

**NOTA**

---

de la:	Secretaría
al:	Grupo X "Libertad, Seguridad y Justicia"
Asunto:	Nota resumida de la reunión de los días 29 y 30 de octubre de 2002

---

La cuarta reunión del Grupo se celebró los días 29 y 30 de octubre (tarde y mañana, respectivamente) presidida por el Sr. Bruton, miembro del Praesidium. Con arreglo al orden del día, la reunión trataba las cuestiones de asilo, inmigración y control en las fronteras exteriores (tarde del 29 de octubre) y de cooperación judicial en materia civil (mañana del 30 de octubre). La lista de participantes figura en el Anexo.

Sobre el primer tema, el Grupo escuchó a tres expertos, el coronel Marek Adamczyk, director en el cuerpo de guardias fronterizos polacos, D. Eckehart Wache, jefe del departamento federal de policía de fronteras de Francfort/Oder (Alemania), y D. Jean-Louis de Brouwer, jefe de unidad en la Comisión Europea.

Sobre el segundo tema, el Grupo escuchó a D.<sup>a</sup> Alegría Borrás, profesora de la Universidad de Barcelona (España).

**I. Asilo, inmigración y control en las fronteras exteriores****Intervención del coronel Marek Adamczyk <sup>1</sup>**

En su intervención, el coronel Adamczyk insistió en los esfuerzos realizados por su país, Polonia, para prepararse a hacerse cargo de la futura frontera exterior de la Unión Europea. El trabajo de preparación comenzó hace tiempo y continúa activamente, en particular mediante la modernización

---

<sup>1</sup> La intervención íntegra se distribuyó a los miembros (WD 10)

progresiva de los puestos fronterizos. La legislación interna por la que se rigen a los guardias fronterizos también se ha modificado para ajustarse a la normas comunitarias. Se han revisado, o se revisarán próximamente, el entrenamiento de las tropas, su movilidad y su lugar de destino. En función de estas consideraciones, Polonia estima que a finales de 2003 podrá estar lista para desempeñar las obligaciones del acervo de Schengen.

El coronel Adamczyk destacó la necesidad de reforzar la cooperación en el marco de una Europa ampliada. Este refuerzo implicaría en particular mecanismos de intercambio de experiencias y prácticas de excelencia, la creación de un sistema eficaz de protección de fronteras, la coordinación del conjunto de servicios (aduanas, policía de fronteras) y el compromiso de actuaciones conjuntas. Globalmente, la acción de la Unión Europea debería tender a uniformar progresivamente los procedimientos y métodos de control de la frontera exterior a fin de lograr un control integrado de las fronteras. Dicha coordinación podría, por ejemplo, materializarse en intercambios de información y patrullas conjuntas. El Sr. Adamczyk destacó la función del SCIFA + (Strategic Committee for Immigration, Frontiers and Asylum) con la participación de expertos nacionales para la coordinación de las actuaciones de los Estados miembros, y se congratuló de los informes o trabajos sobre la viabilidad de un cuerpo común de guardias fronterizos.

### **Intervención del Sr. Wache**<sup>1</sup>

El Sr. Wache presentó su análisis personal basado en un conocimiento profundo de la situación en la frontera germano-polaca. En el tramo de frontera de que es responsable, el pasado año se registraron 50 millones de cruces. Sólo 10.000 de ellos dieron lugar a expulsión porque las personas no reunían las condiciones exigidas. El Sr. Wache presentó un balance matizado de la lucha contra la inmigración ilegal: si bien el número global de cruces ilegales experimentaba una disminución notable, la proporción de inmigrantes ilegales que recurren a una organización delictiva estaba en aumento constante (alrededor del 50% en la actualidad). Esta delincuencia iba acompañada de otras formas de prácticas delictivas: tráfico de drogas, de cigarrillos, etc.

---

<sup>1</sup> La intervención del Sr. Wache está disponible en el WD 11

El Sr. Wache insistió en la importancia que había de concederse a las condiciones de expedición de visados. Ésta es responsabilidad de las representaciones de los Estados miembros en los terceros países. Ahora bien, se daban distintas situaciones a este respecto. En la inmensa mayoría de los casos, la inmigración ilegal se efectuaba después de cruzar legalmente la frontera, es decir, tras obtener un visado Schengen, y era durante la estancia cuando el nacional extranjero incumplía las condiciones de entrada (expiración de un visado turístico, por ejemplo).

El Sr. Wache pidió que se reforzara la cooperación entre organismos encargados del control de las fronteras siguiendo el modelo de la cooperación germano-polaca. Se declaró a favor de los intercambios de personal o de patrullas mixtas.

Durante el cambio de impresiones de los miembros que tuvo lugar a continuación, se mencionaron los puntos siguientes:

- policía europea de fronteras: los participantes consideraron en su mayoría que la creación de una policía común era una perspectiva a largo plazo. Ésta debía ir precedida de etapas intermedias como la aplicación de controles comunes (patrullas mixtas, programa de formación, adopción de normas y de reglas comunes, etc.). Un miembro sugirió asimismo que, con el tiempo, se creara una unidad europea para servir de refuerzo a las unidades nacionales en puntos concretos de la frontera exterior.

También se aludió a los aspectos constitucionales relacionados con la posible creación de una policía europea de fronteras o patrullas comunes. En Alemania ya era posible, en determinadas condiciones, la participación de agentes de los demás Estados miembros en los controles.

- política de visados: los participantes se preguntaron cuáles eran los medios para reforzar la política actual y la fiabilidad del sistema. Se debatió si era conveniente incluir datos biométricos en los visados. Los expertos que se pronunciaron se mostraron prudentes ya que temían que se produjeran retrasos en los cruces de las fronteras;

- supresión de los controles en las fronteras para los futuros miembros: varios participantes pidieron aclaraciones sobre las condiciones de supresión de los controles en las fronteras. Se recordó que la supresión se llevaría a cabo sobre la base del respecto de criterios objetivos con posterioridad a la adhesión de los nuevos miembros y tras una decisión del Consejo. Hasta entonces se mantendrían los controles actuales. Así pues, la supresión no sería concomitante con la adhesión.
- restablecimiento de los controles en las fronteras internas: el sistema actual otorga a cada Estado miembro el derecho de restablecer en determinadas condiciones el control en las fronteras internas; un miembro sugirió que se previera cierta coordinación entre dichas medidas nacionales en caso de que una amenaza relacionada con la seguridad afectara a varios Estados miembros al mismo tiempo (terrorismo, por ejemplo).

## **II Asilo e inmigración**

### **Intervención del Sr. De Brouwer**

En su intervención, en la que expresó su opinión personal, el Sr. De Brouwer insistió en el camino recorrido en materia de asilo e inmigración durante los diez últimos años (Tratado de Maastricht y de Amsterdam). Las Conclusiones del Consejo Europeo reunido en Tampere en 1999 marcaban una etapa determinante, el programa que allí se adoptó guiaba desde entonces el trabajo efectuado en la Unión Europea.

El ámbito del asilo y la inmigración se regulaba por los procedimientos comunitarios denominados del primer pilar (título IV del TCE). No obstante, en la cuestión considerada la distribución por pilares tenía efectos particularmente nefastos ya que a veces obligaba a adoptar dos textos mediante procedimientos diferentes para temas próximos como el de la lucha contra la inmigración ilegal, que incluye un apartado penal importante.

El Sr. De Brouwer desarrolló más en concreto los puntos siguientes:

- creación de un sistema común de asilo: el Consejo Europeo de Tampere distingue en sus conclusiones entre dos etapas: a corto plazo, pidió que se realizaran las medidas previstas en el artículo 63 del TCE, para lo que la Comisión transmitió las propuestas necesarias (normas

mínimas, definición común), pero los progresos realizados son lentos debido al modo de adopción por unanimidad. Se fijó la fecha tope de final de 2003. A largo plazo, el Consejo Europeo de Tampere se puso de acuerdo sobre la creación de un verdadero sistema común europeo de asilo, que rebasaba las normas mínimas comunes e incluía un estatuto uniforme de refugiado así como un procedimiento común. Según el Sr. De Brouwer, la base jurídica del artículo 63, formulada de manera poco clara, parece limitar el ámbito de actuación a la adopción de normas mínimas. Elle no permitiría pues aplicar la segunda fase del ambicioso acuerdo político a que se llegó en Tampere.

- política de admisión y de integración: según el Sr. De Brouwer, conviene distinguir, por una parte, la política común de integración y, por otra, la política de admisión. Ésta, incluso si la base jurídica del Tratado permitiera avanzar hacia una política integrada, en opinión de todos los observadores debería seguir siendo competencia de los Estados miembros. Sólo cabría contemplar determinados criterios generales comunes. También en este ámbito la norma de la unanimidad había comprometido los resultados que cabía esperar. En cuanto a la integración, el Sr. De Brouwer se refirió en particular a las conclusiones de Tampere, que piden un trato equitativo para los nacionales de los terceros países que residan legalmente en la Unión. Podría contemplarse la creación de un conjunto de derechos uniformes a favor de los residentes de larga duración. No obstante, el Sr. De Brouwer insistió también en la importancia del principio de subsidiariedad en dicho ámbito y consideró que podría utilizarse con provecho el método abierto de coordinación (MAC) en vez de la adopción de actos legislativos.

- gestión común de los flujos migratorios y lucha contra la inmigración ilegal: en este ámbito se habían realizado progresos con la adopción de dos planes (y pronto tres) cuya aplicación era responsabilidad de los Estados miembros. Sin embargo, su contenido era impreciso.

En el debate que siguió a esta presentación se abordó en primer lugar el abandono de la regla de la unanimidad. Algunos participantes declararon estar a favor del mismo; por el contrario, dos miembros formularon reservas contra el propio principio de una política común de la Unión en estas materias. A continuación, varios participantes apoyaron la idea de crear una base jurídica que permitiera una verdadera política común de asilo más allá de las normas mínimas. Por último se trató también la cuestión del "reparto de la carga" (burden sharing), es decir, la solidaridad entre Estados miembros en la acogida de los solicitantes de asilo. Varios miembros de la Convención pidieron que se garantizase mejor dicha solidaridad, incluida la financiera. El Sr. De Brouwer sugirió que se introdujera en el Tratado dicho principio de forma horizontal para las políticas de asilo, inmigración y control de las fronteras.

### III. Cooperación judicial en materia civil

#### **Intervención de la Sra. Borrás**<sup>1</sup>

La Sra. Borrás abordó la cuestión del título IV del TCE en materia civil (artículos 65, 68 y 69). Abogó por un título dedicado a la cooperación judicial en materia civil, de modo que esta materia se pudiera desarrollar con independencia de las cuestiones de asilo, visado e inmigración. También pidió que se retirara la referencia al "correcto funcionamiento del mercado interior".

Consideró asimismo que la redacción del artículo 65 no resultaba satisfactoria y que las competencias deberían describirse en él con mayor claridad y precisión. La Sra. Borrás manifestó su inquietud por la aplicación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (jurisprudencia AETR) según la cual la competencia interna prima sobre la competencia externa, temiendo que ello lleve a alargar los procedimientos de ratificación de los convenios internacionales.

La Sra. Borrás criticó el régimen especial del artículo 68 TCE, que limita el procedimiento de remisión prejudicial en relación con el régimen común; la introducción de este régimen por el Tratado de Amsterdam representaría una regresión, particularmente en relación con el procedimiento regular de remisión vigente hasta entonces, en particular para el Convenio de Bruselas.

La Sra. Borrás lamentó que el Tratado de Niza no hubiera suprimido la regla de la unanimidad. De ella se derivaba la producción de normas jurídicas ambiguas para las materias relacionadas con el derecho de la familia. También sugirió que para esas materias se introdujera en el Tratado un derecho de iniciativa a favor de los Estados miembros.

Por último, la Sra. Borrás destacó que las disposiciones del artículo 65 habían dejado sin efecto, al menos para las cuestiones de cooperación judicial en materia civil, el recurso al artículo 293 (ex 220), que prevé la negociación entre los Estados miembros de convenios internacionales. Cabía pues preguntarse sobre su eventual supresión.

---

<sup>1</sup> La intervención de la Sra. Borrás se recoge en el WD 08

Tras esta presentación se procedió a un debate, en el que se trataron esencialmente las propuestas de modificación de la redacción actual del artículo 65. Un miembro del Grupo pidió que se mantuviera sin cambios, pero indicando que el procedimiento de remisión que figura en el artículo 68 TCE podría ampliarse a los órganos jurisdiccionales de primera instancia.

---

**Lista de los miembros del Grupo que asistieron a  
la reunión de los días 29 y 30 de octubre de 2002**

**D. John BRUTON, Presidente, miembro del Praesidium**

D.<sup>a</sup> Inese BIRZNIECE

D. Mihael BREJC

D. Thom de BRUIJN

D. Pat CAREY

D. Alberto COSTA

D. Panayiotis DEMETRIOU

D. Hannes FARNLEITNER

D. Ben FAYOT

D. Jacques FLOCH

D.<sup>a</sup> Genowefa GRABOWSKA

D. David HEATHCOAT AMORY

D. Sören LEKBERG

D. Timothy KIRKHOPE

D.<sup>a</sup> Neli KUTZKOVA

D. Iñigo MENDEZ DE VIGO

D. Jürgen MEYER

D.<sup>a</sup> Marie NAGY

D.<sup>a</sup> Elena PACIOTTI

D. Antti PELTOMAKI

Baronesa de Asthal SCOTLAND

D.<sup>a</sup> Anne VAN LANCKER

D. António VITORINO