

CONCEPTO DE FRONTERA EXTERIOR EN EL AMBITO DE LA UE. COMPLEJIDAD Y DINAMISMO EN EL MARCO DE LA UNION EUROPEA

CARLOS MOREIRO GONZALEZ

Derecho Internacional Público
(Derecho Comunitario Europeo)
Universidad Carlos III de Madrid

EL concepto es complejo porque se elabora fundamentalmente a partir de referentes jurídicos que, en sí mismos, tomados uno a uno, no podrían configurar suficientemente a este concepto y, porque además, *NO ES EL MISMO* referido a las MERCANCIAS, los SERVICIOS, los CAPITALS y las PERSONAS.

El caso de las PERSONAS es el más complejo, ya que lo que se entiende por "frontera exterior" en el Convenio de aplicación del Acuerdo SCHENGEN (todas aquellas fronteras de los Estados miembros que no se definen en el Acuerdo como "fronteras interiores") no nos ofrece una idea clara al respecto por los siguientes motivos:

1. SCHENGEN *NO ES* un instrumento jurídico comunitario, sino un Convenio Internacional celebrado para la consecución de objetivos de interés para la Unión Europea (JAI) y que ofrece además como elemento extrasupranacional la inclusión de Estados no miembros de la UE (Noruega e Islandia como integrantes de la Unión Nórdica de Pasaportes) y la exclusión de Estados miembros por razones extraconvencionales (Reino Unido e Irlanda).

Por tanto, el "perímetro exterior" delineado por SCHENGEN no coincide con el "perímetro exterior" de la Unión Europea tal como éste queda configurado en el artículo 227 del TCE. Además, Italia, Grecia y Austria no aplicarán el Convenio hasta el otoño de 1997.

2. La definición establecida en SCHENGEN podría quedar relativizada si, una vez resuelta la controversia entre España y el Reino Unido, entrara en vigor el *Convenio sobre el cruce de fronteras exteriores de la Unión Europea*, en el que se define la "frontera exterior" de los Estados miembros por remisión al punto 3 de su artículo 2^º (vuelos intracomunitarios) y al artículo 5^º (travesías marítimas intracomunitarias) tal y como había sido previamente definida en el Reglamento CEE 3925/91 de 19-12-1991.

Pues bien, dado su carácter de normas de naturaleza internacional, ambas quedan sometidas a lo dispuesto por la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 23 de mayo de 1969 (art. 30. p. 4), por lo que en caso de conflicto el Convenio sobre el cruce de fronteras exteriores PREVALECE-RIA sobre SCHENGEN.

3. El concepto de "frontera exterior" engloba, por tanto, en sentido jurídico comunitario, en cuanto límite del "Espacio Común":

- A las líneas de separación terrestres y marítimas entre dos o más Estados que NO SEPAREN el territorio o el mar de dos o más Estados miembros de la UE.
- A ciertos efectos, los puertos marítimos y los aeropuertos de los Estados miembros cuando transiten por ellos aviones o barcos provenientes o con destino en un tercer Estado.

Aunque *políticamente* es algo más que deseable (especialmente en el caso de España), no existe, en contra de lo que se mantiene en algún lugar, un MANDATO COMUNITARIO de "reforzar las fronteras exteriores", o de crear un "concepto de frontera exterior" como MEDIDA AUTOMÁTICA Y ESPECÍFICA de ACOMPAÑAMIENTO para evitar un hipotético "déficit de SEGURIDAD" provocado por la abolición de las fronteras interiores TRAS la creación del MERCADO UNICO (art. 7 A TCE).

El concepto es *dinámico*, dado que lo que hoy se consideran como "fronteras exteriores" puede, al cabo de pocos años y a diferencia

de lo que ocurre con las fronteras que delimitan el territorio soberano de los Estados miembros, pasar a denominarse "frontera interior", desplazándose a su vez el "perímetro exterior" en dirección Norte (futura incorporación de Islandia), Sur (de Malta) y Este (Eslovenia, Hungría, Polonia, Chequia y Eslovaquia) (vid., sobre el particular, la repuesta de la Comisión a la Pregunta Parlamentaria H-0166/97, en el Diario de Sesiones de 11-3-1997, p. 3).

Una buena muestra de la "complejidad" de definir este concepto puede ofrecérsela la siguiente anécdota parlamentaria. En repuesta a una pregunta escrita del eurodiputado Sr. VAN OUIRIVE (número 3000/92) acerca del "contenido" de la definición de frontera exterior, el Comisario VANNI d'ARCHIFARI se limitó a responder lacónicamente que "remitiera" esa pregunta a la Presidencia del grupo de ministros de los Estados miembros reunidos a nivel "intergubernamental" para asuntos de inmigración (DOCE, número C 185/de 7-7-1993, p. 23).

CONSECUENCIAS JURIDICAS DE LA APLICACION DEL CONCEPTO DE FRONTERA EXTERIOR AL CRUCE DE MERCANCIAS, SERVICIOS, CAPITALES O PERSONAS

1. El cruce de MERCANCIAS: EXISTE un CONCEPTO COMUNITARIO de "frontera exterior" que tiene como consecuencia más notoria que todos los Estados miembros deben respetar las normas comunitarias sobre LCM (Unión Aduanera) y PCC, así como, en el caso de los PRODUCTOS que entran en la Comunidad provenientes de un tercer Estado, GARANTIZAR una exhaustiva inspección aduanera realizada según las disposiciones comunitarias y el Convenio de Nápoles de 1967 (en revisión): relativo a la asistencia mutua aduanera; los Protocolos y Acuerdos de asistencia aduanera celebrados con los PECO, CEI, USA, Canadá, Marruecos, Argelia, Túnez y Malta; y el PROGRAMA ADUANA 2000.

Existen, sin embargo, EXCEPCIONES a este régimen común:

- 1.1. En el caso de EQUIPAJES de viajeros que entran en la comunidad, los controles aduaneros pueden ser SELECTIVOS, a partir de un análisis de riesgo, a discreción de las autoridades aduaneras nacionales y con la finalidad de no prolongar excesivamente los trámites de cruce de fronteras por los viajeros.
- 1.2. Las mercancías relacionadas con: la SEGURIDAD y DEFENSA nacional que quedan EXCLUIDAS del Régimen de UA y PCC y sólo muy tangencialmente quedan reguladas por las directrices del COCOM; y con la SALUD y el ORDEN PÚBLICO (SCHENGEN II, artículos 70 a 91). En ambos casos se aplicaría el Convenio sobre el Sistema de Información Aduanera de julio de 1995.
- 1.3. Los barcos que entren en aguas comunitarias desde el alta mar, dedicados al transporte costero, estarán sujetos al control de las autoridades del Estado del puerto establecidas en los acuerdos OMI y OIT (en su caso) y por el Memorándum europeo de acuerdo sobre el control de los barcos por parte del Estado del puerto.
 - 1.3.1. *SERVICIOS*: EXISTE UN CONCEPTO COMUNITARIO de "frontera exterior" que se define en el ámbito del Acuerdo GATTTS, con las lógicas excepciones de protección de la salud, la moral y la seguridad pública o el interés general.
 - 1.3.2. *CAPITALES*: EXISTE UN CONCEPTO COMUNITARIO de "frontera exterior" (desde el 1-1-1994, por aplicación del artículo 73 B TCE y normativa derivada de desarrollo y 73 C TCE).

Lógicamente, y además de lo previsto en el 73 C TCE, los capitales podrán ser OBJETO de control por razones de fiscalidad o lucha contra el crimen organizado (blanqueo de narcotráfico, etc.) o de vinculación directa de ciertas inversiones a gobiernos de terceros Estados no comunitarios (vid. RRDD números 671 y 672 de 2 de julio de 1992 y Ley 18/92, de 1 de julio).

2. El cruce de PERSONAS:

2.1. Marco jurídico de referencia en el seno de la UE:

a) Artículo 100 C TCE y actos derivados:

– Reglamento 2317/95, de 25-9. "Lista común"

b) Artículo K.3, párrafo 2, del TUE:

Propuesta de la Comisión de diciembre de 1993 sobre Convenio del cruce de fronteras exteriores por ciudadanos de terceros Estados.

– Armonización de VISA-DOS.

– Lista de PERSONAS INDESEABLES.

– Cooperación administrativa de control en frontera.

c) Cooperación Intergubernamental:

– Convenio sobre la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo.

– Convenio de aplicación del Acuerdo SCHENGEN.

Del conjunto de estos instrumentos normativos podemos destacar que:

1º En lo referente a los **CONTROLES** de las personas en las fronteras exteriores:

En tanto no entre en vigor el Convenio sobre el cruce de las fronteras exteriores, **NO EXISTE** normativa "comunitaria" en sentido estricto, ni tampoco de la UE (Título VI del TUE); se aplica el Convenio de SCHENGEN, que establece, entre otras cosas:

- Los controles sistemáticos a **TODAS** las personas para determinar su identidad y sus documentos de viaje.
- Que la frontera exterior sólo se podrá cruzar por los pasos-fronterizos autorizados y durante las horas de apertura señaladas.
- Que en caso de "cruce no autorizado" están previstas sanciones (art. 3. p. 1) [salvo que la legislación del Estado en cuestión disponga lo contrario, pero sólo cuando entre en vigor el Convenio sobre cruce de fronteras exteriores (art. 2/41)].
- Sólo regula las condiciones de entrada para estancias "turísticas" (hasta 3 meses).
- Los nacionales de terceros Estados deberán ser objeto de un control al menos:
 - Sobre su identidad (pasaporte, visa en su

caso, carta de identidad).

- Sus documentos de viaje.
- Sus intenciones de viaje.
- Su tiempo de estancia y fecha de salida.

En este sentido cobra gran importancia la *aplicación del SIS* (Sistema Informático de Datos Schengen), alimentado por las policías de los Estados que forman parte del Convenio Schengen y que contiene más de 10.000.000 de fichas.

Igualmente relevante el CIREFI en el ámbito JAI (Conclusiones del Consejo de 30-11-94).

2º Es necesario reseñar aquí que la **JURISPRUDENCIA** del TJCE FACULTA a los Estados miembros en materia de "*cruce de fronteras exteriores*", con carácter general, a adoptar las medidas necesarias para *controlar* los *movimientos* de las personas que afectan a su territorio (Sentencia TJCE WATSON y BELMANN) aunque sean nacionales de otro Estado miembro; hay una obligación de información del lugar de residencia a las autoridades competentes (Sentencia del TJCE MESSNER); este hecho tiene una trascendencia singular en lo que se refiere al *CRUCE de las FRONTERAS* del Reino Unido e Irlanda por ciudadanos de otros Estados comunitarios, ya que, a pesar de su carácter de "*fronteras interiores*" (según se deduce del artículo 227 TCE, salvo lo dis-

puesto en las letras b y c del punto 5), estos países exigen su derecho a ejercer "controles mínimos" (no exhaustivos, ni sistemáticos) para determinar la identidad de los ciudadanos comunitarios (debido fundamentalmente a su condición insular, defienden sus intereses nacionales con el "Border Control"). Ambos Estados, sin embargo, "renunciarían" al ejercicio del "control" en frontera de los nacionales comunitarios una vez entraran en vigor:

a)

- El Convenio sobre el "cruce" de Fronteras Exteriores.
- El Convenio de DUBLIN sobre el Asilo.

b) Cuando Estados "sospechosos" de ineficacia policial que poseen además "fronteras exteriores" adyacentes a zonas especialmente conflictivas (Magreb, Países del Este, Albania) aseguran la CAPACIDAD de "contención" de flujos migratorios y de "peinado" selectivo de sospechosos y que no harán uso de normativas que "amnistien" a los inmigrantes ilegales (caso de la LEY MARTINELLI en Italia).

Hay que reseñar, igualmente, que el cruce de las fronteras entre el Reino Unido e Irlanda está regulado por Convenios bilaterales que eximen del control en frontera a las personas provenientes del territorio de cualquiera de los dos Estados.

2.2. CONSECUENCIAS JURIDICAS de la DENEGACION de ENTRADA o SALIDA a las PERSONAS que pretenden CRUZAR las "FRONTERAS EXTERIORES" de la UE:

A) En el caso de ciudadanas/os Comunitarios, el Derecho Comunitario garantiza el respeto del Principio de Proporcionalidad, no discriminación por razón de la nacionalidad y derecho a un recurso ante los órganos judiciales competentes (Jurisprudencia del TJCE).

B) En el caso de ciudadanas/os de terceros Estados, no existe ninguna norma comunitaria que regule la situación jurídica de estas personas (remisión al CEDH, DIP, CE, etcétera).

POSIBLE EVOLUCION DEL CONCEPTO DE FRONTERA EXTERIOR EN EL AMBITO DE LA UE

El Parlamento y la Comisión y también algún Estado miembro (v. gr. Holanda) abogan por la COMUNITARIZACION del concepto en lo que se refiere a las personas:

- (Situación de SCHENGEN pasando a Pilar Comunitario.)
- Provocaría el problema de qué hacer con los UPN (Noruega, Islandia).

También éste podría variar si entra en vigor el Convenio de cruce de fronteras exteriores.

Pero lo más plausible es que permanezca el actual modelo intergubernamental:

- Reticencias a soltar el control sobre los asuntos de interior.
- Entrada masiva de nuevos Estados en la UE, con distintas tradiciones jurídicas y realidades socioeconómicas.