera bilateral.

VI CONCLUSIONES

La Comisión muestra su satisfacción al comprobar que tres años después de su entrada en vigor el sistema de tránsito facilitado se desarrolló con fluidez y ambos socios están satisfechos con su aplicación. Como ha observado durante las visitas, podrían solucionarse problemas menores, pero que en su mayoría tienen que ver con acuerdos bilaterales entre Lituania y Rusia. Parece que el sistema *FTD/FRTD* cumple también los requisitos del acervo de Schengen pues no se ha observado ninguna inmigración ilegal en este contexto.

Por lo tanto, la Comisión no ve ninguna necesidad de cambiar el sistema. En una perspectiva a largo plazo, el régimen de tránsito facilitado dependería del desarrollo futuro de acuerdos sobre política de visados entre la UE y Rusia.

La Comisión continuará apoyando económicamente el sistema de tránsito por medio del Fondo para las fronteras exteriores.

Quedan otros dos puntos por examinar aunque no afectan a la eficiencia del sistema *FTD/FRTD* como instrumento para gestionar el tránsito de Kaliningrado.

- (1) El *FRTD* se presenta en un impreso separado y no en el pasaporte de la persona que viaja como establece el Reglamento (CE) nº 693/2003. Por consiguiente, no puede identificarse si el *FRTD* se utiliza para viajes únicos de ida y vuelta o para viajes frecuentes. Si se aplicara de forma correcta también aumentarían las solicitudes de *FTD* pues pueden obtenerse para viajes múltiples por un precio de cinco euros (viajero frecuente).

- (2) Si las autoridades lituanas, rusas y bielorrusas están interesadas, la posible reducción de los trámites de control fronterizo podría debatirse con más detalle a nivel bilateral. Esto sería posible sin tener que reabrir el debate sobre el sistema de tránsito y sin modificar el Reglamento. Existen dos posibilidades: i) en lugar de dos paradas (una a cada lado de la frontera) se podría realizar una sola una parada en cada frontera. Las autoridades fronterizas de ambos países realizarían sus controles simultáneamente, o ii) llegar a un acuerdo para que ambas partes realicen sus controles mientras que el tren está circulando.