

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS INTERIORES

DEPARTAMENTO TEMÁTICO **C**

DERECHOS DE LOS CIUDADANOS Y ASUNTOS CONSTITUCIONALES

Asuntos Constitucionales

Justicia, Libertad y Seguridad

Igualdad de Género

Asuntos Jurídicos y Parlamentarios

Peticiones



Cooperación aduanera en el Espacio de libertad, de seguridad y de justicia

La función de las aduanas en la gestión de las fronteras exteriores de la UE

RESUMEN



DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS INTERIORES
DEPARTAMENTO TEMÁTICO C: DERECHOS DE LOS CIUDADANOS Y
ASUNTOS CONSTITUCIONALES

LIBERTADES CIVILES, JUSTICIA Y ASUNTOS DE INTERIOR

Cooperación aduanera en el Espacio de libertad, de seguridad y de justicia

La función de las aduanas en la gestión de las fronteras exteriores de la UE

RESUMEN

Resumen

Este estudio contrasta la función que desempeñan actualmente las aduanas en las fronteras exteriores con cómo debería ser. El desequilibrio considerable que nos encontramos entre la participación de las aduanas y los guardias de fronteras impide el buen funcionamiento del control fronterizo y plantea riesgos de seguridad para la Unión y sus ciudadanos, entre ellos los ataques terroristas. Este estudio analiza las causas de este desequilibrio y propone soluciones adecuadas en consonancia con las normas internacionales.

El presente documento ha sido solicitado por la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo (LIBE).

AUTOR

Peter HOBGING

Correo electrónico: hobbing@t-online.de

Bajo la coordinación de la Sección de Justicia y Asuntos de Interior del Centro de Estudios Políticos Europeos (CEPS).

ADMINISTRADOR RESPONSABLE

Andreas HARTMANN

Departamento Temático C: Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales

Parlamento Europeo

1047 Bruselas

Correo electrónico: andreas.hartmann@europarl.europa.eu

VERSIONES LINGÜÍSTICAS

Original: EN

Traducción: BG/CS/DA/DE/EL/ES/ET/FI/FR/HU/IT/LT/LV/MT/NL/PL/PT/RO/SK/SL/SV

ACERCA DEL EDITOR

Para ponerse en contacto con el Departamento Temático o suscribirse a este boletín, diríjase a:

poldep-citizens@europarl.europa.eu

Informe redactado en abril de 2011

© Parlamento Europeo, Bruselas, 2011

El presente documento está disponible en la siguiente dirección de Internet:

<http://www.europarl.europa.eu/studies>

CLÁUSULA DE EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD

Las opiniones que se expresan en este documento son exclusivamente responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del Parlamento Europeo.

Se autoriza la reproducción y la traducción con fines no comerciales, a condición de que se indique la fuente, se informe previamente al editor y se le transmita un ejemplar.

RESUMEN

Antecedentes

Las fronteras, que representan la capa externa de la Unión Europea y de su Espacio de libertad, de seguridad y de justicia en particular, tienen un significado especial como puerta al mundo y como filtro de todos los movimientos de entrada y salida. Al cumplir esta función, se encuentran en una encrucijada entre dos valores: el derecho a la libre circulación por un lado y la necesidad de ofrecer a la Unión y a sus ciudadanos protección contra las amenazas por el otro. La gestión de estas fronteras representa una tarea delicada, teniendo debidamente en cuenta los diversos objetivos que están en juego.

Aunque tradicionalmente ha habido una separación meticulosa entre las funciones de los guardias y la policía de fronteras (control de personas) y las aduanas (control de bienes), parece que hacia finales de 2010 repentinamente se puso en tela de juicio este sistema bien fundamentado, cuando Europa se vio alarmada por los dispositivos terroristas que transitaban por una gran parte del territorio de la Unión sin ser detectados, antes de ser interceptados en el Reino Unido (la «trama de paquetes bomba de Yemen»). No solo algunas autoridades policiales aprovecharon la oportunidad que presentaba este error para reclamar la competencia policial en todo el sector del transporte aéreo, sino que un estudio más profundo del estado actual de la cooperación aduanera en la UE confirmó que las aduanas se habían quedado desvinculadas en gran medida de la evolución de la situación a nivel de la UE. Los principales documentos políticos, como el Programa de Estocolmo o la Estrategia de Seguridad Interior ignoraron prácticamente la existencia de las aduanas en la planificación del futuro de la gestión integrada de fronteras.

Esta situación no solo parece contraria a las tradiciones europeas establecidas, sino también a las prácticas actuales que se desarrollan en otras partes del mundo.

Objetivos

Los objetivos del presente estudio son analizar esta situación poco común y sus orígenes y desarrollar soluciones posibles que permitan que la gestión de fronteras de la UE se ajuste a las normas internacionales más avanzadas. Con este fin, el estudio ofrece a la Comisión LIBE del Parlamento Europeo una serie de recomendaciones que permitirán a este último ponerse en el papel de las aduanas en el nuevo marco de gestión de fronteras de la UE establecido en el Programa de Estocolmo y la futura estrategia de la UE sobre cooperación aduanera.

Diversas investigaciones preliminares apuntan a la necesidad de adoptar las siguientes medidas:

- determinar cómo se produjo la exclusión de las aduanas de la gestión de fronteras a nivel de la UE;
- evaluar las capacidades de las administraciones aduaneras de la UE con respecto a la medida en que cumplen los criterios de gestión eficaz de las fronteras exteriores desde el punto de vista normativo y de seguridad;

- comparar el modelo integrado de gestión de fronteras de la UE definido por el Consejo en 2006 con las normas establecidas por la comunidad internacional, en particular la Organización Mundial de Aduanas; y
- investigar si la historia reciente de integración europea con su peculiar cisma entre los pilares primero y tercero puede haber contribuido al desarrollo de un modelo europeo específico únicamente policial.

Con el fin de ir más allá de un mero diagnóstico de los problemas, el estudio describe posteriormente las soluciones que podrían ayudar a reintegrar las aduanas y a adaptar la gestión de fronteras de la UE a las normas internacionales.

RECOMENDACIONES

- Recomendación nº 1. El Parlamento Europeo debería permanecer atento a la evolución en torno al concepto de gestión integrada de fronteras en la UE. El planteamiento que se aplica actualmente data de la época anterior al Tratado de Lisboa, es decir, se sigue inspirando en los métodos de trabajo intergubernamentales con arreglo al antiguo título VI del TUE, sin el control debido ejercido por el PE y el Tribunal de Justicia de la UE. Puesto que el planteamiento se centra unilateralmente en el control de las personas llevado a cabo por las autoridades policiales —dejando de lado la seguridad relacionada con el transporte de mercancías, que deben garantizar las aduanas—, ni es compatible con las normas internacionales, ni ofrece (en ausencia de la participación debida de las autoridades aduaneras) una protección y gestión satisfactorias de las fronteras exteriores.
- Recomendación nº 2. El Parlamento Europeo debería solicitar a la Comisión y al Consejo que expliquen cómo tienen previsto revisar el concepto actual de gestión integrada de fronteras definido por el Consejo en diciembre de 2006, con el fin de incluir la participación plena de las autoridades aduaneras. Los recientes acontecimientos, como la trama de paquetes bomba de Yemen en octubre de 2010 y los temores a la «bomba sucia» en el puerto italiano de Génova en febrero de 2011, indican claramente que la seguridad europea no solo está amenazada por la entrada de terroristas, sino también por los dispositivos terroristas no acompañados ocultos en los envíos de mercancías. Además, la aplicación por parte de las aduanas de un planteamiento más orientado a los ciudadanos y las empresas (controles selectivos basados en riesgos en lugar de controles rutinarios 100 %) podría inspirar conceptos «más inteligentes» con respecto a la seguridad fronteriza.
- Recomendación nº 3. El Parlamento Europeo debería aprovechar la evaluación actual de FRONTEX, así como el procedimiento en curso de modificación del Reglamento FRONTEX (Reglamento (CE) nº 2007/2004), para apoyar el deseo expreso de FRONTEX de encontrar un socio competente a nivel de las aduanas. El socio en cuestión debería poder representar a las aduanas en la totalidad de sus competencias, es decir, en los aspectos normativos y de seguridad. Por lo tanto, el Grupo de Cooperación Aduanera del Consejo no sería una opción adecuada.
- Recomendación nº 4. En este contexto, se necesitaría el apoyo parlamentario para la creación de un órgano adecuado que sirva como contraparte de FRONTEX en aduanas, ya sea como agencia europea independiente (Agencia Europea de Aduanas) o, si no fuera viable por razones presupuestarias, como empresa conjunta con la Oficina Europea de la Lucha contra el Fraude (OLAF). La fuerte presencia de aduanas orientadas a la UE en la estructura de la gestión integrada de fronteras también serviría para mejorar el sistema de guardia fronteriza europea, inspirándose en una clara identidad europea.

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS INTERIORES






DEPARTAMENTO TEMÁTICO

DERECHOS DE LOS CIUDADANOS Y ASUNTOS CONSTITUCIONALES

Cometido

Los departamentos temáticos son unidades de análisis que prestan asesoramiento especializado a comités, delegaciones interparlamentarias y otros órganos parlamentarios.

Áreas temáticas

-  Asuntos Constitucionales
-  Justicia, Libertad y Seguridad
-  Igualdad de Género
-  Asuntos Jurídicos y Parlamentarios
-  Peticiones

Publicaciones

Visite la web del Parlamento Europeo: <http://www.europarl.europa.eu/studies>

CRÉDITOS DE LAS FOTOGRAFÍAS:
iStock International Inc.

