

EuropeAid



COMISIÓN  
EUROPEA



# Directrices para la Gestión Integrada de Fronteras en el marco la cooperación exterior de la Comisión Europea

Noviembre de  
**2010**

**Acerca de este documento:**

Las Directrices están destinadas al personal de las delegaciones de la UE y de la sede de la CE, así como para los socios de la CE y otras agencias donantes que trabajan y colaboran en proyectos de la CE en materia de Gestión Integrada de Fronteras. Han sido elaboradas por la Oficina de Cooperación EuropeAid, con la ayuda del Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias (ICMPD).

Este documento debe ser considerado como una contribución a los constantes esfuerzos por reforzar la calidad del trabajo de la CE en el ámbito de la cooperación exterior. Cualquier comentario, pregunta o sugerencia es bien recibido y se deberá dirigir a: EuropeAid-E3-social-human-development-migration@ec.europa.eu

**Las opiniones expresadas en este publicación no reflejan necesariamente las de la Comisión Europea.**

**Comisión Europea**

Oficina de Cooperación EuropeAid  
Dirección E – Calidad de las operaciones  
Rue de la Loi 41 – B-1049 Bruselas

Enlaces de interés:

<http://europa.eu/europedirect/>

<http://ec.europa.eu/world>

<http://ec.europa.eu/europeaid>



COMISIÓN  
EUROPEA

Directrices para la Gestión Integrada  
de Fronteras en el marco la cooperación  
exterior de la Comisión Europea

NOVIEMBRE DE  
2010



# Índice

|                                                       |    |
|-------------------------------------------------------|----|
| AGRADECIMIENTOS.....                                  | 8  |
| LISTA DE ACRÓNIMOS.....                               | 9  |
| GLOSARIO SOBRE LA GESTIÓN INTEGRADA DE FRONTERAS..... | 10 |

|                                         |           |
|-----------------------------------------|-----------|
| <b>CAPÍTULO 1 INTRODUCCIÓN.....</b>     | <b>14</b> |
| 1.1. OBJETIVO Y GRUPO DESTINATARIO..... | 13        |
| 1.2. MARCO DE REFERENCIA.....           | 14        |
| 1.3. ESTRUCTURA DE LAS DIRECTRICES..... | 15        |

|                                                           |           |
|-----------------------------------------------------------|-----------|
| <b>CAPÍTULO 2 GIF EN LA UNIÓN EUROPEA.....</b>            | <b>18</b> |
| 2.1 EL MODELO DE CONTROL DE ACCESO EN CUATRO NIVELES..... | 20        |

|                                                                                        |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>CAPÍTULO 3 COOPERACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA GESTIÓN INTEGRADA DE FRONTERAS.....</b> | <b>21</b> |
| 3.1. COOPERACIÓN INTRAINSTITUCIONAL.....                                               | 24        |
| 3.2. COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL.....                                               | 24        |
| 3.3. COOPERACIÓN INTERNACIONAL.....                                                    | 25        |

|                                                                                                |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>CAPÍTULO 4 PRINCIPALES ORGANISMOS EN EL CAMPO DE LA GESTIÓN INTEGRADA DE FRONTERAS.....</b> | <b>24</b> |
| 4.1. ORGANISMOS RESPONSABLES DE LA VIGILANCIA DE LAS FRONTERAS.....                            | 27        |
| 4.2. ORGANISMOS RESPONSABLES DEL CONTROL DE FRONTERAS.....                                     | 29        |
| 4.3. ORGANISMOS DE ADUANAS.....                                                                | 30        |
| 4.4. ORGANISMOS DE INSPECCIÓN DE PLANTAS Y PRODUCTOS VEGETALES.....                            | 31        |
| 4.5. ORGANISMOS DE INSPECCIÓN DE ANIMALES VIVOS Y PRODUCTOS DE ORIGEN ANIMAL.....              | 32        |
| 4.6. ORGANISMOS DE INSPECCIÓN DE ALIMENTOS Y PIENSOS DE ORIGEN NO ANIMAL.....                  | 33        |
| 4.7. ORGANISMOS RESPONSABLES DEL CONTROL SANITARIO.....                                        | 33        |

|                                                                                           |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>CAPÍTULO 5 COOPERACIÓN INTRAINSTITUCIONAL.....</b>                                     | <b>33</b> |
| 5.1. MARCO LEGAL Y REGULATORIO.....                                                       | 38        |
| VIGILANCIA /CONTROL DE FRONTERAS.....                                                     | 39        |
| ORGANISMOS DE ADUANAS.....                                                                | 39        |
| INSPECCIÓN DE PLANTAS Y DE PRODUCTOS VEGETALES.....                                       | 40        |
| INSPECCIÓN DE ANIMALES VIVOS Y DE PRODUCTOS DE ORIGEN ANIMAL.....                         | 40        |
| INSPECCIÓN DE ALIMENTOS Y PIENSOS DE ORIGEN NO ANIMAL.....                                | 41        |
| POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE CONTROL EN LA TOTALIDAD DE LAS FRONTERAS Y EN EL INTERIOR..... | 41        |
| 5.2. MARCO INSTITUCIONAL.....                                                             | 41        |
| UNIDAD DE CONTROL INTERNA Y AUDITORIA EXTERNA.....                                        | 42        |
| UNIDAD DE ANÁLISIS DE RIESGOS.....                                                        | 42        |
| UNIDADES MÓVILES.....                                                                     | 43        |
| VIGILANCIA /CONTROL DE LAS FRONTERAS.....                                                 | 43        |
| ORGANISMOS DE ADUANAS.....                                                                | 44        |
| INSPECCIÓN DE PLANTAS Y DE PRODUCTOS VEGETALES.....                                       | 45        |
| INSPECCIÓN DE ANIMALES VIVOS Y OTROS PRODUCTOS DE ORIGEN ANIMAL.....                      | 45        |
| INSPECCIÓN DE LOS ALIMENTOS Y PIENSOS DE ORIGEN NO ANIMAL.....                            | 45        |
| 5.3. PROCEDIMIENTOS.....                                                                  | 46        |
| VIGILANCIA/CONTROL DE FRONTERAS.....                                                      | 47        |
| ORGANISMOS DE ADUANAS.....                                                                | 47        |
| INSPECCIÓN DE PLANTAS Y DE PRODUCTOS VEGETALES.....                                       | 48        |
| INSPECCIÓN DE ANIMALES VIVOS Y PRODUCTOS DE ORIGEN ANIMAL.....                            | 48        |
| INSPECCIÓN DE ALIMENTOS Y PIENSOS DE ORIGEN NO ANIMAL.....                                | 49        |
| 5.4. RECURSOS HUMANOS Y FORMACIÓN.....                                                    | 49        |
| RECURSOS HUMANOS.....                                                                     | 49        |
| FORMACIÓN.....                                                                            | 50        |
| 5.5. COMUNICACIÓN E INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN.....                                       | 50        |
| COMUNICACIÓN.....                                                                         | 50        |
| INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN.....                                                           | 51        |
| 5.6. INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTOS.....                                                 | 52        |
| EQUIPAMIENTO BÁSICO.....                                                                  | 52        |
| EQUIPAMIENTO ESPECIALIZADO.....                                                           | 53        |
| INFRAESTRUCTURA.....                                                                      | 53        |
| EJEMPLO PRACTICO.....                                                                     | 53        |



# Índice



|                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>CAPÍTULO 6 COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL</b>                                | 53 |
| 6.1. MARCO LEGAL Y REGULATORIO                                                  | 58 |
| <i>ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES</i>                                            | 58 |
| 6.2. MARCO INSTITUCIONAL                                                        | 59 |
| <i>GRUPO DE TRABAJO INTERINSTITUCIONAL SOBRE GESTIÓN INTEGRADA DE FRONTERAS</i> | 59 |
| <i>CENTRO DE COORDINACIÓN NACIONAL</i>                                          | 59 |
| <i>GRUPOS CONJUNTOS DE EXPERTOS</i>                                             | 60 |
| 6.3. PROCEDIMIENTOS                                                             | 60 |
| <i>CONTROLES CONJUNTOS</i>                                                      | 60 |
| <i>ACCIONES CONJUNTAS</i>                                                       | 61 |
| <i>PLANES DE CONTINGENCIA</i>                                                   | 61 |
| 6.4. RECURSOS HUMANOS Y FORMACIÓN                                               | 61 |
| <i>MANEJO DEL PERSONAL</i>                                                      | 62 |
| 6.5. COMUNICACIÓN E INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN                                  | 63 |
| <i>ALERTA RÁPIDA</i>                                                            | 63 |
| 6.6. INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTOS                                            | 63 |
| <i>SELECCIÓN DE PASOS FRONTERIZOS PRIORITARIOS</i>                              | 64 |
| <i>USO CONJUNTO DE INSTALACIONES E INFRAESTRUCTURAS</i>                         | 64 |
| <i>USO CONJUNTO DE EQUIPAMIENTOS</i>                                            | 65 |
| 6.7. COOPERACIÓN CON OTRAS PARTES INTERESADAS                                   | 65 |
| <i>COOPERACIÓN CON AGENTES ESTATALES</i>                                        | 65 |
| <i>COOPERACIÓN CON AGENTES NO ESTATALES</i>                                     | 66 |
| <i>COOPERACIÓN CON EL PÚBLICO</i>                                               | 67 |
| EJEMPLO PRACTICO                                                                | 68 |



|                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------|----|
| <b>CAPÍTULO 7 COOPERACIÓN INTERNACIONAL</b>                      | 69 |
| 7.1. MARCO LEGAL Y REGULATORIO                                   | 74 |
| <i>CONTROL DE FRONTERAS Y CONTROL DE ADUANAS</i>                 | 75 |
| <i>INSPECCIÓN DE PLANTAS Y DE PRODUCTOS VEGETALES</i>            | 75 |
| <i>INSPECCIÓN DE ANIMALES VIVOS Y PRODUCTOS DE ORIGEN ANIMAL</i> | 75 |
| <i>INSPECCIÓN DE ALIMENTOS Y PIENSOS DE ORIGEN NO ANIMAL</i>     | 75 |
| 7.2. MARCO INSTITUCIONAL                                         | 75 |
| <i>FUNCIONARIOS DE ENLACE</i>                                    | 75 |
| <i>OFICINAS DE CONTACTO CONJUNTAS</i>                            | 75 |
| <i>GRUPOS DE TRABAJO REGIONALES</i>                              | 76 |
| <i>ORGANIZACIONES INTERNACIONALES</i>                            | 76 |
| 7.3. PROCEDIMIENTOS                                              | 77 |
| <i>CONTROLES CONJUNTOS</i>                                       | 77 |
| <i>CONTROL DE VENTANILLA ÚNICA</i>                               | 77 |
| <i>PATRULLAJE CONJUNTO Y COORDINADO</i>                          | 78 |
| <i>PLANES CONJUNTOS PARA SITUACIONES IMPREVISTAS</i>             | 78 |
| <i>DOCUMENTACIÓN ARMONIZADA</i>                                  | 78 |
| <i>COORDINACIÓN DEL ESTADO DE PASO FRONTERIZO</i>                | 78 |
| 7.4. RECURSOS HUMANOS Y FORMACIÓN                                | 78 |
| <i>FORMACIÓN CONJUNTA</i>                                        | 78 |
| <i>IDIOMAS</i>                                                   | 79 |
| 7.5. COMUNICACIÓN E INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN                   | 79 |
| <i>REUNIONES REGULARES</i>                                       | 79 |
| <i>PARTICIPACIÓN EN INICIATIVAS INTERNACIONALES</i>              | 80 |
| 7.6. INFRAESTRUCTURA E INSTALACIONES                             | 80 |
| <i>ASPECTOS TÉCNICOS</i>                                         | 80 |
| EJEMPLO PRACTICO                                                 | 81 |



|                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>CAPÍTULO 8 PROCEDIMIENTO Y POLÍTICA DE VISADOS EN EL CONTEXTO DE LA GIF</b> | 80 |
| <i>MARCO JURÍDICO, REGULADOR E INSTITUCIONAL</i>                               | 86 |
| <i>PROCEDIMIENTOS</i>                                                          | 86 |
| <i>MANUALES Y REQUISITOS TÉCNICOS</i>                                          | 88 |
| <i>COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL, INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN Y FORMACIÓN</i>  | 88 |
| EJEMPLO PRACTICO                                                               | 89 |



|                                                  |    |
|--------------------------------------------------|----|
| <b>CAPÍTULO 9 ASILO EN EL CONTEXTO DE LA GIF</b> | 85 |
| <i>MARCO JURÍDICO, REGULADOR E INSTITUCIONAL</i> | 92 |
| <i>PROCEDIMIENTO</i>                             | 92 |
| <i>PROCEDIMIENTO DE ASILO EN LOS AEROPUERTOS</i> | 93 |
| <i>INFORMACIÓN SOBRE EL PROCEDIMIENTO</i>        | 93 |
| <i>CONDICIONES DE RECEPCIÓN</i>                  | 94 |
| EJEMPLO PRACTICO                                 | 94 |

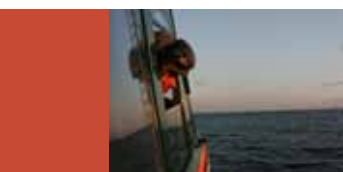
# Índice



|                                                                    |     |
|--------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>CAPÍTULO 10 GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN Y ANÁLISIS DE RIESGOS</b> | 89  |
| 10.1 GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN                                     | 97  |
| 10.2 AMENAZAS Y ANÁLISIS DE RIESGOS                                | 99  |
| ANÁLISIS DE LOS RIESGOS ESTRATÉGICOS, TÁCTICOS Y OPERATIVOS        | 99  |
| EVALUACIÓN DE RIESGOS                                              | 100 |
| GESTIÓN DE RIESGOS                                                 | 101 |
| COMUNICACIÓN DE RIESGOS                                            | 101 |
| PERFILES DE RIESGOS                                                | 102 |
| UNIDAD CONJUNTA DE ANÁLISIS DE RIESGOS                             | 103 |
| GESTIÓN COMÚN DE RIESGOS                                           | 103 |
| 10.3. ALERTA RÁPIDA                                                | 104 |
| 10.4. PROTECCIÓN DE DATOS                                          | 104 |
| ASPECTOS LEGALES                                                   | 105 |
| ASPECTOS OPERATIVOS DE LA PROTECCIÓN DE DATOS                      | 105 |
| EJEMPLO PRACTICO                                                   | 106 |



|                                                                                         |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>CAPÍTULO 11 LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN</b>                                           | 101 |
| DEFINICIONES Y FORMAS DE CORRUPCIÓN                                                     | 109 |
| 11.1. LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL CONTEXTO DE LA GESTIÓN INTEGRADA DE FRONTERAS | 110 |
| MARCO LEGAL Y REGULATORIO                                                               | 111 |
| MARCO INSTITUCIONAL                                                                     | 111 |
| PROCEDIMIENTOS                                                                          | 111 |
| RECURSOS HUMANOS Y FORMACIÓN                                                            | 112 |
| EQUIPAMIENTO                                                                            | 113 |



|                                                                                                                                                    |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>CAPÍTULO 12 DESARROLLO DE UNA ESTRATEGIA Y DE UN PLAN DE ACCIÓN NACIONALES PARA LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE GESTIÓN INTEGRADA DE FRONTERAS</b> | 106 |
| 12.1. PUESTA EN MARCHA DE UN ORGANISMO COORDINADOR PARA LA GIF                                                                                     | 116 |
| EL ORGANISMO DE TOMA DE DECISIONES                                                                                                                 | 117 |
| EL ORGANISMO DE EJECUCIÓN                                                                                                                          | 118 |
| 12.2. ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE GESTIÓN INTEGRADA DE FRONTERAS                                                         | 118 |
| CONCEPCIÓN DE LA ESTRATEGIA PARA LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE GESTIÓN INTEGRADA DE FRONTERAS                                                       | 119 |
| ESQUEMA DE LA ESTRATEGIA PARA LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE GESTIÓN INTEGRADA DE FRONTERAS                                                          | 120 |
| 12.3. PLAN DE ACCIÓN NACIONAL PARA LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE GESTIÓN INTEGRADA DE FRONTERAS                                                     | 121 |
| DESARROLLAR UN PLAN DE ACCIÓN NACIONAL PARA LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE GIF                                                                       | 121 |
| OBTENER EL COMPROMISO FINANCIERO Y DE EJECUCIÓN POR PARTE DE LAS PARTES INTERESADAS                                                                | 122 |
| 12.4. EJECUCIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN                                                                                                                 | 123 |
| 12.5. SUPERVISIÓN, EVALUACIÓN Y REVISIÓN                                                                                                           | 123 |
| SUPERVISIÓN                                                                                                                                        | 123 |
| EVALUACIÓN                                                                                                                                         | 124 |
| REVISIÓN                                                                                                                                           | 125 |
| 12.6. RESUMEN DEL PROCESO DE ESTRATEGIA Y PLAN DE ACCIÓN                                                                                           | 125 |



|                                                                                                                                 |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>ANEXO 1. EL ESPACIO DE SCHENGEN Y LA COOPERACIÓN</b>                                                                         | 130 |
| DESARROLLO DE LA COOPERACIÓN DE SCHENGEN Y AMPLIACIÓN DEL ESPACIO DE SCHENGEN                                                   | 130 |
| MEDIDAS ADOPTADAS POR LOS ESTADOS MIEMBROS COMO PARTE DE LA COOPERACIÓN DE SCHENGEN                                             | 131 |
| RELACIONES CON TERCEROS PAÍSES: PRINCIPIOS COMUNES                                                                              | 131 |
| TRATADO DE LISBOA                                                                                                               | 131 |
| <b>ANEXO 2. HOJA DE CIRCULACIÓN</b>                                                                                             | 132 |
| <b>ANEXO 3. TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA UN GRUPO DE TRABAJO INTERINSTITUCIONAL EN MATERIA DE GESTIÓN INTEGRADA DE FRONTERAS</b> | 134 |
| <b>ANEXO 4. MEMORANDO DE ACUERDO SOBRE EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN Y LA ALERTA RÁPIDA</b>                                     | 135 |
| <b>ANEXO 5. MAPA DE LAS UNIONES ADUANERAS ACTUALES</b>                                                                          | 141 |
| <b>ANEXO 6. DOCUMENTOS DE REFERENCIA CLAVE</b>                                                                                  | 142 |

|                                                                                                     |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| CONTROL DE FRONTERAS                                                                                | 142 |
| CONTROL DE ADUANAS                                                                                  | 143 |
| INSPECCIÓN DE PLANTAS Y DE PRODUCTOS VEGETALES                                                      | 143 |
| INSPECCIÓN DE ANIMALES VIVOS, PRODUCTOS DE ORIGEN ANIMAL, Y ALIMENTOS Y PIENSOS DE ORIGEN NO ANIMAL | 143 |
| CONTROLES SANITARIOS                                                                                | 144 |
| ASILO Y OTRAS FORMAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL                                                    | 145 |
| MIGRACIÓN                                                                                           | 145 |
| VISADOS Y DOCUMENTOS DE IDENTIDAD                                                                   | 146 |
| RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN                                                                          | 147 |
| PROTECCIÓN DE DATOS                                                                                 | 147 |
| ANTICORRUPCIÓN                                                                                      | 147 |

|                                                                                                               |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>ANEXO 7. CUESTIONARIO DE AUTOEVALUACIÓN DE LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE GESTIÓN INTEGRADA DE FRONTERAS</b> | 148 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|



# Agradecimientos

Las presentes “Directrices para la Gestión Integrada de Fronteras en el marco de la cooperación exterior de la Comisión Europea” han sido redactadas por la Oficina de Cooperación EuropeAid con el respaldo del Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias (ICMPD). En el transcurso de la elaboración de las presentes Directrices se llevaron a cabo misiones de exploración en Nigeria, Bolivia, Perú, Indonesia y Filipinas. Agradecemos todo el apoyo y las contribuciones que condujeron al éxito de estas misiones. El equipo de edición básico estaba formado por: Martijn Pluim, Arabelle Bernecker, Jean-Yves Charriou, Adrian Cooper, Borut Eržen, Malin Frankenhaeuser, Tarja Lehtonen, Viktor Makai, Werner Thury y Daniel Weber.

Por parte de la Comisión Europea, la Unidad E3 “Desarrollo Social y Humano, y Migración” de la Oficina de Cooperación EuropeAid supervisó el desarrollo de las presentes Directrices.



# Lista de acrónimos

|                 |                                                                                                                                     |
|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>OEA</b>      | Operador Económico Autorizado                                                                                                       |
| <b>API</b>      | Sistema de Información Anticipada sobre Pasajeros                                                                                   |
| <b>PF</b>       | Paso fronterizo                                                                                                                     |
| <b>PIF</b>      | Puesto de inspección fronterizo                                                                                                     |
| <b>CITES</b>    | Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres                                       |
| <b>CoE</b>      | Consejo de Europa                                                                                                                   |
| <b>C-TPAT</b>   | Asociación Aduana-Comercio Contra el Terrorismo                                                                                     |
| <b>DVCE</b>     | Documento Veterinario Común de Entrada para la entrada de animales vivos y productos de origen animal                               |
| <b>PED</b>      | Punto de entrada designado para los controles de los alimentos para animales y de los productos alimentarios de origen no animal.   |
| <b>CE</b>       | Comisión Europea                                                                                                                    |
| <b>UE</b>       | Unión Europea                                                                                                                       |
| <b>FAO</b>      | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura                                                              |
| <b>FRONTEX</b>  | Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea |
| <b>IAWG</b>     | Grupo de Trabajo Interinstitucional                                                                                                 |
| <b>GIF</b>      | Gestión Integrada de Fronteras                                                                                                      |
| <b>ICMPD</b>    | Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias                                                                    |
| <b>PCI</b>      | Puesto de control interno                                                                                                           |
| <b>TIC</b>      | Tecnologías de la Información y la Comunicación                                                                                     |
| <b>RSI</b>      | Reglamento Sanitario Internacional                                                                                                  |
| <b>ILO</b>      | Funcionarios de Enlace de Inmigración                                                                                               |
| <b>Interpol</b> | Organización Internacional de Policía Criminal                                                                                      |
| <b>OIM</b>      | Organización Internacional para las Migraciones                                                                                     |
| <b>CIPF</b>     | Convención Internacional de Protección Fitosanitaria                                                                                |
| <b>TI</b>       | Tecnología de la Información                                                                                                        |
| <b>MoU</b>      | Memorando de acuerdo                                                                                                                |
| <b>EM</b>       | Estado miembro                                                                                                                      |
| <b>IEM</b>      | Informe estadístico mensual                                                                                                         |
| <b>PCN</b>      | Punto de Contacto Nacional                                                                                                          |
| <b>OIE</b>      | Organización Mundial de Sanidad Animal                                                                                              |
| <b>SECI</b>     | Iniciativa de Cooperación en el Sudeste Europeo                                                                                     |
| <b>ToR</b>      | Términos de Referencia                                                                                                              |
| <b>TRACES</b>   | Sistema TRACES (Trade Control and Export System)                                                                                    |
| <b>UNCAC</b>    | Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción                                                                              |
| <b>ACNUR</b>    | Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados                                                             |
| <b>PNUD</b>     | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo                                                                                  |
| <b>ONUDD</b>    | Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito                                                                          |
| <b>WG</b>       | Grupo de Trabajo                                                                                                                    |
| <b>OMA</b>      | Organización Mundial de Aduanas                                                                                                     |

# Glosario sobre la Gestión Integrada de Fronteras

**Acervo de la UE:** Todos los instrumentos legales de la Unión Europea, que se han implementado de forma legal y operativa por los Estados miembros, así como por los países candidatos, según un plan acordado antes de la adhesión o dentro de un determinado plazo después de la adhesión.

**Acuerdo de Schengen:** Los países signatarios del Acuerdo de Schengen han eliminado todas las fronteras interiores, sustituyéndolas por una única frontera exterior, donde se realiza el control de fronteras del espacio de Schengen de conformidad con una legislación armonizada y unos procedimientos idénticos. La cooperación de Schengen se incorporó al marco jurídico de la UE mediante el Tratado de Amsterdam de 1997.

**Análisis de insuficiencias y necesidades:** Análisis del estado y la situación de actividades que se están desarrollando, con el objetivo de detectar áreas en las que se considere necesario llevar a cabo acciones ulteriores para alcanzar los objetivos y normas marcados.

**Análisis de proceso:** Evaluación del flujo de trabajo e información dentro de una unidad organizativa, una administración o entre diferentes organismos.

**Análisis de riesgos:** Es un proceso estructurado que valora la posibilidad o probabilidad de una amenaza para la seguridad e integridad de las fronteras.

**Base de datos:** Colección exhaustiva de datos organizados para un acceso fácil, normalmente automatizado para el análisis electrónico.

**Control de aduanas:** Acciones específicas llevadas a cabo por la autoridad aduanera, a fin de garantizar la correcta aplicación de la legislación en materia de aduanas y cualquier otra legislación que regule la entrada, salida, tránsito, transferencia, almacenamiento y uso final de mercancías en el territorio de un país.

**Control de fronteras:** Una actividad llevada a cabo en una frontera en respuesta únicamente a la intención de cruzar dicha frontera o el mismo acto de cruzarla, sin tener en cuenta cualquier otra consideración. Esto comprende: (a) controles efectuados en los pasos fronterizos autorizados de forma a asegurar que las personas, sus medios de transporte y los objetos que poseen pueden entrar en el territorio del país o abandonarlo; y (b) vigilancia de las fronteras entre los pasos fronterizos autorizados y vigilancia de los pasos fronterizos durante los horarios de cierre fijados, para impedir que las personas puedan eludir los controles de fronteras. Véase también Control de aduanas más abajo.

**Datos personales:** Cualquier información relacionada con una persona física identificada o identificable ("sujeto de

los datos"); una persona identificable es aquella que se puede identificar, directa o indirectamente, en particular con referencia a un número de identificación o a uno o más factores específicos de su identidad física, fisiológica, mental, económica, cultural o social.

**Delimitación/demarcación:** La delimitación es la línea "física" que marca la frontera de un Estado; la demarcación es el acto de fijar y marcar los límites o fronteras.

**Espacio de Schengen:** Representa un territorio en el que la libre circulación de personas está garantizada de conformidad con el Acuerdo de Schengen de 1985. El espacio de Schengen se ha extendido gradualmente, para incluir prácticamente a todos los Estados miembros de la Unión Europea e incluye también tres países que no forman parte de la misma: Islandia, Noruega y Suiza. Véase el Anexo 1 para más información.

**Estrategia GIF:** Un catálogo de los objetivos políticos y operativos que un país desea alcanzar con el fin de establecer un sistema de gestión de fronteras más completo, efectivo y eficiente.

**Flujo de información ascendente y descendente:** Describe el flujo de información dentro de una determinada unidad organizativa, ya sea empezando en el nivel central o en el nivel operativo, también puede iniciarse dentro de estructuras jerárquicas desde el nivel operativo al nivel directivo (ascendente), o viceversa, desde el nivel directivo al nivel operativo (descendente).

**Fronteras externas:** Se refiere en especial a las fronteras terrestres de los Estados miembros de la UE, incluyendo las fronteras fluviales, lacustres y marítimas, así como los aeropuertos, puertos marítimos, fluviales y lacustres, dando por hecho que no existen fronteras internas (de la UE)

**Frontex:** La Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea (Frontex) se creó en respuesta a la necesidad de mejorar la gestión integrada en las fronteras externas de la UE.

**Guardia de Fronteras / Policía de Fronteras:** Toda institución pública oficialmente destinada, de conformidad con el Derecho nacional, en un paso fronterizo o a lo largo de la frontera o en la proximidad inmediata de ésta, para llevar a cabo misiones de control y vigilancia de las fronteras. A lo largo del presente documento, el término "guardia de fronteras" se usa también como sinónimo de policía de fronteras.

**Hoja de circulación:** Formulario de comprobación numerado para las cargas de los vehículos que pasan por las oficinas de aduanas en la frontera, que tiene diferentes casillas

para cada medida de control llevada a cabo (guardia de fronteras, aduanas, servicios veterinarios y fitosanitarios y posiblemente las autoridades de otros países) que se han de marcar y firmar por parte del agente que realice los controles. Este documento le es entregado al conductor en la entrada del paso fronterizo y se vuelve a recoger en la ventanilla de salida del paso fronterizo para garantizar que el conductor y el vehículo han pasado los controles necesarios.

**Manual de formación:** Documento diseñado sobre la base de un determinado programa de estudios para garantizar la consecución de las metas y objetivos del correspondiente plan de estudios.

**Objetivos operativos:** Resultado fijado que se ha de alcanzar mediante una acción específica o una serie de acciones.

**Pasos Fronterizos (PF):** Todo lugar de paso, en una frontera terrestre, marítima, fluvial, lacustre o aérea, habilitado por la autoridad competente para cruzar la frontera de un estado.

**Plan de acción:** Un plan de trabajo que indica qué acciones concretas se han de llevar a cabo y por qué actores, para alcanzar los objetivos definidos en la estrategia.

**Plan de emergencia:** Una serie de pasos organizados y coordinados que se han de llevar a cabo en caso de emergencia o de catástrofe en la frontera, con el fin de ayudar al gobierno en la recuperación rápida de incidentes graves con un mínimo coste y perturbación. Los planes de emergencia también pueden incluir un proceso de supervisión y “desencadenantes” para iniciar las acciones planificadas. La planificación de emergencia forma parte integral de la **gestión de riesgos** potenciales o reales.

**Plan de formación:** Plan de formación/educación diseñado para un determinado grupo de destinatarios y un campo de trabajo específico. Valga como ejemplo el tronco común de la UE para la formación de guardias de fronteras: es un plan de formación acordado en el plano de la UE y consiste en una serie de módulos que se consideran necesarios para la formación de agentes de fronteras.

**Plan operativo:** Plan detallado sobre las tareas específicas de organizaciones y unidades.

**Procedimiento aduanero:** Cualquiera de los siguientes procedimientos por los que las mercancías se pueden relacionar con su movimiento a través de la frontera: importación, exportación, tránsito o procedimientos especiales, de conformidad con la legislación en materia de aduanas de un país.

#### **Procesamiento de datos personales (“procesamiento”):**

Cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas con datos personales, sea con medios automáticos o no, como la recopilación, registro, organización, almacenamiento, adaptación o modificación, recuperación, consulta, uso, divulgación mediante transmisión, difusión o facilitación, alineación o combinación, bloqueo, eliminación o destrucción.

**Puesto de inspección fronterizo (PIF):** Cualquier punto de entrada —terrestre, marítimo, fluvial, lacustre o aéreo— autorizado por la autoridad competente en un PF, con instalaciones y equipos para (a) controles veterinarios sobre envíos comerciales de animales vivos y productos de origen animal, y (b) controles fitosanitarios de plantas y productos vegetales.

**Punto de comparación:** En el contexto de la UE, supervisión, “punto de comparación”, significa una comparación de los métodos de trabajo basada en cifras significativas referidas al número de casos, número de personal, tiempo medio empleado para casos específicos, calidad y rendimiento del trabajo.

**Sistema de alerta rápida:** Un sistema usado para recibir información o alertar a otras partes interesadas sobre posibles riesgos, riesgos inminentes o amenazas p.ej. para el tráfico de personas o mercancías, o información sobre los riesgos para la salud animal, vegetal y pública.

**Sistema de Información de Visados (VIS):** Se compone de un sistema de información central, de una interfaz en cada Estado miembro, y de una infraestructura de comunicación entre el sistema central y las interfaces nacionales. Los principales objetivos del VIS consisten en mejorar la aplicación de la política del visado común, y reforzar la consulta y cooperación consulares entre las autoridades centrales de visados de los Estados miembros de la UE.

**Tercer país:** Estado extracomunitario (terminología de la UE).

**Transportista:** Toda persona física o jurídica cuya actividad profesional sea el transporte de personas.

**Unidad especial:** Unidad organizativa creada específicamente para llevar a cabo una determinada tarea y alcanzar un objetivo específico, normalmente dentro de un determinado plazo de tiempo.

**Unidad móvil:** Unidad de control compuesta, según sus funciones previstas, de representantes de uno o varios organismos, que se encarga del control en el interior del país (con frecuencia denominado control migratorio dentro del territorio) y/o de la vigilancia entre los pasos fronterizos.



# CAPÍTULO

# CAPÍTULO 1

## INTRODUCCIÓN

### ESTE CAPÍTULO RESPONDE A LAS SIGUIENTES PREGUNTAS...

- ¿Cuál es el objetivo de este documento?
- ¿Por qué se desarrollaron estas Directrices?
- ¿Cómo están estructuradas las Directrices?

### 1.1. Objetivo y grupo destinatario

Las *Directrices para la Gestión Integrada de Fronteras en el marco la cooperación exterior de la Comisión Europea* (en lo sucesivo las Directrices) han sido elaboradas con el objetivo de servir de apoyo al personal de la Comisión Europea (CE) a la hora de formular y aplicar una política firme de Gestión Integrada de Fronteras en terceros países. El concepto de Gestión Integrada de Fronteras (GIF - IBM por sus siglas en inglés) descrito en estas Directrices originalmente fue desarrollado para la cooperación exterior de la CE en la región de los Balcanes Occidentales y ha sido ajustado en cooperación con expertos y especialistas internacionales durante más de siete años de implementación práctica en una área geográfica más amplia.

La base de este concepto de GIF es el hecho de que, independientemente del sistema nacional y el nivel de desarrollo del país, los resultados de los distintos organismos de gestión de fronteras mejoran en general



cuando su nivel de cooperación es más elevado. Así, la gestión de fronteras se hace más ágil y eficiente lo que, por ejemplo, se traduce en periodos de espera más cortos en los pasos fronterizos y, por tanto, en una mayor satisfacción del cliente. Al mismo tiempo, la cooperación entre organismos contribuirá a un aumento de los índices de detección de actividades transfronterizas ilegales, incrementando la seguridad. La Gestión Integrada de Fronteras trabaja para lograr el objetivo de unas fronteras abiertas, pero al mismo tiempo controladas y seguras, aumentando la coordinación y cooperación entre las distintas autoridades responsables de las fronteras a nivel nacional e internacional.

Las Directrices han sido elaboradas con un enfoque hacia dos grupos de destinatarios. En primer lugar se pensaron como una guía sobre GIF para el personal CE en administraciones centrales y delegaciones que estén relacionadas con la ejecución de las actividades de gestión de fronteras, así como para sus homólogos nacionales: profesionales de la gestión de fronteras a nivel mundial. Gracias a sus ejemplos prácticos y recomendaciones las Directrices constituyen una herramienta concreta y operativa para programar y proyectar la ayuda exterior de la CE, así como soporte para países y otros agentes que estén preparando y aplicando proyectos relacionados con la Gestión Integrada de Fronteras, siendo su objetivo final el desarrollo de un sistema global y efectivo de GIF.

Muchos países ya han tomado medidas que entran en el campo de la Gestión Integrada de Fronteras. El objetivo de las presentes Directrices no pretende modificar ninguna práctica satisfactoria existente, sino ofrecer ejemplos de cómo complementar y aumentar estas medidas. Del mismo modo, las Directrices no pretenden ser tan exhaustivas como los posibles objetivos de una estrategia nacional de GIF, y los principios expuestos en este documento no tienen la misma aplicación y relevancia en los distintos países en

cuestión. Estas Directrices han de tomarse como una herramienta de trabajo que proporciona sugerencias de cómo mejorar la cooperación y coordinación en varios niveles. No constituyen una recopilación de información técnica y detallada que cubre todos los aspectos de la gestión de fronteras en los distintos países; por lo contrario, se deben entender como documento de trasfondo sobre aspectos de cooperación y coordinación de la gestión de fronteras que han de tenerse en cuenta, junto con otras fuentes pertinentes, a la hora de elaborar un sistema nacional de GIF. Por otra parte, cabe señalar que, a pesar de que las Directrices contienen una amplia serie de ejemplos, que incluyen el tráfico transfronterizo comercial, se concentran principalmente en el tráfico transfronterizo privado.<sup>1</sup> Finalmente, aunque no menos importante, las Directrices deben considerarse un “documento vivo”.

## 1.2. Marco de referencia

La GIF se ha confirmado como un ámbito prioritario para la cooperación con terceros países en el Enfoque Global de la Migración de la CE, donde se insta a los países socios a mejorar sus sistemas de gestión de fronteras. El concepto de Gestión Integrada de Fronteras en el marco de la cooperación exterior de la CE se mencionó por primera vez en el programa de planificación de la CE para 2002-2006 previsto para la región de los Balcanes Occidentales, indicando que “el único camino viable hacia la gestión de las fronteras es un acercamiento integrado y global al mismo, ya que los problemas están tan interrelacionados que no se pueden abordar de forma efectiva por separado”<sup>2</sup>. Después de varios años de experiencia, durante los cuales se aplicó el concepto de Gestión Integrada de Fronteras en los Balcanes Occidentales y Asia Central, el Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias (ICMPD), que ya había colaborado

<sup>1</sup> Para más información (incluyendo el tráfico transfronterizo comercial), véanse los Planes técnicos del sector aduanero de la CE, que son un conjunto de directrices prácticas relativas a las buenas prácticas de la UE en materia de operaciones aduaneras.

<sup>2</sup> Esto refleja las conclusiones del Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001, que apelan por “una mejor gestión de los controles de las fronteras externas [de la UE]” mediante la creación de “acuerdos de cooperación entre los servicios responsables del control de las fronteras externas y [examinando] las condiciones en las que se podrían crear un mecanismo o servicio común para el control de las fronteras externas”.

anteriormente con la CE para la concepción de la versión original<sup>3</sup>, actualizó este documento en 2007. Dentro del programa de gestión de fronteras creado por la CE para Asia Central (BOMCA por sus siglas en inglés, aplicado por el PNUD), el ICMPD también desarrolló unas directrices especiales de Gestión Integrada de Fronteras para esta región.

De forma paralela a la evolución de la Gestión Integrada de Fronteras en el marco de la cooperación exterior de la CE con terceros países, se ha experimentado un progreso significativo en la GIF *dentro* de la UE. En 2006 el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de la UE concluyó que la Gestión Integrada de Fronteras es un concepto que consiste en la coordinación y coherencia (harmonización de normas en materia de vigilancia, controles de frontera y análisis de riesgos), la cooperación interinstitucional (combatir mejor los delitos transfronterizos, la migración irregular y facilitar la circulación del tráfico legítimo) y la cooperación internacional, lo que supone una cooperación tanto con países vecinos como con terceros países de acuerdo con el modelo de control del acceso en cuatro niveles aplicado en la UE.<sup>4</sup> En 2008, la GIF se mencionó en el Tratado de Lisboa, solicitando la adopción de cualquier medida necesaria para el establecimiento gradual de un sistema de gestión integrada para las fronteras externas que respete la circulación de personas.<sup>5</sup>

Las Directrices incorporan este concepto de GIF. Sin embargo, la Gestión Integrada de Fronteras externas de la UE no es en sí misma un modelo de “solución única” que pueda ser copiada como tal por otros países. Por ello, este documento incluye las buenas prácticas sobre aspectos de cooperación en materia de GIF, tanto de los Estados miembros de la UE como de estados extracomunitarios, y el asesoramiento de expertos sobre cómo instaurar un sistema funcional. Para más información sobre

los elementos clave del concepto de Gestión Integrada de Fronteras externas de la UE véase el capítulo 2.

Aparte de Europa del Este y Asia Central, actualmente hay otras regiones que están iniciando o bien ampliando la cooperación en materia de gestión de fronteras con la CE, incluidas regiones como el Cáucaso Sur, el Norte y Oeste de África, Asia y América Central. Por lo tanto, la prioridad de la Oficina EuropeAid era desarrollar unas directrices genéricas que no fueran específicas para un determinado país o región, y le encomendó la redacción de las mismas al ICMPD. Se lanzaron tres misiones de investigación con el objetivo de analizar las normas y buenas prácticas en materia de gestión de fronteras en distintas partes del mundo y distintos contextos geográficos y políticos: una en Nigeria, otra en Bolivia y Perú, y la tercera en Indonesia y las Filipinas. El presente documento integra la experiencia recogida en los Balcanes Occidentales y Asia Central poniendo de manifiesto los resultados de estas misiones.

### 1.3. Estructura de las Directrices

Después de la introducción, el capítulo 2 de este documento explica el concepto de la GIF aplicada en la UE. El capítulo 3 expone de forma breve los tres “pilares” de la Gestión Integrada de Fronteras definida en estas Directrices: cooperación y coordinación intrainstitucional, interinstitucional e internacional. En el capítulo 4 se presentan las principales instituciones y organismos en el campo de la GIF: organismos responsables de la vigilancia de fronteras, organismos responsables del control de fronteras, organismos de aduanas y los organismos responsables de la inspección de plantas o productos vegetales, inspección de animales vivos y productos de

<sup>3</sup> En el marco del Programa “Ayuda y coordinación de las estrategias de Gestión Integrada de Fronteras” (contrato nº 81242) de la Asistencia Comunitaria para la Reconstrucción, el Desarrollo y la Estabilización (CARDS).

<sup>4</sup> Conclusiones del Consejo del 4-5 de diciembre de 2006 sobre Gestión Integrada de Fronteras (2768ª reunión del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior en Bruselas)

<sup>5</sup> Véase DO 2008/C 115/01, Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, capítulo 2, Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración, artículo 77, letra c) del apartado 1 y letra d) del apartado 2.



origen animal e inspección de alimentos y piensos de origen no animal, respectivamente, así como organismos responsables de los controles sanitarios.

La esencia de estas Directrices, es decir el propio concepto de Gestión Integrada de Fronteras – cooperación y coordinación aplicada – se expone en los capítulos 5, 6 y 7. Cada capítulo ofrece una serie de ejemplos teóricos y prácticos agrupados según temas en los siguientes subcapítulos:

- **Marco legal y regulatorio:** describe la base legal requerida para la cooperación y el intercambio de información
- **Marco institucional:** determina el marco organizativo recomendado para introducir la Gestión Integrada de Fronteras
- **Procedimientos** para la cooperación
- **Recursos humanos y formación:** trata sobre la contratación y la formación/capacitación en el marco de la coordinación y cooperación.
- **Comunicación e intercambio de información:** constituye una guía sobre cómo crear un intercambio y flujo de información estandarizados y eficientes.
- **Infraestructura y equipamiento:** complementa cada capítulo, explicando cómo el equipamiento y las instalaciones pueden servir de soporte para la cooperación y coordinación a todos los niveles.

La cooperación con otros organismos estatales, como los implicados directamente en las labores de la gestión de fronteras, y agentes no estatales se aborda en el subcapítulo 6.7, con especial enfoque en la cooperación y coordinación con la fuerza policial, fiscalía, autoridades relacionadas con la agilización del comercio, transportistas/operadores y el público.

Los temas importantes que abarcan varios sectores se incluyen en los capítulos según los tres pilares básicos. Los capítulos 8 y 9 exponen la gestión de asuntos de asilo, migración y visado en el contexto de la GIF. El análisis de los riesgos y la gestión de la información, que son importantes para cada uno de los tres pilares de la GIF, se abordan en el capítulo 10, y el capítulo 11 destaca los vínculos entre las medidas de lucha contra la corrupción y la GIF.

En la última parte de las Directrices, el capítulo 12 describe cómo desarrollar una estrategia y un plan de acción nacionales de Gestión Integrada de Fronteras para la cooperación e incluye plantillas y formularios. Un subcapítulo dedicado a la evaluación y recapitulación contiene información adicional sobre cómo supervisar de la mejor forma posible el proceso de ratificación.

Al final de cada capítulo, se incluyen ejemplos de buenas prácticas para ilustrar cómo determinados componentes de la GIF ya han sido aplicados en varios países. Los ejemplos de buenas prácticas expuestos aquí han de considerarse como una lista no exhaustiva.

Las Directrices, asimismo, incluyen una lista de documentos de referencia y anexos con plantillas de ejemplo y prácticas hojas informativas. El anexo 7 proporciona un cuestionario gracias al cual los especialistas pueden determinar hasta qué punto los aspectos de la cooperación y coordinación de la GIF ya se aplican en su organismo o país, e identificar los puntos fuertes y debilidades de sus sistemas de gestión de fronteras – un primer paso en la búsqueda de soluciones apropiadas.







CAPÍTULO



# CAPÍTULO 2

## GIF EN LA UNIÓN EUROPEA

### ESTE CAPÍTULO EXPLICA LOS ELEMENTOS FUNDAMENTALES DEL CONCEPTO DE LA GIF APLICADA EN LA UNIÓN EUROPEA

La GIF en la UE se basa en contar con una legislación común, cooperación operativa y solidaridad financiera entre los Estados miembros. Los objetivos generales son:

- Proteger la seguridad interior y gestionar los flujos migratorios, a fin de prevenir la migración irregular, el crimen asociado y otros delitos transfronterizos;
- Permitir un paso de fronteras rápido y fluido para los viajeros legítimos.

Un modelo general para la gestión de las fronteras europeas resulta importante para salvaguardar la seguridad interior, prevenir la inmigración irregular y otros delitos transfronterizos, así como garantizar un paso de fronteras fluido para los viajeros legítimos. Por tanto, el concepto de la GIF se ha desarrollado para garantizar una gestión eficiente, extensiva y rentable de las fronteras exteriores de la Unión Europea por lo que respecta al control de la circulación de personas. La política se desarrolla y se continuará desarrollando sobre la base de los tres bloques principales existentes: legislación común, cooperación operativa y solidaridad financiera.

El concepto de la GIF de la UE incluye todas las medidas asociadas con la política, la legislación, cooperación sistemática, distribución de la carga, personal, equipos y tecnología adoptadas a diferentes niveles por las autoridades

competentes de los Estados miembros, trabajando en colaboración y, en caso necesario, conjuntamente con otros actores, utilizando, entre otras cosas, el modelo de control de acceso en cuatro niveles y el análisis de riesgos integrado.

La gestión de fronteras debe satisfacer tres objetivos, que son igualmente indispensables y plenamente compatibles entre sí:

- Protección de la seguridad interior y gestión de los flujos migratorios, a fin de prevenir la migración irregular, el crimen asociado y otros delitos transfronterizos;
- Pasos de fronteras fluidos y rápidos para la gran mayoría de los viajeros que satisfacen las condiciones contempladas en los Reglamentos aplicables; y
- Pleno respeto de los derechos fundamentales, que implican tratar a cada individuo con pleno respeto de la dignidad humana y permitir el acceso a la protección internacional a quienes la necesitan.

En asamblea del 4 y 5 de diciembre de 2006, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de la UE concluyó que la Gestión Integrada de Fronteras (dentro de la UE) es un concepto formado por las siguientes dimensiones:

- Control de fronteras (control y vigilancia) tal y como se define en el Código de Fronteras de Schengen, incluyendo un análisis de todos los riesgos relevantes y de la información criminal;
- Detección e investigación de los delitos transfronterizos en coordinación con las correspondientes autoridades de orden público
- Coordinación y coherencia de las actividades de los Estados miembros e instituciones y otros organismos de la UE;
- Cooperación interinstitucional para la gestión de las fronteras (guardia de frontera, servicio de aduanas, policía, seguridad nacional y otras autoridades competentes) y la cooperación internacional; y

- El modelo de control de acceso en cuatro niveles (medidas en terceros países, cooperación con países vecinos, control de fronteras, medidas de control dentro del área de libre circulación, incluido el retorno).

Dicho brevemente, las primeras dos dimensiones describen **qué** es lo que se debe hacer (control de fronteras, análisis de riesgos, información criminal, detección e investigación de delitos transfronterizos), mientras que las dos dimensiones siguientes describen **cómo** se debe hacer (a través de la coordinación, coherencia, cooperación interinstitucional y cooperación internacional) y la última explica **dónde** se debe hacer.

Como ya se ha mencionado en el capítulo 1 y en vista del desarrollo de la GIF dentro de la UE, estas Directrices no pretenden proporcionar especificaciones técnicas detalladas sobre todos los aspectos de la gestión de fronteras.<sup>6</sup> Por lo contrario, se concentran en ofrecer ejemplos prácticos y recomendaciones sobre cómo mejorar la cooperación y coordinación, es decir las dimensiones relativas al “cómo” y al “cuándo” anteriormente mencionadas.

## 2.1 El modelo de control de acceso en cuatro niveles

Basándose en la necesidad de cooperación tanto interinstitucional como internacional (local, bilateral y multinacional), el modelo de control de acceso de cuatro niveles se describe como el núcleo de la GIF en el catálogo de Schengen sobre el Control de las Fronteras Externas, el Retorno y la Readmisión.<sup>7</sup> Este modelo consiste en una serie de medidas complementarias que se aplican en cuatro niveles diferentes: 1) Medidas en terceros paí-

<sup>6</sup> Véase el Catálogo de Schengen sobre el Control de las Fronteras Externas, el Retorno y la Readmisión – Recomendaciones y buenas prácticas, Consejo de la UE, 7864/09, que describe también el concepto de la GIF de la UE, además de proporcionar recomendaciones y buenas prácticas en materia de gestión de fronteras.

<sup>7</sup> Borrador actualizado del Catálogo de Schengen sobre el Control de las Fronteras Externas, el Retorno y la Readmisión – Recomendaciones y buenas prácticas, Consejo de la UE, 7864/09 LB/mdc

ses; 2) Cooperación con los países vecinos; 3) Control de fronteras (en la frontera exterior); y 4) Medidas de control dentro del espacio de libre circulación, incluido el regreso.

1. Las medidas del **primer nivel** se llevan a cabo en **terceros países**, especialmente en los países de origen y tránsito. Estas medidas incluyen el asesoramiento y la formación por parte de funcionarios de enlace y expertos en documentación en relación a los procesos de visado para los cargos u oficinas consulares, y para el personal de compañías de transporte en terceros países de origen y tránsito, que constituyen la fuente de los riesgos generados por la inmigración irregular.
2. El **segundo nivel** consiste en la cooperación con los **países vecinos**. Los acuerdos con los países vecinos sobre la cooperación en el campo de la gestión de las fronteras constituyen una herramienta eficaz para aumentar la seguridad en las fronteras. La cooperación ha de hacerse mediante la instauración de mecanismos de trabajo apropiados, como el intercambio de información, canales de comunicación apropiados, puntos de contacto centrales, regionales y locales, procedimientos de urgencia, manejo de incidentes con un enfoque objetivo para evitar disputas políticas, etc. También se recomienda crear estructuras de cooperación regional a lo largo de las fronteras externas en zonas marítimas. Estas iniciativas han de incluir a todos los países de la región.
3. El control de las fronteras, en el **tercer nivel** del presente modelo, garantiza el control

sistemático de toda persona que **entre o salga del espacio Schengen**.<sup>8</sup> También garantiza un nivel adecuado para detectar personas que cruzan la frontera de forma ilegal en las áreas entre los pasos fronterizos o por vía marítima, mediante documentación falsa o escondidas dentro de los medios de transporte. El control de las fronteras forma parte de la prevención del crimen en una nación, puesto que detecta y revela la trata de seres humanos, bienes robados y otros delitos transfronterizos y relacionados con las fronteras, contribuyendo además a la detección de delitos graves.

4. El **cuarto nivel** abarca las **medidas de control dentro del área de libre circulación**, incluido el regreso. Estas medidas previenen la inmigración irregular y los delitos transfronterizos dentro del territorio de los Estados Schengen mediante búsquedas exhaustivas, controles y medidas de vigilancia de conformidad con la legislación nacional. Los inmigrantes irregulares detectados en el territorio Schengen serán remitidos al control de las autoridades. Serán registrados y, si no existiesen razones para la residencia, y, asimismo, no hubiera ningún impedimento fundado en razones humanitarias o de Derecho Internacional, serán repatriados a sus países de origen. Los Estados miembros han de definir, junto con las autoridades competentes, unas normas mínimas sobre las medidas de control dentro de su territorio en puntos que sean considerados críticos para la estancia ilegal de ciudadanos de terceros países, conexiones de circulación transfronteriza, etc.

<sup>8</sup> Véase el Anexo 1 para más información sobre la cooperación y el espacio de Schengen.





# CAPÍTULO

# CAPÍTULO 3

## COOPERACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA GESTIÓN INTEGRADA DE FRONTERAS

### ESTE CAPÍTULO EXPLICA LA COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA GESTIÓN INTEGRADA DE FRONTERAS

La Gestión Integrada de Fronteras recomienda la **cooperación y coordinación entre todos los agentes involucrados en la gestión de las fronteras**. Mejorando la comunicación, el intercambio de información y la asistencia mutua entre los distintos servicios y ofrecida por éstos, es posible gestionar las fronteras del Estado de una forma más eficaz.

En el marco de las presentes Directrices, la GIF debe entenderse como:

“la coordinación y cooperación nacional e internacional entre todas las autoridades e instituciones competentes comprometidas con la seguridad de las fronteras y la facilitación del comercio, para constituir una gestión de fronteras eficaz, eficiente y coordinada, con el objetivo de alcanzar unas fronteras abiertas, pero bien controladas y seguras”<sup>9</sup>

Esta cooperación y coordinación ha de tener lugar en tres niveles, también conocidos como los **tres pilares de la Gestión Integrada de Fronteras**, que se explicarán más adelante en los siguientes subcapítulos:

<sup>9</sup> Adaptación de las “Directrices para una Gestión Integrada de Fronteras en los Balcanes Occidentales” documento de trabajo de los servicios de la Comisión UE, versión actualizada de enero de 2007. Es preciso señalar que no existe un acuerdo universal sobre la definición del concepto de Gestión Integrada de Fronteras (GIF).

1. Cooperación intrainstitucional (dentro de un mismo servicio o ministerio)
2. Cooperación interinstitucional (entre diferentes ministerios u organismos de gestión de fronteras), y
3. Cooperación internacional (con otros países y organizaciones internacionales).

### 3.1. Cooperación intrainstitucional

La cooperación intrainstitucional hace referencia a los procedimientos y el intercambio de información y recursos dentro de un mismo ministerio o institución. Abarca (a) la cooperación vertical: entre los niveles central, regional y local; y (b) la cooperación horizontal: entre las distintas unidades/departamentos de un mismo nivel.

La cooperación intrainstitucional, por tanto, se refiere a la interacción entre:

- Un ministerio y su correspondiente organismo de gestión de fronteras;
- Un organismo de gestión de fronteras y otros servicios dentro del mismo ministerio;
- Diferentes unidades de la administración central;
- Diferentes unidades locales: pasos fronterizos (PFs), puestos de inspección fronterizos (PIFs), puntos de entrada designados (PED) y puestos de control internos (PCIs);
- Administración central, unidades regionales y los pasos fronterizos y puestos de inspección fronterizos.

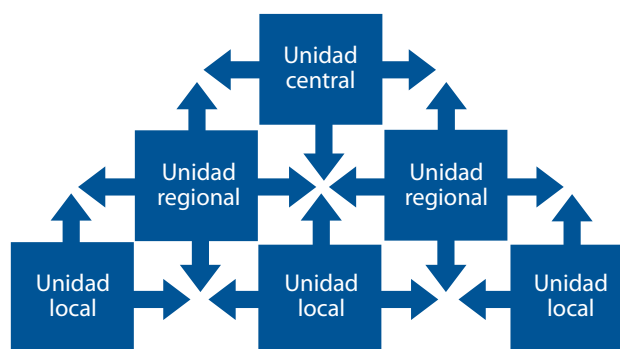


Imagen 1 Cooperación intrainstitucional

### 3.2. Cooperación interinstitucional

La cooperación interinstitucional se refiere a la cooperación y coordinación entre los diferentes ministerios u organismos de gestión de fronteras, así como entre los funcionarios de ejecución de los distintos organismos, activos en las fronteras o puestos de control internos. La cooperación empieza a nivel de los ministerios/nivel central, donde se discuten las estrategias a medio y largo plazo, y se extiende al nivel regional a través de los contactos operativos de las direcciones generales y las actividades cotidianas en los pasos fronterizos.

La coordinación ayuda a evitar incoherencias entre las distintas políticas en los niveles estratégicos; a nivel local la cooperación interinstitucional debería generar unos procesos de trabajo más eficientes, acortando los tiempos de procesamiento, y lograr un aumento los índices de detección de actividades transfronterizas ilegales como la inmigración irregular y el contrabando de mercancías y animales.

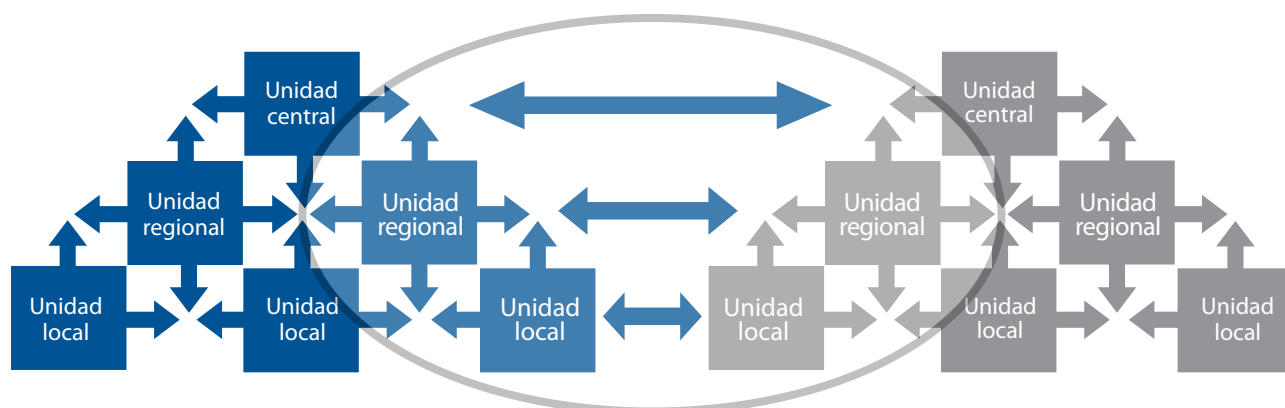


Imagen 2 Cooperación interinstitucional

### 3.3. Cooperación internacional

Una cooperación internacional más estrecha con los países vecinos y otros países de interés, en el campo de la gestión de fronteras, constituye una herramienta efectiva para facilitar los desplazamientos y el comercio transfronterizos legítimos y, al mismo tiempo, para combatir los delitos transfronterizos y la inmigración irregular. Se puede obtener apoyo operativo de las organizaciones regionales/internacionales correspondientes, como Frontex, Europol e Interpol, mientras que del apoyo institucional y de aumento de la capacidad se encargan varias otras organizaciones internacionales, como la FAO, OACI, ICMPD, OIM, OIE, OSCE, UNCTAD, ACNUR, ONUDD, WCC u OMS. Mientras que a nivel central se trata de coordinar los aspectos estratégicos como la protección y vigilancia conjunta de los tramos fronterizos de mayor

riesgo, la cooperación en el plano regional y local se concentra en asuntos operativos cotidianos.

La cooperación internacional, por tanto, se refiere a la cooperación:

- entre estados vecinos cubriendo diversos asuntos como la organización de patrullas conjuntas o la coordinación de la vigilancia de las fronteras, pasos fronterizos conjuntos, intercambio de información, formación conjunta, oficinas de contacto comunes y puntos focales;
- a nivel multilateral para abordar mejor los campos de trabajo comunes como la delincuencia transfronteriza, la inmigración irregular, el tráfico ilegal de personas, el terrorismo y el contrabando de mercancías, a través de la cooperación con otras partes interesadas a nivel internacional, la participación en foros regionales/internacionales y la firma de acuerdos internacionales;
- a nivel local entre los funcionarios de ambos lados de la frontera.





CAPÍTULO



# CAPÍTULO 4

## PRINCIPALES ORGANISMOS EN EL CAMPO DE LA GESTIÓN INTEGRADA DE FRONTERAS

### ESTE CAPÍTULO PRESENTA LOS PRINCIPALES ORGANISMOS EN EL CAMPO DE LA GIF

Los nombres y el campo preciso de las funciones de los principales organismos de gestión de fronteras pueden variar de un país a otro, pero las funciones más importantes siguen siendo esencialmente las mismas: la vigilancia de las fronteras del Estado, así como el control de personas y mercancías. Independientemente de sus funciones, todos los organismos oficiales de fronteras tienen la obligación de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales cumpliendo con sus competencias.

### 4.1. Organismos responsables de la vigilancia de las fronteras

La vigilancia de las fronteras del Estado es el elemento central de la gestión de las fronteras debido a su estrecha vinculación con la idea de soberanía nacional. El concepto de vigilancia de las fronteras se refiere a la línea de demarcación entre pasos fronterizos oficiales, así como a los propios pasos fronterizos cuando sea fuera de los horarios de servicio. En muchos países los organismos encargados de la vigilancia afrontan una tarea realmente difícil, puesto que son responsables de unas fronteras compuestas por cientos o incluso miles de kilómetros de mar, desierto, montaña o selva, parajes muy difíciles de vigilar.

La tabla expuesta a continuación es una lista de los organismos que habitualmente realizan funciones de gestión de fronteras:

| VIGILANCIA E INSPECCIÓN DE FRONTERAS                                   | ORGANISMOS DE ADUANAS                                                    |
|------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| Policía/ guardia de fronteras (UE)                                     | Aduanas (UE)                                                             |
| Guardia costera                                                        | Servicio de protección de aduanas y fronteras                            |
| Servicio de inmigración                                                | Policía fiscal y de aduanas                                              |
| Aduana                                                                 | Policía fiscal/guardia financiera                                        |
| Servicio de protección de aduanas y fronteras                          | Organismo especializado de orden público (p.ej. en el tráfico de drogas) |
| Fuerzas armadas (ejército, ejército del aire, armada)                  | Guardia de aduanas                                                       |
| Organismos especializados de orden público y servicios de inteligencia |                                                                          |
| INSPECCIÓN DE PLANTAS Y PRODUCTOS VEGETALES                            | INSPECCIÓN DE ANIMALES VIVOS Y PRODUCTOS DE ORIGEN ANIMAL                |
| Inspección fitosanitaria (UE)                                          | Inspección veterinaria (UE)                                              |
| Servicio de cuarentena (vegetal)                                       | Organismo de seguridad sanitaria y alimentaria                           |
| Servicio de inspección fitosanitaria y salud                           | Servicio de inspección sanitaria animal                                  |
| Aduanas                                                                | Servicio de cuarentena                                                   |
|                                                                        | Aduanas                                                                  |
| INSPECCIÓN SANITARIA DE PERSONAS                                       | INSPECCIÓN DE ALIMENTOS Y PIENSOS DE ORIGEN NO ANIMAL                    |
| Inspección sanitaria                                                   | Inspección sanitaria/Inspección veterinaria                              |
| Organismo de sanidad pública                                           | Organismo de salud y seguridad alimentaria                               |
| Organismo de seguridad sanitaria y alimentaria                         | Servicios de aduanas                                                     |
| Servicio de cuarentena                                                 |                                                                          |

Los organismos responsables de la vigilancia de las fronteras habitualmente distribuyen a los funcionarios:

- A lo largo de la línea fronteriza: frontera terrestre (fronteras verdes), fronteras compuestas por ríos, lagos y mares (fronteras azules);
- En los alrededores de la frontera (zona fronteriza);
- En los pasos fronterizos terrestres, puertos marítimos y aeropuertos internacionales; y
- En las administraciones regionales o centrales.

Los funcionarios pueden estar autorizados a:

- Llevar a cabo la vigilancia de la fronteras en los pasos fronterizos y a lo largo de la frontera, y controles en los pasos fronterizos;
- Impedir que determinadas personas sorteen los controles que están previstos en pasos fronterizos autorizados;
- Tomar las medidas preventivas o de refuerzo necesarias en la frontera para protegerla contra actividades ilegales;

- Dirigir investigaciones sobre hechos constatados durante los controles o la vigilancia de fronteras e informar/remitirlas a las autoridades competentes cuando sea necesario; y
- Asegurar la seguridad nacional conforme a la legislación nacional e internacional.

Los organismos responsables de la vigilancia de las fronteras, en el marco de sus funciones, también pueden llevar a cabo las siguientes tareas secundarias:

- Prevenir, identificar, descubrir e investigar delitos transfronterizos, ya sea como parte de sus funciones regulares o bien en cooperación con otros organismos de orden público competentes;
- Brindar apoyo en casos de emergencia y situaciones de conflicto que supongan una amenaza directa para el orden público en la frontera del país;
- Brindar apoyo a personas vulnerables o personas que buscan asilo, por ejemplo albergue temporal;

- Brindar apoyo o dirigir operaciones de búsqueda y rescate en las áreas fronterizas; y
- Prevenir actividades ilegales de pesca o caza, así como la explotación ilegal de los recursos naturales y la contaminación marina.

Algunos países asignan la vigilancia de las fronteras a las fuerzas armadas, auxiliares o semimilitares (por ejemplo, la gendarmería). En tales casos, la responsabilidad recae en las fuerzas armadas o en el Ministerio de Defensa, y lo ideal es que estuviera bajo el control operativo del Ministerio del Interior. En cualquier caso, el personal ha de recibir una formación adecuada en materia de control de fronteras para poder asegurar la conformidad con la legislación internacional. La Unión Europea (UE) recomienda, especialmente en los países candidatos a la UE, y en consonancia con las reformas en el ámbito de la seguridad, un paso gradual hacia un control civil. Muchos estados con una ocupación/compromiso militar en la gestión de las fronteras se encuentran ya en diferentes fases de transición. En este sentido, la formación adecuada para todo el personal implicado es la pieza clave para garantizar el proceso de transición de un servicio militar a un servicio civil.

## 4.2. Organismos responsables del control de fronteras

**Los nombres y la metodología de los organismos responsables del control de fronteras pueden variar, no obstante, la función básica sigue siendo la misma: determinar si las personas están autorizadas para entrar o salir del territorio estatal, incluido el control de sus medios de transporte y los objetos de su posesión, y procesarlas de acuerdo a esto. El control y la vigilancia de las fronteras están estrechamente ligados a un mismo organismo y, a menudo, un solo organismo asume estas funciones.**

Los organismos responsables del control de fronteras distribuyen a los funcionarios habitualmente:

- En los pasos fronterizos terrestres, puertos marítimos y aeropuertos internacionales (entradas y salidas);
- En los alrededores de la frontera (zona fronteriza);
- En las administraciones regionales o centrales;
- En embajadas, consulados en el extranjero;
- En localidades del interior del país (unidades móviles de interior); y
- En organismos internacionales/regionales o centros que gestionan asuntos de fronteras.

Los funcionarios pueden estar autorizados a:

- Comprobar la identidad de una persona que se dispone a cruzar la frontera en sus documentos de viaje;
- Verificar la validez y autenticidad de los documentos de viaje o documentos que autorizan a las personas y/o sus animales de compañía a cruzar la frontera (pasaportes, documentos de identidad, visados, etc.) y documentos justificantes (cartas de invitación, certificados, etc.), incluyendo el sellado de los documentos si fuera preciso;
- Buscar personas;
- Entrevistar a viajeros/pasajeros/conductores y dirigir investigaciones para asegurar que las razones y los motivos del viaje son auténticos;
- Comprobar que los pasajeros disponen de suficientes medios de subsistencia (acceso a financiación) para toda la duración de su estancia en el país;
- Tomar las medidas y procedimientos necesarios cuando haya personas o sus animales de compañía que no cumplan los requisitos para entrar o salir del país, incluidos la denegación de la entrada, el arresto, la detención y/o expulsión;
- Recopilar y analizar información con el fin de identificar y disminuir los riesgos que amenazan la seguridad de las fronteras;
- Dirigir investigaciones y operaciones para luchar con la inmigración irregular;
- Buscar y arrestar personas buscadas según órdenes de detención nacionales o internacionales;
- Consultar las bases de datos correspondientes en caso de alerta (sobre personas u objetos);

- Recibir solicitudes de asilo y remitirlas a la autoridad competente<sup>10</sup>; y
- Recopilar datos estadísticos sobre movimientos transfronterizos de personas de naturaleza regular e irregular.

Las funciones secundarias de los organismos responsables del control de fronteras suelen ser las siguientes:

- Tener una responsabilidad como organismos de orden público, a fin de prevenir, identificar, descubrir e investigar delitos transfronterizos, sea como parte de sus funciones regulares o en cooperación con otras autoridades de orden público competentes;
- Dirigir el control de entrada/salida de medios de transporte y objetos/animales pertenecientes a las personas;
- Aplicar un control aduanero básico en nombre de otros servicios (por ejemplo, en los pasos fronterizos cuando no haya un control de aduanas permanente);
- Participar en la vigilancia de las fronteras; y
- Recibir y procesar solicitudes de visado y expedir visados en la frontera.<sup>11</sup>

### 4.3. Organismos de aduanas

**Los organismos de aduanas dirigen el control de las mercancías, lo que incluye la inspección y el control de las propias mercancías/animales, a menudo en nombre de otras autoridades que no se encuentran físicamente presentes en la frontera, y en la mayoría de los casos también el cobro de derechos y otros ingresos. En consecuencia, los organismos de aduanas suelen mantener una estrecha colaboración con muchos organismos estatales y agentes privados de otros sectores.**

Tradicionalmente, la función más importante de los organismos de aduanas ha sido el cobro de derechos e impuestos, y la aplicación de medidas de la política comercial en relación con el comercio de mercancías. A pesar de que las funciones de cobro de derechos y de la política comercial se mantienen, los organismos de aduanas de todo el mundo asumen una responsabilidad cada vez mayor sobre un conjunto más complejo de tareas, en particular relacionadas con garantizar la seguridad de la cadena de abastecimiento, así como la facilitación de los flujos comerciales en el proceso de control y gestión del comercio internacional.

Los organismos de aduanas destinan a los funcionarios habitualmente:

- En los pasos fronterizos terrestres, puertos marítimos y aeropuertos internacionales;
- En los puestos de control internos; y
- En las administraciones regionales o centrales.

Los funcionarios pueden estar autorizados a (entre otras cosas):

- Inspeccionar vehículos y personas que se disponen a cruzar la frontera para garantizar que se han declarado todas las mercancías/animales transportados y que son conformes a la legislación, prohibiciones y restricciones con el fin de proteger la salud y seguridad de los ciudadanos y del medio ambiente;
- Comprobar la validez, autenticidad y exactitud de los documentos (conocimientos de embarque, facturas, certificados, etc.);
- Expedir documentos/certificados;
- Recaudar tasas y derechos;
- Llevar a cabo las acciones requeridas cuando se hayan cometido infracciones graves, incluido el arresto de personas, la imposición de multas y la incautación/destrucción de la mercancía;
- Dirigir investigaciones y operaciones para combatir el contrabando y el fraude; y

<sup>10</sup> La autoridad nacional de refugiados y/o ACNUR

<sup>11</sup> Se recomienda expedir los visados de forma rutinaria en misiones diplomáticas y en oficinas consulares



- Recoger estadísticas, recopilar y analizar información con el fin de identificar y contrarrestar los riesgos de la seguridad de las fronteras.
- Aplicar controles básicos sanitarios, de las plantas y productos vegetales, de los animales, alimentos y piensos, en nombre de otros servicios (por ejemplo en los PF donde estos servicios no están presentes de forma permanente);

Las funciones de los organismos de aduanas también pueden abarcar:

- Participar en la vigilancia de las fronteras;
- Prestar ayuda en operaciones de búsqueda y rescate; y
- Participar en la lucha contra la inmigración irregular.

## 4.4. Organismos de inspección de plantas y productos vegetales

**Las plantas y productos vegetales destinados a la importación o al tránsito por un país serán inspeccionados con el fin de prevenir la propagación e intrusión de organismos perjudiciales. Tales inspecciones fitosanitarias se han de llevar a cabo en estrecha coordinación con el correspondiente organismo de control de aduanas.**

Los organismos de inspección de plantas y productos vegetales destinan sus funcionarios:

- En puntos fronterizos en tierra, mar o aire o al interior del país; y
- En las administraciones regionales o centrales.

Los funcionarios pueden estar autorizados a:

- Verificar la exactitud y validez de los certificados fitosanitarios y, según el resultado de su inspec-

ción, permitir o rechazar la entrada de las mercancías;

- Evaluar el estado sanitario de las partidas que llegan a la frontera;
- Controlar que los medios de transporte, tales como los palés o los suelos de madera de los camiones y el material de embalaje, no contengan organismos perjudiciales y, según el resultado de su inspección, permitir o rechazar la entrada;
- Tomar muestras y dejarlas analizar por un laboratorio acreditado y, según el resultado de su inspección, permitir o rechazar la entrada de tales partidas o decretar su destrucción;
- Informar a los organismos correspondientes de los países en cuestión sobre la intercepción de partidas contaminadas; y
- Expedir certificados fitosanitarios para plantas o productos vegetales destinados a la exportación.

Los procedimientos relacionados con la inspección de vegetales y productos vegetales han de ajustarse al control aduanero, por tanto, se requiere un mecanismo de coordinación transparente entre ambos organismos. Los agentes de aduanas han de conocer las funciones de un inspector de plantas y productos vegetales, de modo que sepan qué productos han de ser inspeccionados, y qué especies están protegidas según la Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de la Fauna y Flora Silvestres (CITES) y qué (pequeños) grupos de plantas o productos vegetales están exentos de la inspección.

En algunos países determinadas tareas relacionadas con la inspección de plantas y productos vegetales entran en la responsabilidad del organismo de aduanas que suele disponer de mayores recursos humanos y, por lo general, está presente en todos los pasos fronterizos. El organismo de inspección de plantas sigue participando en los casos más complejos, pero no necesita mantener personal a pie de la frontera.

## 4.5. Organismos de inspección de animales vivos y productos de origen animal

**Los animales vivos y productos alimenticios y otros productos de origen animal (los llamados subproductos animales) serán inspecciones para prevenir el brote de enfermedades de origen animal o de origen alimentario, puesto que ambas perjudican a los consumidores y a los animales vivos, y pueden tener efectos negativos sobre el mercado, el turismo y la fauna nacional.**

La responsabilidad del servicio de inspección de animales vivos y productos alimenticios y otros productos de origen animal (servicio de inspección veterinaria de fronteras) cubre tanto partidas de importación como partidas de tránsito con o sin almacenamiento temporal. Esto también se refiere a productos alimenticios de origen animal destinados al transporte marítimo transfronterizo. El servicio de inspección controla los depósitos de aduana, los depósitos francos y los proveedores de transporte marítimo transfronterizo y, asimismo, es responsable de las inspecciones del bienestar animal en los PIFs. También organiza la inspección de envíos no comerciales, como animales de compañía y de los productos de origen animal para el consumo personal que porta el viajero. Si el propio servicio no realiza los controles, deberá delegarlos en otros servicios responsables del control de fronteras.

Las inspecciones se llevarán a cabo por los veterinarios de la inspección de aduanas y veterinarios especialmente designados para los PIFs, aunque los agentes de aduanas suelen asistir al control de partidas de origen animal y la inspección de animales vivos que se introducen en el país. Una parte importante de las tareas de este servicio es la de prevenir y detectar, junto con el servicio de aduanas, las importaciones ilegales (tales como animales silvestres protegidos según la CITES y las importaciones fraudulentas de productos de origen ani-

mal o animales vivos) mediante controles en los puertos y aeropuertos. Sólo se permitirá la entrada en el país de partidas en puestos de inspección fronterizos especialmente designados que dispongan del personal, equipamiento e instalaciones necesarios. Habitualmente el servicio de inspección veterinaria de fronteras únicamente está presente en los principales pasos fronterizos y todo el tráfico relevante es canalizado a estos pasos.

Los organismos responsables de la inspección de animales vivos y productos de origen animal destinan a los funcionarios:

- En puestos de inspección fronteriza situados en pasos fronterizos en tierra, mar o aire;
- En las administraciones regionales o centrales; y
- En depósitos autorizados para almacenar productos de origen animal que no cumplen los requerimientos del país en materia de salud pública (destinados al tránsito o al transporte marítimo transfronterizo).

Los funcionarios pueden estar autorizados a:

- Comprobar los documentos (certificados veterinarios u otro tipo de documentos que acompañan una expedición) y, según el resultado de su comprobación, permitir o rechazar la entrada de animales o productos de origen animal. En casos más específicos los funcionarios pueden rechazar, cambiar el uso previsto u ordenar la destrucción de una expedición;
- Llevar a cabo controles de identidad y controles físicos de los productos de origen animal y animales vivos que incluyen controles de los embalajes/etiquetados, temperatura y descongelación de los productos, y que pueden incluir toma de muestras para el laboratorio, identificación e inspección física de los animales en los PIFs y controles de la identidad de los productos de origen animal en los depósitos designados;
- Emitir el DVCE para el despacho veterinario de las partidas;
- Recaudar tasas por los controles; y
- Informar a las autoridades relevantes sobre la detección de un riesgo para la salud pública o la salud animal.

## 4.6. Organismos de inspección de alimentos y piensos de origen no animal

**Determinados alimentos y piensos de origen no animal considerados productos de alto riesgo se someten a unos niveles incrementados de inspección para prevenir brotes de enfermedades derivados de los alimentos, dado que son nocivos para los consumidores y pueden tener efectos negativos sobre el comercio y el turismo.**

La responsabilidad del organismo que inspecciona los alimentos y piensos de origen no animal (organismo de sanidad y seguridad alimentaria) cubre los envíos destinados para la importación. Las inspecciones se deben realizar en los puntos de entrada designados (PED) por el personal de inspección sanitario.

Por lo general, los organismos responsables de inspeccionar los alimentos y piensos de origen no animal despliegan funcionarios:

- En puntos de entrada designados situados en puntos fronterizos terrestres, marítimos y aéreos;
- En administraciones regionales o centrales.

Los funcionarios pueden estar autorizados para:

- Comprobar documentos y, de conformidad con el control, conceder o denegar la entrada de alimentos y piensos de origen no animal. Más concretamente, los funcionarios pueden rechazar, retener, cambiar el uso o destruir el envío;
- Realizar controles de identidad y físicos de los alimentos y piensos de origen no animal,;
- Emitir el DCE para el despacho sanitario de los envíos
- Cobrar tasas por los controles; y

- Notificar a las autoridades correspondientes acerca de la detección de un riesgo para la salud pública.

Los procedimientos relacionados con la inspección de alimentos y piensos de origen no animal deben seguir la línea del control de aduanas y, por tanto, es necesario un mecanismo de coordinación claro entre estos dos organismos. Los funcionarios de aduanas deben conocer las funciones de los inspectores de los alimentos y piensos de origen no animal, para saber qué productos se tienen que controlar.

## 4.7. Organismos responsables del control sanitario

**Las enfermedades transmisibles no respetan las fronteras nacionales y, si no se toman las medidas necesarias para combatirlas, se pueden expandir rápidamente en los aeropuertos, puertos marítimos y pasos fronterizos en tierra a través de los viajeros, equipajes, cargamentos, contenedores, mercancías y paquetes postales.<sup>12</sup>**

Los estados que forman parte del Reglamento Sanitario Internacional (RSI) tienen la obligación de reforzar sus servicios de salud pública en los aeropuertos, puertos y pasos fronterizos terrestres designados, tanto en circunstancias rutinarias como en respuesta a eventos que pueden constituir una amenaza de la salud pública de alcance internacional. Los métodos empleados para reforzar estos servicios varían de un país a otro, dependiendo del tamaño y tipo de puesto fronterizo, así como de la situación epidemiológica internacional.

<sup>12</sup> Por ejemplo los brotes de la gripe aviar y la gripe H1N1 son muestras de lo rápido que un problema regional puede convertirse en un problema internacional en el que se ven especialmente afectados los aeropuertos y puertos marítimos. Las enfermedades “clásicas” despiertan la atención de los medios de comunicación, pero no dejan de ser relevantes para todos los tipos de pasos fronterizos, especialmente para los aeropuertos y a lo largo de las rutas de tránsito de la inmigración.

En las administraciones regionales han de existir organismos responsables de la protección de la salud pública, pero no es necesario que estén constantemente presentes en cada paso fronterizo. Las funciones básicas como la vigilancia o elaboración de informes se pueden delegar en organismos de presencia permanente en la frontera, como los guardias de fronteras. No obstante, un equipo de reserva formado por especialistas médicos ha de estar disponible en caso de emergencia en la frontera. Independientemente de cómo el organismo esté organizado, el marco institucional ha de permitir una evaluación rápida de los posibles riesgos para la salud

pública, así como una respuesta inmediata para contener y gestionar el riesgo.

Los organismos responsables de llevar a cabo inspecciones sanitarias en la frontera han de estar autorizados a:

- Llevar a cabo controles sanitarios de los pasajeros que entran en el país
- Informar sobre cualquier brote de enfermedad y alertar a las autoridades nacionales, regionales o internacionales de forma rápida; y
- Adoptar las medidas de seguridad necesarias para la protección de la salud pública, incluida la cuarentena.







# CAPÍTULO

# CAPÍTULO 5

## COOPERACIÓN INTRAINSTITUCIONAL

### EL PRESENTE CAPÍTULO DESCRIBE LA COOPERACIÓN INTRAINSTITUCIONAL

Este es el primero de tres capítulos que describen los tres pilares de la Gestión Integrada de Fronteras, los siguientes dos capítulos tratan la cooperación interinstitucional e internacional. Cada uno de estos capítulos básicos está subdividido según los siguientes temas:

- Marco legal y reglamentario;
- Marco institucional;
- Procedimientos;
- Recursos humanos y formación ;
- Comunicación e intercambio de información; y
- Infraestructura e instalaciones.

La cooperación intrainstitucional es el pilar de la Gestión Integrada de Fronteras que habitualmente se pone en práctica más rápidamente, debido a que los cambios se introducen con mayor facilidad en un mismo ministerio u organismo cuando afectan únicamente a sus propias competencias.

La cooperación intrainstitucional se refiere a la cooperación y coordinación entre diferentes organismos o unidades de un mismo ministerio. El concepto es similar a muchos modelos de gestión empresarial eficaces: uso efectivo de los recursos, comunicación eficiente, cumplimiento coherente y estandarizado de los procedimientos operativos racionalizados. Como ya se indicó en el capítulo 3.1, esto debería llevarse a cabo en todos los niveles del organismo o ministerio, tanto a nivel horizontal como vertical y cubrir los seis ámbitos siguientes: marco legal y reglamentario, marco institucional, procedimien-

tos, recursos humanos y formación, comunicación e intercambio de información; infraestructura e instalaciones. Aunque cada una de estas áreas es considerada por separado en los siguientes subcapítulos, es importante tener en cuenta que en la realidad existe una estrecha interrelación entre estas áreas. Por ejemplo:

- Los procedimientos no se pueden poner en práctica de forma eficaz sin un marco legal y regulatorio adecuado;
- La comunicación y el intercambio de información no sirve de nada, si no existe un marco institucional; y
- Una infraestructura e instalaciones de buena calidad no sirven de mucho, si no hay una formación adecuada por parte del personal.

La cooperación intrainstitucional también es la base de los dos pilares siguientes de la Gestión Integrada de Fronteras: la cooperación interinstitucional e internacional. Sin una comunicación interna y cooperación efectiva en cada organismo individual, la capacidad de un estado para llevar a cabo una Gestión Integrada de Fronteras quedará limitada en su conjunto. Si un organismo individual no aprovecha al máximo su capacidad también se verán limitadas las capacidades de otros organismos para mantener una cooperación efectiva. Finalmente, las medidas para mejorar la cooperación intrainstitucional deberían tener en cuenta la prevención de la corrupción; véase el capítulo 11 para más información.

## 5.1. Marco legal y regulatorio

**El objetivo del marco legal y regulatorio es el de garantizar que cada organismo implicado en la gestión de las fronteras esté legalmente facultado para desempeñar su mandato. El marco determina la autoridad, las funciones y responsabilidades a nivel central, regional y local, incluyendo la comunicación y cooperación interna.**

Todos los organismos de gestión de fronteras necesitan operar dentro de un marco legal (de conformidad con

leyes, decretos, órdenes, regulaciones, instrucciones y acuerdos) que se ajuste a las políticas del país y a las necesidades operativas del organismo y que defina de forma inequívoca:

- Las áreas de responsabilidad y concrete las funciones del organismo;
- Los poderes y facultades conferidos al organismo para desempeñar sus funciones;
- Definiciones de los delitos y descripción de las sanciones y acciones por tomar y la jurisdicción en la que entran;
- Bases de datos del organismo y acceso a las bases de datos de otros organismos;
- Normas y principios en materia de protección de datos; y
- Responsabilidades delegadas: funciones que se llevan a cabo por otros organismos por orden de éste (viceversa).

También se regulan los asuntos que están relacionados directamente con los procedimientos y la organización:

- Ejecución de los procedimientos operativos, tales como los vínculos con otras unidades/equipos/sectores en relación con tareas rutinarias y los pasos que se han de seguir en caso de un desarrollo imprevisto;
- Recopilación e intercambio de información, incluida la rutina en la recogida de datos y elaboración de informes. La regulación ha de aclarar qué datos se han de recopilar, de quién y en qué forma; la forma de almacenamiento de los datos, qué tipo de información puede ser difundida, a quién y cómo;
- Documentación p.ej. que debe usar un organismo estatal; y
- Las instrucciones han de determinar asimismo las normas aceptadas y buenas prácticas en el ámbito de la gestión de fronteras y facilitación del comercio, tal como el concepto de control de “ventanilla única”, transparencia y responsabilidad.

Es esencial que la legislación se aplique y cumpla de forma coherente, y que sea revisada de forma regular con el fin de asegurar que siga siendo competente y efectiva.

Dicha revisión legal ha de tener como objetivo la identificación de solapamientos con otras legislaciones o bien de los vacíos legales en relación con otras legislaciones nacionales. Se debe procurar que las enmiendas sean compatibles con la legislación relacionada o de orden superior (por ejemplo, convenciones internacionales).

Al final del presente documento en el anexo 6 se presenta una lista “Documentos de Referencia Clave” que incluye una selección de documentos legales de referencia, tanto a nivel de la UE como a nivel internacional. Los apartados siguientes resaltan determinadas cuestiones clave que la mayoría de los organismos relacionados con la gestión de las fronteras deberían tener en cuenta.

### **Vigilancia /control de fronteras**

La vigilancia y los controles de las fronteras a menudo son desempeñadas por un mismo organismo. Las normativas nacionales han de proporcionar unas instrucciones inequívocas sobre cómo cumplir con estas dos tareas de una forma coherente y transparente en todo el país en cuestión. En muchos estados estas funciones vienen reguladas en las leyes policiales, leyes relativas al control de la frontera o a la vigilancia de la frontera, en disposiciones sobre el asilo y la inmigración, leyes de protección de datos, leyes relativas a expedición y el control de documentos de viaje y visados, leyes de transporte aéreo, marítimo o ferroviario y en general en leyes que regulan el estado de los funcionarios y agentes del orden público.

La principal normativa legal sobre los organismos de gestión de las fronteras debe describir las facultades, el objetivo y los límites de las competencias de estos organismos a nivel regional y central, y, además, especificar de forma inequívoca las funciones que desempeñan. Teniendo en cuenta que las obligaciones de la gestión de las fronteras pueden afectar a los derechos fundamentales de los individuos sometidos al control, la legislación en cuestión ha de proporcionar una guía sobre cómo cumplir con estas fun-

ciones y respetar al mismo tiempo los derechos humanos y la dignidad del individuo. Las normativas o reglamentos internos han de ajustar el reparto de competencias y la cooperación intrainstitucional.

### **Organismos de aduanas**

En lo que se refiere a los organismos de aduanas, la legislación debería respaldar el desarrollo, la organización y las competencias de una administración transparente, que demuestre responsabilidad. El marco legal debería dotar de autoridad al organismo para tomar decisiones en cuestiones administrativas, competencias efectivas para los funcionarios de aduanas, sanciones aduaneras, fomentar la asistencia mutua y el intercambio de información con otros organismos de gestión de fronteras, y una apropiada protección de datos.<sup>13</sup>

Los siguientes puntos son especialmente importantes en relación con el control de las fronteras y el control del interior:

- La legislación aduanera ha de conferirles a los funcionarios de aduanas la autoridad oportuna para interrogar, examinar y buscar personas, mercancías, medios de transporte, documentos y registros mercantiles en la frontera y en el interior.
- Las condiciones en las que se han de utilizar las competencias de los funcionarios de aduanas deben ser claramente definidas.
- Los delitos y sanciones aduaneras se han de determinar por ley, así como por la jurisdicción de los cuerpos que administran los procedimientos en caso de infracción. Las sanciones deben ser lo suficientemente fuertes como para combatir las irregularidades y el fraude, y proteger la frontera nacional frente al contrabando y el crimen organizado.
- Los controles aduaneros se deben ejercer para permitir la facilitación del comercio legítimo, con el posible uso de controles internos en lugar de fronterizos, cuando sea apropiado.

<sup>13</sup> Para ver las recomendaciones detalladas de la CE para el desarrollo del marco legal y regulatorio relativo al control de aduanas, véanse los Planes técnicos del sector aduanero de 2007 (para uso externo en asistencia de la CE); los documentos jurídicos de referencia de la OMA, incluyendo las Directrices para el Desarrollo de Leyes Nacionales para la Recopilación y Transmisión de Información Aduanera; el Modelo de Acuerdo Bilateral; y la Convención Internacional para la Asistencia Administrativa Mutua (Convención de Johannesburgo).



La legislación en materia de aduanas ha de ser revisada con el objetivo de lograr una legislación moderna y simplificada, una carga administrativa reducida y una seguridad jurídica mejorada para las empresas y los ciudadanos.

### *Inspección de plantas y de productos vegetales*

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO) y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) regulan el transporte de plantas y productos vegetales, así como su protección contra organismos perjudiciales. Esto significa para la administración nacional que la legislación fitosanitaria ha de establecerse de conformidad con la CIPF. Además, los procedimientos de trabajo deben desarrollarse y reflejarse adecuadamente en detalladas instrucciones de trabajo para los inspectores, no sólo en relación con la importación, exportación o el mercado único, sino también en relación con todas las demás competencias oficiales del servicio nacional.

La cooperación interna se ha de afianzar mediante leyes y reglamentos administrativos, y el tipo o nivel de los funcionarios encargados de su ejecución será definida en un acuerdo o en la propia legislación. Un marco legal transparente y sólido para la recopilación de información, creación de bases de datos y procedimientos de trabajo debe formar la base legal para la cooperación intrainstitucional.

### *Inspección de animales vivos y de productos de origen animal*

La legislación sobre la inspección veterinaria en las fronteras ha de definir todas las áreas de competencia incluidas las del ministerio en cuestión, la autoridad central competente, los veterinarios de inspección aduanera y los veterinarios locales que estén fuera de los puestos de inspección fronteriza; así como los procedimientos para el cumplimiento de los requisitos de importación/tránsito. Para garantizar la transparencia y competencia de la nueva legislación se debe consultar la opinión de las partes interesadas

competentes (sector gubernamental y privado) antes de que entre en vigor. Las normativas han de cubrir como mínimo las siguientes áreas principales:

- Las condiciones de importación y tránsito de los envíos comerciales de productos de origen animal para consumo humano o no, y animales vivos, incluyendo cuestiones de bienestar de los animales;
- Las condiciones de importación y tránsito del tráfico no mercantil de animales de compañía, así como cuestiones del bienestar de los animales;
- Condiciones de importación para los pequeños envíos de productos de origen animal para uso personal;
- Las responsabilidades de los importadores en los puestos de inspección fronterizos y depósitos aduaneros designados y proveedores de transporte marítimo, así como las responsabilidades de los depositarios; y
- Las responsabilidades del servicio de aduanas y de otras posibles autoridades, especialmente las que están vinculadas con los controles de partidas de productos en tránsito, o partidas para los depósitos aduaneros y destinadas al transporte marítimo transfronterizo, los controles de envíos de animales de compañía y envíos personales. Estas responsabilidades deben estar claramente definidas.

La cooperación entre el puesto de inspección fronterizo y los veterinarios del interior del país debe estar regulada, por ejemplo, con los veterinarios responsables de los depósitos aduaneros del interior designados en caso de un almacenamiento de partidas en tránsito o destinadas al de transporte marítimo transfronterizo. Una forma de cooperación similar tiene lugar entre los veterinarios de la frontera y los veterinarios del interior, responsables de las estaciones de cuarentena, mataderos, institutos de investigación, determinados establecimientos de subproductos animales y otros destinos especiales.<sup>14</sup> Consulte la tabla de buenas prácticas 2 sobre el sistema TRACES.

<sup>15</sup> La législation européenne contient de nombreux éléments supplémentaires pertinents pour la coopération intra-service, à la fois horizontale et verticale. Les règlements sur la coopération verticale opèrent une division des responsabilités entre les différents niveaux du service d'inspection vétérinaire, tandis que les règlements sur la coopération horizontale divisent les tâches entre les vétérinaires du même niveau. Les règlements sur la coopération verticale devraient comprendre des dispositions pour la préparation des comptes rendus et le flux d'informations entre les différents niveaux d'autorité.

La Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) elabora documentos normativos sobre las normas que los Estados miembros pueden aplicar para protegerse ellos mismos de la introducción indeseada de enfermedades y patógenos en sus territorios. Las normas de la OIE están reconocidas por la Organización Mundial de Comercio como normas de referencia internacional para animales vivos.<sup>15</sup>

### **Inspección de alimentos y piensos de origen no animal**

La legislación sobre la inspección de determinados productos alimenticios y piensos de origen no animal necesita definir todos los ámbitos de responsabilidad, incluyendo los del ministerio en cuestión, la autoridad central competente, los servicios responsables en los puntos de entrada designados y los funcionarios locales fuera de estos puntos, así como procedimientos claros para la ejecución de los requisitos de importación.

La transparencia y la responsabilidad se deben ofrecer pidiendo su opinión a las partes interesadas correspondientes (sector público y privado), antes de la entrada en vigor de legislación nueva. Como mínimo, los reglamentos deben cubrir las siguientes áreas clave:

- Las condiciones de importación y sus procedimientos para los controles de determinados alimentos y piensos de origen no animal en los puntos de entrada designados, así como las responsabilidades de los importadores y otras autoridades implicadas en estos controles;
- La actualización regular de la lista de productos alimenticios y piensos a los que resultan aplicables unos mayores niveles de control.

### **Políticas y estrategias de control en la totalidad de las fronteras y en el interior**

Cada organismo que se dedique a la gestión de las fronteras debe desarrollar una política y estrategia de control

de la totalidad de las fronteras y del interior, que han de ser aplicadas a través de la administración. La política y la estrategia del control de fronteras deben establecer e incluir normas para: el análisis de riesgos y un control selectivo, sistemático, exhaustivo y flexible; el intercambio de información, tanto ascendente como descendente; las corporaciones responsables de la planificación (a nivel central, regional y local); la cooperación con otros organismos de gestión de fronteras; la cooperación transfronteriza; las relaciones con el mercado y el público; la gestión; el personal (recursos humanos, competencias requeridas y códigos éticos); la formación; las instalaciones, equipamientos y la tecnología de la información.

Como punto de partida se han de identificar aquellos controles que se pueden trasladar desde las fronteras al interior, sin que esto afecte de forma negativa a la seguridad del país ni a los controles que han de llevarse a cabo en los PF/PIF/PED. El objetivo es el de asegurar que se prioriza la seguridad y que los controles se lleven a cabo en el lugar donde sean más efectivos. Todo el personal debe estar familiarizados con el contenido de la política y estrategia de control de las fronteras, en particular con aquellas partes de la política que conciernen al PF/PIF/PED/PCI en cuestión. La aplicación de la política ha de ser supervisada de forma regular por la administración.

## **5.2. Marco institucional**

**El propósito del marco institucional es el de asegurar que los organismos tienen la estructura organizativa necesaria para poder respaldar sus funciones, así como garantizar una cooperación intrainstitucional y comunicación eficientes.**

A la hora de constituir un organismo de gestión de fronteras se han de tener en cuenta lo siguiente:

<sup>14</sup> La legislación europea contiene una serie de elementos ulteriores importantes para la cooperación intrainstitucional tanto a nivel horizontal como vertical. La normativa sobre la cooperación vertical divide las responsabilidades entre los distintos niveles del servicio de inspección veterinaria, mientras que la normativa sobre la cooperación horizontal divide las funciones entre los veterinarios de un mismo nivel. La normativa sobre la cooperación vertical ha de incluir disposiciones sobre la obligación de informar y el intercambio de información entre autoridades de diferentes niveles.

<sup>15</sup> Los principales documentos de referencia de la OIE son: el Código Sanitario para los Animales Terrestres, el Manual de Pruebas de Diagnóstico y Vacunas para los Animales Terrestres, el Código Sanitario para los Animales Acuáticos y el Manual de Pruebas de Diagnóstico para los Animales Acuáticos.

- La situación actual en la frontera y en el campo de la gestión de fronteras;
- Las funciones específicas del organismo de gestión de fronteras; y
- Los medios a través de los cuales se desempeñan (incluidos los trabajadores, infraestructuras, instalaciones y normas requeridas).

La mayoría de los países distinguen entre las funciones a nivel central, regional y local:

- En el nivel central se sitúa la dirección que es responsable de desarrollar la política, la legislación, la comunicación de alto nivel y la supervisión operativa, y en algunos casos también de la gestión de las unidades especiales.
- En el nivel central (a veces también en el regional) se ha creado un centro de coordinación de operaciones que funcione las 24 horas los 7 días de la semana. Ésta debe tener capacidad para supervisar la situación, coordinar y facilitar actividades operativas, así como para llevar a cabo acciones en situaciones de emergencia. Todos los funcionarios de servicio local han de tener acceso directo al centro de coordinación de operaciones.
- El nivel regional (a veces excluido en países más pequeños) supervisa todas las actividades de gestión de las fronteras en un área específica y todos los PF/PIF/PED de un determinado tramo de la frontera. Asimismo, en este nivel regional se pueden organizar actividades de vigilancia de las fronteras o controles interiores.
- El nivel local hace referencia a los PF, PIF y PED, y al trabajo práctico que se lleva a cabo en este nivel, incluida la vigilancia de las fronteras.

Cada organismo ha de asegurarse de que existe una cadena de mandos inequívoca. Esto significa que la política y la estrategia se elaboran en los niveles ejecutivos más altos, y que son posteriormente aplicadas en todos los niveles operativos de una forma normalizada y responsable. Todo el personal ha de entender su posición, así como la posición de su unidad dentro del organismo y sus funciones y responsabilidades específicas.

Un ejemplo de planificación centralizada es la opción de un programa de planificación multi-anual permanente, un programa anual de trabajo y un plan anual de actividades, y el uso de recursos a nivel central y regional, mientras que el nivel local tiene un programa anual de trabajo y un plan anual o mensual de actividades y uso de los recursos.

#### **Unidad de control interna y auditoría externa**

Las unidades de control y de información internas han de situarse en el nivel central, no sólo para supervisar la puesta en práctica y coherente aplicación de las instrucciones, sino también para velar por un uso eficaz de los recursos. Estas unidades también han de prevenir e investigar los casos de corrupción (véase capítulo 11). En países con un gran número de pasos fronterizos o países con estructuras en desarrollo, la necesidad de supervisar la implementación y el cumplimiento es mayor; por tanto, se podrán crear unidades de control internas a nivel regional. Las unidades de control internas no sólo supervisan y evalúan la implementación, sino que también pueden ofrecer orientación, por ejemplo para el personal recién contratado. Una evaluación regular de la implementación ayuda a detectar posibles irregularidades de cualquier tipo y proporciona un seguimiento para el sistema de gestión de calidad y la organización.

Además de esto, se ha de llevar a cabo una auditoría externa regularmente con el fin de evaluar de forma independiente la efectividad de las operaciones del organismo y proporcionar una evaluación de los mecanismos internos de control del organismo en cuestión. Es preciso establecer unos procedimientos transparentes para una posible acción correctiva que se llevará a cabo en caso de irregularidades incluyendo las correspondientes sanciones del infractor.

#### **Unidad de análisis de riesgos**

Todos los organismos de gestión de fronteras han de tener una unidad de análisis de riesgos y estadísticas a nivel central y en algunos casos también a nivel regional. Dicha unidad de análisis de riesgos ha de ser abastecida con toda la información de campo relevante, empezando por embajadas y misiones diplomáticas, a lo largo de

toda el área prefronteriza y en toda la zona del interior. La unidad central debe asegurarse de que está llevando a cabo un análisis adecuado de la información recibida y de que se hacen las sugerencias oportunas sobre modificaciones operativas, y que éstas están siendo emitidas a todas las unidades competentes a nivel central, regional y local. Consulte el capítulo 10 donde se trata el análisis de riesgos más en detalle.

### Unidades móviles

Las unidades móviles se despliegan en diferentes localidades dependiendo de las necesidades de fluctuación y sobre la base del uso del análisis de riesgos. Se han de emplear para la vigilancia de las fronteras y como soporte para el personal del paso fronterizo (PF) en los periodos que haya un tráfico transfronterizo elevado, por ejemplo durante las horas punta (inicio/final de las vacaciones escolares o en temporada turística) o cuando un PF necesite un especialista para responder a una necesidad específica. Las unidades móviles, asimismo, han de llevar a cabo controles estratégicos (basándose en los resultados del análisis de riesgos) de personas y/o mercancías en el interior y en la frontera siguiendo las rutas de contrabando conocidas.

También debe existir la posibilidad de que las unidades móviles realicen operaciones no anunciadas independientemente de la administración local, en áreas donde la corrupción es un fenómeno común.

Es preciso aspirar a una cooperación y coordinación con las unidades móviles de vigilancia gubernamentales, así como con las unidades móviles de los países vecinos. (Consulte los apartados 6.2 y 6.3 del capítulo 6).

### Vigilancia /control de las fronteras

El organismo responsable de la vigilancia/control de las fronteras debe formar parte del Ministerio del Interior o de Asuntos del Interior (o similar) y puede estar organizado como una estructura distinta dentro del Ministerio (p.ej. informa directamente al ministro o responsable departamental) o bien forma parte de la fuerza policial nacional (p.ej. informa directamente al dirigente máximo de las fuerzas policiales de la nación). En cualquier caso, este organismo ha de tener presente que la función de la vigilancia y el

control de las fronteras difiere de forma significativa de las competencias normales de la policía y que precisa un personal especializado. Esto no significa necesariamente que se tenga que crear una estructura paralela; sin embargo, debe haber al menos los siguiente:

- Se debe asignar de forma específica un presupuesto para los gastos de la frontera, incluidos los salarios, infraestructuras, instalaciones (mantenimiento incluido), formación y otras actividades.
- A nivel central el director (guardia de fronteras) del organismo de fronteras ha de disponer de poder de decisión en relación a todos los aspectos operativos y estratégicos del control de fronteras. A nivel regional el personal responsable de los asuntos relacionados con la gestión de fronteras puede ser distribuido en locales policiales regulares, pero sin romper la cadena de mando y la línea de información con el director de la guardia de fronteras. La responsabilidad de este personal (contratación, formación, asignación, supervisión) ha de permanecer en el nivel central de la guardia de fronteras, y no por ejemplo en la guardia de fronteras regional o en el comandante de la comisaría policial de distrito.
- Puesto que el organismo es responsable de la seguridad de la frontera, su personal ha de estar presente en cada PF, pero no es necesario que el número de empleados sea el mismo en cada PF. Dependiendo del tamaño y la categoría del PF, así como del número de tipos diferentes de pasajeros (lo nacionales, los que necesitan visado, etc.), el número de empleados en servicio puede variar.
- A nivel local los guardias de frontera se encargan del patrullaje de la línea fronteriza entre los pasos fronterizos.
- En un principio, el organismo ha de estar centralizado con una cadena de mandos directa entre las unidades responsables en todos los niveles (central, regional y local); sin embargo, una centralización excesiva resulta contraproducente. La unidad ha de disponer de suficiente poder autónomo a nivel local para reaccionar de forma rápida y efectiva en situaciones inesperadas y, asimismo, ha de estar en condiciones de tomar decisiones a pequeña escala (p.ej. material de oficina).

**Gestión de fronteras bajo mando militar:** Los elementos enumerados anteriormente también se aplican cuando la vigilancia y el control de las fronteras son ejercidos por unidades militares. Es importante que todos los oficiales y comandantes tengan una formación adecuada sobre cómo desempeñar sus funciones de control de las fronteras, respetando, al mismo tiempo, los derechos de los individuos que controlan. La estricta cadena de mandos y los restringidos poderes de toma de decisiones dentro de las fuerzas armadas puede entrar en conflicto con las funciones de gestión de fronteras, lo que a menudo requiere que el personal tome decisiones relativamente independientes. Puesto que el personal está desempeñando una función esencialmente civil, se ha de aspirar a transferir paulatinamente las funciones de gestión de fronteras a una autoridad civil.

#### *Organismos de aduanas<sup>16</sup>*

Los organismos de aduanas deben estar presentes tanto en los pasos fronterizos como en el interior del país. La estructura de la organización y asignación de los recursos ha de determinarse, en primer lugar, cuando exista una demanda operativa; la descentralización, por ejemplo, incrementa la flexibilidad para reaccionar a los cambios del flujo de mercancías y otro tráfico. La estructura organizativa debe también permitir a la agencia interactuar, de forma eficiente y efectiva, con las principales contrapartes nacionales e internacionales. Las funciones, responsabilidades y vínculos entre los niveles centrales, regionales y locales de la administración y las oficinas regionales deben ser claramente definidos y comunicados a todo el personal (por ejemplo, con la ayuda de un organigrama).

- La organización y el marco institucional deben ser revisados de forma regular para garantizar que sigan siendo apropiados. Un sistema de gestión de calidad y la evaluación de los resultados pueden contribuir a lograr unos estándares elevados constantes.
- Debe existir un sistema para las auditorías internas regulares, a fin de asegurar un uso eficaz de los

recursos y una evaluación de cómo los agentes de aduanas cumplen con sus obligaciones en todos los niveles.

- Los PIF y PCI cuentan con el apoyo adicional de unidades y laboratorios móviles de aduanas. Los recursos humanos y financieros, así como programas de formación adecuados, instalaciones y TIC para estas unidades, han de estar reflejados en los planes de gestión e inversión.

A pesar de que los agentes de aduanas siguen estando presentes en los pasos fronterizos, existe una tendencia a trasladar el control detallado de la carga más hacia el interior. El control de las fronteras ha de centrarse en los aspectos relacionados con la seguridad, mientras que los controles mercantiles y fiscales pueden llevarse a cabo de otra forma. La mayor ventaja de llevar a cabo el despacho de las cargas en el interior es el menor tiempo de espera en el PIF, lo que permite una circulación más fluida del tráfico. Además, las instalaciones e infraestructuras apropiadas para el control de aduanas no deben permanecer necesariamente en la frontera, donde el terreno a veces puede ser inadecuado o donde puede reinar una situación geopolítica difícil.

Varios pasos fronterizos pueden compartir las instalaciones de despacho de mercancías en el interior, lo que se traduce en un uso más eficaz de los recursos. Es necesario coordinar los servicios de inspección veterinaria, de higiene de los alimentos y los piensos, y fitosanitaria, puesto que estas inspecciones, en gran parte, se llevan a cabo en las fronteras del estado. Se recomienda que las partidas de las que se han tomado muestras para pruebas de laboratorio permanezcan bajo la supervisión aduanera y que las mercancías sean almacenadas en depósitos designados (en el PIF, en el PED o en el interior). Por otro lado, la destrucción, transformación o la devolución de una partida, en caso de obtenerse un resultado desfavorable, deben llevarse a cabo bajo la supervisión de los servicios de aduana.

<sup>16</sup> Véanse los Planes técnicos del sector aduanero de 2007 para obtener unas directrices más detalladas sobre el marco institucional de los organismos de aduanas.



### *Inspección de plantas y de productos vegetales*

Existen varias formas de organizar las inspecciones fitosanitarias en las fronteras. Una solución efectiva es optar por un sistema dual, en el que el trabajo es llevado a cabo en dos niveles diferentes, dependiendo el segundo nivel (local) siempre del primer nivel (central). Otros sistemas disponen de un nivel adicional, el nivel regional, pero cuando hay demasiados niveles se corre el riesgo de que la normativa no se aplique de forma consistente y que el intercambio de información sea muy lento.

En el sistema dual recomendado, el nivel central se encarga de la planificación estratégica, incluida la evaluación de riesgos, y el nivel operacional asume la responsabilidad de la gestión de los riesgos.

No se recomienda que el servicio de inspección fitosanitaria esté presente en cada paso fronterizo. En su lugar, este servicio centrará sus actividades en determinados pasos fronterizos terrestres, marítimos y aéreos y todo el tráfico que requiera una inspección fitosanitaria o una certificación será desviado hacia estos PFs. Se han de elegir PED (incluidos puertos y aeropuertos) a lo largo de las principales rutas comerciales para no obstaculizar innecesariamente el mercado internacional. En algunos países, el servicio de inspección fitosanitaria delega algunas responsabilidades en el organismo de aduanas, especialmente en los PFs en los que no está presente de forma permanente (véase subcapítulo 6.1 sobre acuerdos interinstitucionales).

### *Inspección de animales vivos y otros productos de origen animal*

Existen varias formas de organización de la inspección veterinaria, lo importante es que este servicio esté siempre en condiciones de cumplir sus funciones de forma eficaz y eficiente. El sistema dual descrito anteriormente es un modelo de marco institucional.

La inspección veterinaria debe determinar, en primer lugar, cuántos PIF hay que tener y en qué PF se han de situar, así como el número de personal destinado en ellos. Esto se determinará según las demandas del caudal de importaciones y en coordinación con otros organismos de gestión de fronteras, especialmente con el servicio de aduanas. Normalmente se precisa como mínimo un PIF

en un puerto marítimo, un PF en carretera y un PF en el aeropuerto y, posiblemente también un PF ferroviario, dependiendo de la geografía del país y de los flujos comerciales. Los horarios de apertura de los PIF pueden variar de 8 a 24 horas al día; normalmente se requiere un horario de apertura mayor en el caso de la entrada de animales vivos, puesto que se han de respetar los requisitos en materia de bienestar de los animales y evitarse las horas de espera innecesarias.

En países en los que no están permitidos los controles en el interior del país (por ejemplo, en la UE) han de existir instalaciones en los PIF donde se puedan descargar las partidas y lotes, y si fuera preciso, donde puedan ser almacenados o alojados durante la noche, por ejemplo, hasta que estén disponibles los resultados de los análisis de laboratorio correspondientes.

Se ha de disponer de los recursos adecuados para el control de los animales de compañía en los aeropuertos, las carreteras y puntos de entrada por ferrocarril, incluyendo la posibilidad de abastecer a los animales retenidos con comida y agua.

### *Inspección de los alimentos y piensos de origen no animal*

Unos niveles de control aumentados sobre determinados productos alimenticios y piensos de origen no animal se pueden organizar de muchas maneras, siempre que el organismo sea capaz de cumplir su mandato de una forma eficiente y efectiva. El sistema de dos niveles anteriormente descrito es un modelo de un marco institucional.

La inspección de higiene de los alimentos y los piensos debe determinar primero cuántos PED se deben tener y en qué PF deben estar ubicados, así como el número de personal con el que deben contar. Esto determinará basándose en las demandas del flujo de importaciones y en coordinación con las demás organismos de gestión de fronteras, especialmente el servicio de aduanas.

La autoridad competente puede autorizar el transporte de partidas pendientes de los resultados de las pruebas y, en tales casos, se asegurará de que existan los planes apropiados para mantener la partida bajo control y que no sea despachada a libre práctica.

## 5.3. Procedimientos

**Los procedimientos definen cómo se lleva a cabo el trabajo de un organismo, identificando las responsabilidades y brindando una descripción detallada de cada paso a la hora de desempeñar una determinada función.**

Los procedimientos **describen lo que se debe hacer, quién, cuándo y cómo se hará**, y se presentan de muchas formas diferentes: decretos, instrucciones, circulares o manuales que han de estar disponibles para su consulta por parte de todo el personal y en cualquier momento. Los procedimientos deben cubrir todas las funciones importantes a todos los niveles de un organismo de control de fronteras y para todo tipo de fronteras, han de abarcar:

- Procedimientos de control enfocados a un volumen de trabajo regular, incluyendo una guía sobre los tipos de controles que se han de llevar a cabo, su frecuencia, alcance y metodología. Asimismo, se especifican las obligaciones de los que cruzan la frontera (documentación requerida, tasas, etc.), así como los pasos a tomar en caso de una infracción. Los procedimientos de control han de ser consistentes en toda la organización, pero no necesariamente idénticos para cada PF/PIF/PED. Es preciso tomar medidas para garantizar que los procedimientos de control no constituyan una barrera para el tráfico y para el intercambio social y cultural.
- Procedimientos de emergencia para incidentes y desarrollos imprevistos; alerta rápida.
- Documentación, incluidos formularios y plantillas estándares, la recopilación de datos estadísticos, etc.
- Intercambio de información, entre los niveles central, regional y local. Aquí es importante que no sólo esté garantizado el intercambio de información ascendente desde el nivel local hasta el nivel central, sino también el intercambio descendente, desde el nivel central hasta el nivel local.

Las responsabilidades deberán asignarse de forma inequívoca: la persona responsable ha de identificarse en cada

paso del trabajo mediante el uso de sellos y firmas, o en caso de un procesamiento electrónico, mediante usuarios y contraseñas. Véase el capítulo 11 para más información relativa a medidas anticorrupción.

Los procedimientos para el intercambio de información son importantes; una lacra en este campo significa que la información necesaria no está disponible porque llega incompleta, tarde o ni siquiera llega. Como consecuencia de esto, es posible que las respuestas se demoren en casos de emergencia, o que la planificación operativa esté basada en una imagen incompleta sobre la situación del terreno, o que los datos estadísticos, necesarios para el análisis de los riesgos, estén incompletos y, por tanto, sean poco fiables. Véase la tabla de buenas prácticas 1 al final del presente capítulo.

Los organismos a nivel regional y local también han de mantenerse al día sobre las últimas evoluciones, eventos esperados, los nuevos *modus operandi* de los contrabandistas, traficantes, inmigración irregular, nuevas formas de falsificación de documentos, etc., respaldados por el uso de perfiles de riesgo y perfiles operativos (véase el capítulo 10 para más información). Por tanto, los procedimientos de intercambio de información abordarán los siguientes temas:

- Informes diarios/semanales/mensuales (desde el nivel local/regional al nivel central y desde el central al nivel local/regional): formatos, plazos, persona responsable;
- Informes analíticos (desde el nivel central al regional y desde éste al nivel local);
- Recopilación de datos estadísticos
  - Nivel local: personas responsables, tipo de datos, cómo recopilarlos, formulario de notificación, momento de remisión y destinatario;
  - Nivel central: personas responsables, formulario de notificación, momento de remisión y destinatario;
- Alerta rápida: persona responsable, tipo de eventos.

Las unidades del nivel central han de elaborar procedimientos que definan qué información se envía a qué lugar, en qué forma y frecuencia. Se incluirán temas como:

- Tipo de información por recopilar en la frontera;
- Plantillas necesarias o un sistema central (base de datos);
- Tipo de documentos que se precisan en la frontera y por parte de quién, la información que se remite y qué departamentos de este servicio son destinatarios;
- Lo que le sucede a los documentos (reenvío, copia, registro en una base de datos);
- Los métodos de comunicación que se emplean en los distintos casos posibles (como sistemas de tecnología de la información cifrada para determinados tipos de datos delicados).

### **Vigilancia/control de fronteras**

En general se establecen procedimientos para:

- Patrullaje (línea fronteriza, área fronteriza), planificado e improvisado, y adaptado al tipo de frontera y medios de transporte;
- Controles de personas y, si fuera necesario, de sus animales de compañía
  - Control en primera línea (mínimo y exhaustivo) que incluye la elaboración de perfiles e interrogaciones rutinarias
  - Control en segunda línea (llevado a cabo en un espacio especial diferente del espacio en el que se efectúa el control en primera línea)
  - Interrogación y registro físico
  - Procedimientos de denegación de la entrada, detención y expulsión (especialmente en los puertos marítimos y aeropuertos)
  - Solicitantes de asilo (véase también el Capítulo 9);
- Comunicación (equipos, llamadas);
- Cooperación con soporte aéreo (helicópteros, aeronaves de ala fija);
- Uso de infraestructuras e instalaciones, incluyendo el sistema de vigilancia técnica portátil;
- Notificación, comunicación e intercambio de información entre todos los niveles;
- Documentación en todos los niveles;

- Arresto y receptación de inmigrantes irregulares, investigaciones;
- Manejo del personal;
- Procedimientos para casos que representan una amenaza o que podrían constituir un delito (responsabilidad, volumen de trabajo e intercambio de información p.ej. entre la fuerza policial regular, la policía de tráfico u otras patrullas policiales competentes en caso de persecuciones transfronterizas);
- Procedimientos de emergencia y procedimientos para casos que requieran una acción urgente (incluida la búsqueda y el rescate);
- Elaboración de perfiles: además de la elaboración rutinaria de perfiles llevada a cabo por la guardia de fronteras, debe existir una estructura sistemática para el uso de perfiles de riesgo, así como un procedimiento para la selección aleatoria de candidatos que serán objeto de un control exhaustivo (basado en las disposiciones legales).

Es responsabilidad del agente principal (como el jefe de turno) asegurar el cumplimiento de las normas comunes de calidad en todas las operaciones.

### **Organismos de aduanas**

Los procedimientos de aduanas deben tener por objeto alcanzar un equilibrio adecuado entre la garantía del cobro de tasas y la protección de los ciudadanos, y la necesidad de facilitar el flujo comercial.

El control de aduanas se debe aplicar a las importaciones, exportaciones y mercancías en tránsito, los medios de transporte y las personas que transportan mercancías a través de las fronteras. En el caso de las mercancías comerciales, se deben practicar antes de que las mercancías lleguen a la frontera, cuando cruzan la frontera, o en una fase posterior, dependiendo de las circunstancias (medio de transporte, tráfico privado/mercantil, nivel de riesgo, disponibilidad de información, etc).<sup>17</sup> Todos los

17 Para ver las recomendaciones detalladas de la CE para el desarrollo de los controles de aduanas, véanse los Planes técnicos del sector aduanero de 2007 (para uso externo en asistencia de la CE).

procedimientos de control se deben basar en la política de control de fronteras (para los PF) y la política de control interno (para los PCI), así como en la estrategia de control de las fronteras específica de cada sector. Por otra parte, se deben basar en análisis de riesgos llevados a cabo por el servicio de inteligencia y en técnicas selectivas.

Una forma de reducir los tiempos de espera en los PFs consiste en concentrar los controles en los temas de seguridad solamente, mientras que el despacho de la importación y exportación (despacho) se efectúa en el interior.

Han de existir procedimientos de depósito previo/despacho previo para los envíos en tránsito, incluidas las mercancías que entran en un PF, que serán despachados definitivamente en un PIF, y sólo se llevarán a cabo las inspecciones cuando se haya identificado el riesgo de un posible fraude.

Los viajeros deberán de tener la oportunidad de declarar y presentar para su despacho mercancías sin fines comerciales en los PFs, las inspecciones aduaneras también se llevarán a cabo aquí sobre todo cuando se haya identificado el riesgo de un posible fraude.

### *Inspección de plantas y de productos vegetales*

Las inspecciones se han de llevar a cabo por inspectores fitosanitarios en los PIF pero, en algunos casos, pueden realizarse en el lugar de destino o cualquier otro lugar donde se hayan identificado partidas fitosanitarias, siempre que se mantenga la integridad fitosanitaria y que se puedan llevar a cabo los procedimientos oportunos.

Se pueden tomar muestras de las partidas con el objetivo de una inspección fitosanitaria y las consiguientes pruebas de laboratorio o simplemente a título de referencia. El intercambio de información entre los servicios de inspección y el laboratorio debe ser rápido, puesto que el despacho de las mercancías puede depender de los resultados de las pruebas y análisis de laboratorio.

Es importante que se defina el procedimiento de toma de muestras en su totalidad mediante instrucciones escritas, incluyendo el laboratorio elegido para analizar la muestra, y el tipo de análisis que se desea. Las pruebas de laboratorio se realizarán de acuerdo con las normas reconocidas. Para ello, las pruebas han de atenerse a los sistemas de pruebas oficiales o a las normas internacionales para detectar organismos perjudiciales.

### *Inspección de animales vivos y productos de origen animal*

Los manuales sobre las inspecciones veterinarias en la frontera han de contener las siguientes instrucciones:

- Notificación previa de las partidas y otras obligaciones del importador o del responsable de la partida con la primera parte del Documento Veterinario Común de Entrada (DVCE);
- Documentos originales que las acompañan;
- Identificación y selección de las partidas que han de ser inspeccionadas;
- Tipo y frecuencia de los controles a realizar por los veterinarios de los PIFs, tanto de productos de origen animal como de animales vivos (controles de documentación, identidad y físicos);
- Procedimientos de toma de muestra basados en un plan anual de vigilancia y las muestras para enviar al laboratorio, incluida la comunicación y el intercambio de información entre los servicios de inspección y los laboratorios;
- Procedimientos especiales para partidas en tránsito, destinadas al almacenamiento en depósitos aduaneros designados o para el transporte marítimo, tanto en PIF de entrada como de salida, almacenamiento y establecimiento de destino, incluyendo las obligaciones del depositario y las competencias de los veterinarios en los PIF y en el interior, la canalización de partidas específicas para el destino designado, y la comunicación y el flujo de información entre los veterinarios de los PIF y del interior;
- La división de responsabilidad de las autoridades veterinarias en el interior (canalización, partidas reimportadas reenviadas al establecimiento de origen, supervisión de depósitos designados,

supervisión de la destrucción de los residuos de alimentos);

- Control de envíos personales;
- Control de desplazamientos con o sin ánimo comercial de animales de compañía y el bienestar animal
- Documentos estandarizados (DVCE) para la aprobación o rechazo de los envíos;
- Partidas rechazadas, reimportadas y reexpeditadas, incluyendo el intercambio de información importante;
- Sanciones en caso de infracción; y
- Derechos a percibir.

Consulte la tabla de buenas prácticas 4 y 5 al final del presente capítulo.

Se ha de elaborar un plan anual de inspección y toma de muestras sobre la base de estadísticas sobre los flujos de importación, la experiencia acumulada mediante la práctica y la información sobre los riesgos para el bien público y la salud animal recibidos de otros servicios, de otros países u organizaciones internacionales.

#### **Inspección de alimentos y piensos de origen no animal**

Los manuales sobre los procedimientos de inspección de higiene de los alimentos y los piensos deben contener, entre otras cosas, las instrucciones siguientes:

- Lista de los productos alimenticios y piensos de origen no animal que se deben controlar y la frecuencia aplicable de los controles;
- Notificación previa con el uso del Documento Común de Entrada (DCE);
- Procedimientos de control y procedimientos de toma de muestras, incluyendo normas para el avance del transporte en caso de haya resultados de pruebas pendientes;
- La división de responsabilidades con las autoridades de higiene de los alimentos y piensos en el interior;
- Documentos estandarizados (DCE) para la aprobación o el rechazo de las partidas.

#### **Autoridades descentralizadas**

Una institución funciona de forma más eficaz cuando el personal de varios niveles está autorizado para tomar decisiones con cierto grado de autonomía. Esto le permite a los mandos superiores concentrarse en sus funciones principales y no tanto en temas de naturaleza administrativa; a su vez, esto hace que la toma de decisiones sea más rápida y pertinente en un nivel operativo (sin necesidad de consultar continuamente las decisiones de forma ascendente en la cadena de mandos). Aunque la política y la supervisión está principalmente en manos de la dirección central, no resulta útil que ésta gestione en detalle todas las unidades y todo personal, puesto que generaría demoras en la toma de decisiones.

## **5.4. Recursos humanos y formación**

**La competencia del personal en la frontera es esencial para asegurar la calidad del servicio prestado. Es por tanto de crucial importancia que se lleve a cabo una formación específica sobre las tareas relacionadas con los asuntos de frontera y que se contrate personal competente de acuerdo con unos criterios objetivos.**

#### **Recursos humanos**

La estrategia de recursos humanos de un organismo de gestión de fronteras ha de contener los siguientes elementos:

- Descripciones detalladas de los trabajos para todo el personal, basadas en los términos de referencia del organismo;
- Procedimientos objetivos y transparentes (por escrito) para una contratación basada en los méritos, teniendo en cuenta las aptitudes requeridas para el puesto y la educación, y procedimientos transparentes para el término de la relación laboral;
- Normas bien establecidas para un sistema de rotación dentro del organismo de gestión de fronteras, en relación tanto con el lugar de trabajo



como con las tareas, bien por asignación voluntaria u obligatoria. Esto expone los agentes de fronteras a diferentes tareas y competencias, lo que a su vez incrementa su experiencia y sus áreas de conocimiento especializado. Se considera especialmente útil al inicio de una carrera profesional. También puede servir para frenar la corrupción, porque dificulta la creación de redes corruptas;

- Identificación de los números y categorías de personal requeridos (gestor, operativo, administrativo, especialista, etc.);
- Implementación del número necesario de personal, equipos y otros recursos para el organismo en su totalidad y para cada emplazamiento individual (basándose en el uso del análisis de riesgos);
- Salarios adecuados;
- Supervisión del personal y mecanismos de evaluación;
- Código de conducta (derechos y obligaciones);
- Formación.

Gracias a la revisión de los resultados y al uso de un formulario unificado a nivel nacional, los resultados individuales de los agentes a nivel local, regional y central se deben analizar y evaluar de acuerdo con las normas profesionales. Se recomienda un sistema de promoción transparente y basado en los méritos del personal con el fin de ofrecerles a los agentes motivados una trayectoria profesional con un objetivo claro. Es preciso comprobar el nivel de formación requerido y la aptitud física de los posibles candidatos, y éstos han de cumplir las condiciones morales y legales (informes de antecedentes/judiciales).

### Formación

Las funciones de gestión de las fronteras son muy especializadas, esto ha de reflejarse en los planes de formación, tanto en la formación teórica y práctica, básica y avanzada en el aula, como en la formación en el propio puesto de trabajo, que a su vez es complementada con un asesoramiento y tutorías adecuados en este campo. La formación debe ser un elemento continuo para el personal a lo largo de su trayectoria profesional (cursos de formación para la actualización, especialización y perfeccionamiento de nuevas capacidades/información) y basarse en planes de formación y manuales actualizados

de forma regular. El concepto de Gestión Integrada de Fronteras es una parte integrante de la formación.

Además de la formación directa sobre gestión de fronteras, se recomienda llevar a cabo cursos para mejorar las capacidades de gestión, idiomas e informática. Se puede optar por una formación conjunta de agentes con diferentes perfiles con el fin de fomentar el intercambio y la generación cruzada de ideas.

Los organismos de control de fronteras han de disponer de un servicio de formación centralizado – dependiendo del tamaño y los recursos del país – y de varios establecimientos o centros de formación “satélites”. Se puede considerar la introducción de un sistema de formación de formadores gracias al cual estarían disponibles más formadores internos para una transmisión más rápida del conocimiento por niveles hasta el propio terreno.

## 5.5. Comunicación e intercambio de información

**El objetivo de la comunicación e intercambio de información es el de regular un flujo de información eficaz y rápido, y una documentación efectiva.**

### Comunicación

El personal operativo de un organismo de gestión de fronteras necesita información pertinente y actualizada para un cumplimiento óptimo de sus responsabilidades y poder responder así de forma apropiada a las amenazas y emergencias. Por otra parte, una unidad central precisa de estadísticas y datos, así como información sobre las actividades de otras unidades, puesto que esto forma la base para elaborar presupuestos, recursos, instrucciones, planificaciones y estrategias, y ayuda a supervisar el trabajo a nivel regional y local.

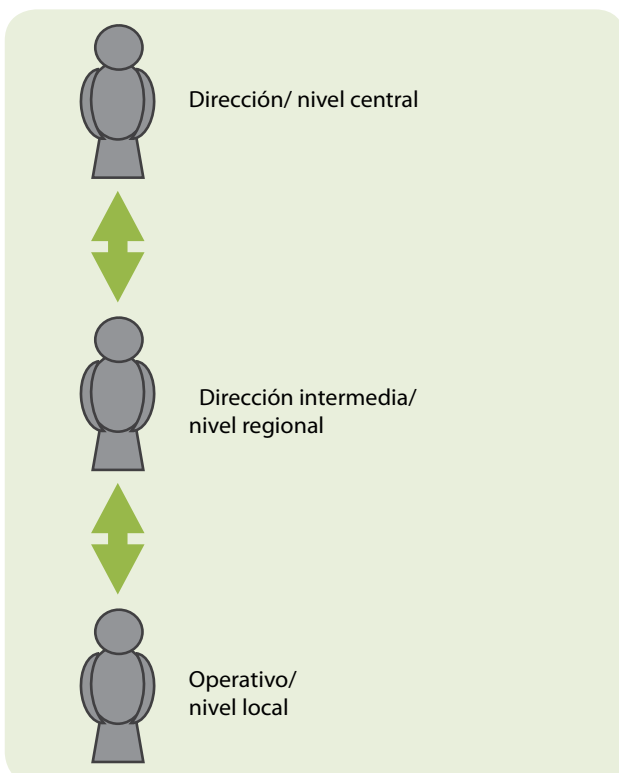
Por tanto, el flujo de información dentro de cada organismo de gestión de fronteras ha de ser **horizontal y vertical**.



El flujo **horizontal** es el intercambio de información entre diferentes individuos, departamentos o unidades en un **mismo nivel operativo**. Esto ha de tener lugar a todos los niveles operativos de un organismo: en la administración central, los centros regionales y las unidades locales.

El flujo **vertical** es el intercambio de información entre diferentes individuos, departamentos o unidades en **diferentes niveles organizativos**.

Una comunicación efectiva se logra mediante diferentes métodos:



- Reuniones: reuniones rutinarias de equipo en una misma unidad organizativa; reuniones entre diferentes departamentos; reuniones individuales de personal/administración; reuniones ad hoc;
- Circulares/notas informativas: información escrita para su distribución mediante sistemas de TI, correo electrónico, copias impresas; tableros de anuncios, etc.;
- Bases de datos: copia impresa o fuentes de referencia electrónicas que pueden ser consultadas por el personal para obtener información operativa;
- Informes: informes regulares y ad hoc;
- Actividades conjuntas (p.ej. la formación): el conocimiento de las funciones y actividades de otras unidades mejora la efectividad global de un organismo (si el personal tiene una vista global sobre el funcionamiento de trabajo del organismo en su conjunto, desempeña sus funciones de forma más efectiva);
- Intercambio de personal: la asignación del personal a una unidad diferente de forma temporal, le confiere un entendimiento inequívoco sobre las tareas y actividades de otras unidades.

### Intercambio de información

El sistema de intercambio de información se describirá en forma de **instrucciones operativas o en un manual**, donde también se incluirán formularios y plantillas estandarizadas para la recopilación de datos estadísticos o de información. Cuando se dispone de un sistema de recopilación armonizado también se facilita el intercambio de datos y la cooperación con otros servicios.

Independientemente del método utilizado (un sistema a medida o un **sistema de TI** básico, intercambio de información mediante copias escritas o por teléfono), la **protección de datos** ha de estar siempre garantizada.

Donde se pueda crear una red electrónica entre los niveles central, regional y local, el sistema de TI debe:

- Garantizar el intercambio automático de información y la comunicación dentro del organismo de gestión de fronteras mediante un sistema unifi-

cado, por ejemplo, bases de datos, una red interna y por correo electrónico;

- Proporcionar un sistema de recopilación, procesamiento y distribución de datos e información con acceso en tiempo real para los usuarios autorizados;
- Permitir una gestión del flujo de datos;
- Permitir la identificación de usuarios, basándose en los derechos de acceso y contraseñas;
- Incluir un sistema de alerta central;
- Incluir la posibilidad de crear resúmenes estadísticos/analíticos (se debe especificar quién tiene derecho a crearlos);
- Garantizar la seguridad e integridad del sistema, por ejemplo mediante cortafuegos y criptografía;
- Permitir enlaces con instalaciones electrónicas de protección de fronteras (sensores, radares, cámaras térmicas fijas, etc.), donde sea factible;
- Ser compatible con los sistemas de TI de otras autoridades públicas relevantes, teniendo en cuenta la protección de datos personales.

## 5.6. Infraestructura y equipamientos

**La infraestructura y los equipamientos de soporte al personal operativo han de ser adecuados para que éste pueda cumplir sus respectivas funciones.**

Los equipamientos usados por los organismos de gestión de fronteras habitualmente están compuestos por elementos básicos y especializados. Han de ser apropiados y estar disponibles en las cantidades suficientes para la apropiada vigilancia de las fronteras y para el procesamiento del tráfico de pasajeros y vehículos en cada PF, DPE y PIF. Cada organismo ha de formalizar unas normas relativas a los equipamientos de conformidad con una política global de inversiones que tiene en cuenta el

volumen y la naturaleza del tráfico en cada PF y PIF. No es necesario que cada PF o PIF disponga de las mismas instalaciones, pero se han de cumplir unas normas mínimas; asimismo deberán tenerse en cuenta las necesidades de los PF y PIF que hayan sido designados para procesar mercancías de alto riesgo.

Como los recortes presupuestarios están a la orden del día, se precisan planes de inversión para garantizar que las infraestructuras y equipamientos adecuados puedan proporcionarse a tiempo, recurriendo a una economía de escala. Tales planes de inversión han de cubrir los pasos fronterizos, las unidades de vigilancia de fronteras, los PIF y PED, los equipos de búsqueda, las infraestructuras, herramientas de comunicación, vehículos, carreteras, aparcamientos, etc. Se decidirá sobre el volumen del material y equipamientos a suministrar en el nivel central, pero sólo después de una consulta coordinada con el nivel local para garantizar que se cubren las necesidades reales<sup>18</sup>. Asimismo, la asignación adecuada del material es de vital importancia.

### *Equipamiento básico*

El equipamiento básico incluye los siguientes elementos:

- Uniformes y botas adecuados, conformes a las condiciones de trabajo;
- Vehículos;
- Sellos de entrada y salida;
- Dispositivos básicos para la detección de falsificaciones (dispositivos ultravioletas, lupas/dispositivos de amplificación y material de referencia);
- Dispositivos básicos de búsqueda (espejos, linternas, herramientas);
- Dispositivos básicos de vigilancia (cámaras, visión nocturna);
- Dispositivos de comunicación (radio, teléfonos móviles, fax, ordenadores);
- Armas;

<sup>18</sup> Consulte el catálogo Schengen sobre el control de las fronteras externas y el retorno y readmisión para obtener ejemplos de los equipamientos necesarios para los controles mínimos y los controles exhaustivos en la frontera; véanse los Planes técnicos del sector aduanero para obtener información más detallada relativa a las infraestructuras y equipos de los organismos de aduanas.

- Equipos de protección personal (p.ej. chalecos antibalas).

### Equipamiento especializado

Debido al elevado coste de los equipamientos especializados y la necesidad de ser manejados por personal con la formación adecuada, estos equipamientos se deben distribuir en función de las necesidades (basándose en el uso del análisis de riesgos) a lugares como los PF con un tráfico intenso. Tal equipamiento incluye los siguientes elementos más avanzados y habitualmente más caros:

- Dispositivos de rayos X móviles o fijos,
- Sistemas de inspección de documentos,
- Laboratorios forenses,
- Unidades caninas.

Es imprescindible disponer de unos servicios de mantenimiento adecuados y una parte del presupuesto será reservada para cubrir las reparaciones o formar y contratar

personal de mantenimiento. Cuando se está discutiendo una posible adquisición de un nuevo equipamiento con los proveedores de fondos, los organismos implicados han de tener en cuenta los gastos de uso y mantenimiento. Es, por ejemplo, menos costoso mantener una flota de vehículos cuando todos son de la misma marca.

### Infraestructura

La infraestructura se refiere la estructura física como los edificios y carreteras. Esto afecta tanto a las oficinas centrales y departamentos administrativos como a los PF/PIF/PED de las fronteras terrestres, aéreas y marítimas. Las normas específicas aplicadas dependerán del organismo competente, del tipo de oficina, de su ubicación y de la valoración de sus necesidades, basada en el análisis de riesgos. Los PIF, por ejemplo, tienen requisitos específicos relativos a las infraestructuras y equipos. Lo mismo se aplica en cierta medida a los PED (véase el Capítulo 6). Consulte la sección de buenas prácticas 3 expuesta a continuación.



## Ejemplos prácticos

 **EJEMPLO PRACTICO 1:** Manual de guardia de fronteras para el intercambio de información sobre la migración irregular

Un manual funcional para la recopilación y el intercambio de información sobre la inmigración irregular, la trata de seres humanos, los delitos transfronterizos y sistemas de alerta rápida para todas las guardias de fronteras y unidades policiales que desempeñan las funciones policiales de fronteras descritas a continuación:

- Definiciones más importantes en el área de la gestión de las fronteras;
- Datos por recopilar (relacionados con distintos tipos de actos ilegales);
- Responsabilidades y procedimientos para recopilar e intercambiar datos e información a nivel local, regional y central, incluyendo el intercambio de información *ad hoc*;
- Tipos de informes;
- Difusión de la información: intercambio de información intrainstitucional ascendente y descendente, interinstitucional e internacional;
- Análisis de la información; y
- Plantillas

### EJEMPLO PRACTICO 2: Sistema Traces

Los inspectores veterinarios de fronteras de la UE usan el sistema TRACES en línea (TRAdE Control and Expert System) que envía información a las autoridades veterinarias, y que también incluye datos sobre las partidas importadas insertados por los importadores. Las unidades de inspección veterinaria fronterizas y aduaneras han de tener un acceso garantizado a la información del sistema TRACES. El sistema TRACES también se puede usar para recopilar información sobre auditorías y las bases de datos del sistema TRACES cubren gran parte de las necesidades en la rutina del intercambio de información. Los importadores sólo podrán acceder a sus propios registros de datos, y las aduanas no pueden registrar ningún tipo de información, sólo podrán consultarla.

### EJEMPLO PRACTICO 3: Infraestructura de los pasos fronterizos (PF)

En esta lista se resumen las normas europeas y buenas prácticas en relación con las infraestructuras en los PFs

- El número de carriles de control (entradas y salidas) es adecuado según el tráfico esperado y el personal disponible;
- Existen carriles de control separados para el tráfico comercial y no comercial, incluyendo peatones, autobuses, camiones así como vehículos pesados y cargas especiales (p.ej. material peligroso);
- Existe una señalización vertical adecuada;
- Existen sensores de radiactividad a lo largo de los carriles de entrada;
- El PF y sus alrededores inmediatos están técnicamente controlados;
- El PF está vallado y dispone de iluminación;
- En los PFs se dispone de salas de interrogación y espacios de detención seguros (que permiten dirigir la investigación allí mismo y delatar delincuentes);
- Existen instalaciones para personas que buscan asilo (sólo podrá acceder el personal directamente involucrado en el caso);
- Existe una red de comunicaciones (teléfonos, TI, Internet, etc.);
- Se dispone de instalaciones para la inspección de vehículos. Éstas están separadas y se encuentran en un emplazamiento seguro, donde los vehículos sospechosos pueden ser examinados/registrados de forma exhaustiva, a salvo de la lluvia y el viento y en un nivel y terreno sólido (para facilitar registros, por ejemplo, para el uso de detectores de movimientos);
- Las instalaciones separadas y seguras para mercancías confiscadas son lo suficientemente grandes para ubicar vehículos;
- En los PFs se dispone de un incinerador para usos fitosanitarios y veterinarios;
- El personal dispone de instalaciones que no se comparten ni son accesibles al público;
- Existen instalaciones específicas para viajeros como aparcamientos y aseos públicos (separados de los del personal);
- Oficinas bancarias y/o de cambio y compañías de seguro; y
- Instalaciones para el despacho de cargas/compañías de transporte.



 **EJEMPLO PRACTICO 4:** Procedimientos de inspección veterinaria

La legislación europea sobre inspecciones veterinarias en la frontera abarca, entre otras, disposiciones específicas sobre los procedimientos relativos a los controles de documentación, identidad y físicos, procedimientos de aprobación y rechazo, toma de muestras y exámenes, tasas, sistemas de información que se han de aplicar. Existen también disposiciones en relación con procedimientos específicos como el tránsito, los depósitos aduaneros, el transporte marítimo transfronterizo o la canalización. Otra disposición importante establece que los servicios aduaneros no han de permitir la entrada o la manipulación de envíos que son objeto de controles veterinarios en zonas francas o depósitos francos sin la autorización expresa de la autoridad competente.<sup>19</sup>

 **EJEMPLO PRACTICO 5:** Inspección de alimentos y piensos de origen no animal

A partir de 2010, la legislación de la UE estipula que determinados alimentos y piensos de origen no animal están sujetos a unos mayores niveles de control en los PED, tras su entrada en el territorio de la UE. Este mayor nivel de control significa controles del 100% de los documentos y una frecuencia definida de los controles físicos asociados con el riesgo identificado. La lista de estos artículos se actualiza trimestralmente, a fin de garantizar que se corresponda con la información más reciente disponible, obtenida mediante un requisito de presentación de informes a la Comisión Europea por parte de los servicios de los Estados miembros.

<sup>19</sup> Art. 24 del reglamento (CE) n° 882/2004

A man is seen from the back, wearing a dark blue long-sleeved shirt. The shirt has the word "EUBAM" in white capital letters at the top. Below it is the European Union flag, consisting of twelve yellow stars arranged in a circle. At the bottom of the shirt, the text "EUROPEAN UNION BORDER ASSISTANCE MISSION TO MOLDOVA AND UKRAINE" is printed in white capital letters. The man is standing in front of a rusty, brown metal wall. To his left, the shoulder and arm of another person in a light blue uniform are visible. To his right, a person in a camouflage uniform is partially visible, holding a black object.

EUBAM

EUROPEAN UNION BORDER ASSISTANCE  
MISSION TO MOLDOVA AND UKRAINE

CAPÍTULO

# CAPÍTULO 6

## COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL



### ESTE CAPÍTULO TRATA SOBRE LA COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE DISTINTOS ORGANISMOS DE GESTIÓN DE FRONTERAS, MINISTERIOS Y AGENTES NO ESTATALES

Aunque los distintos organismos de fronteras son responsables de diferentes aspectos de la gestión de fronteras, todos comparten los mismos objetivos básicos:

- Protección contra amenazas contra la seguridad nacional, el orden, la economía y la salud pública;
- Prevención de delitos e irregularidades transfronterizas;
- Facilitación de movimientos transfronterizos legales.

Para cumplir estos objetivos todos los organismos competentes han de **cooperar, compartir información y coordinar su trabajo.**

La cooperación interinstitucional hace referencia a la cooperación y coordinación entre todas las agencias implicadas en la gestión de las fronteras y puede constituir una herramienta eficaz para aumentar los arrestos de inmigrantes irregulares y las incautaciones de mercancías de contrabando (estadísticamente verificable), para una gestión más eficiente del flujo de pasajeros y mercancías a través de la frontera y para hacer un mejor uso de los recursos humanos y financieros. Este capítulo expone las principales áreas en las que se lleva a cabo la cooperación y coordinación interinstitucional.

## 6.1. Marco legal y regulatorio

**El marco legal y regulatorio para la cooperación interinstitucional determina el contenido y objetivo de la cooperación y el intercambio de información entre las partes interesadas e involucradas.**

El marco legal para la cooperación interinstitucional ha de garantizar lo siguiente:

- Los organismos están autorizados por ley para cooperar con otros agentes y tienen la obligación de prestar asistencia a otros organismos en casos específicos o bajo petición.
- Los ministerios y organismos expresan su mutuo acuerdo sobre el objetivo de su cooperación (incluida la delegación de poderes) mediante acuerdos formales o memorandos de acuerdo.
- La legislación nacional sobre protección de datos establece las normas que se han de aplicar a la hora de recopilar, intercambiar y almacenar información.

Cuando existan solapamientos y áreas de competencias sin una definición clara entre organismos, se debe revisar y modificar la legislación aplicable con el fin de garantizar la aclaración de las áreas en cuestión.

### Acuerdos interinstitucionales

Los acuerdos interinstitucionales han de describir detalladamente la cooperación entre dos o más organismos.

Temas habituales son:

- Obligaciones y mecanismos para el intercambio de información y de datos (p.ej. puntos focales, uso común de las bases de datos), incluida una referencia sobre la protección de datos (véase subcapítulo 9.5). Los agentes deben recibir instrucciones inequívocas de compartir toda la información importante con sus contrapartes;
- Análisis de riesgos conjunto y/o compartir los informes de evaluación de riesgos e información confidencial;

- Procedimientos de cooperación cotidiana en los pasos fronterizos y en el interior, incluyendo operaciones y controles conjuntos, p.ej. la detección de personas que intentan cruzar la frontera de forma ilegal, detectar o prevenir delitos e infracciones aduaneros; detección de contrabando de especies protegidas, drogas y vehículos robados, y el transporte ilegal de residuos, sustancias químicas nocivas, material radioactivo y nuclear, y de otros elementos peligrosos a través de la frontera;
- Formación conjunta;
- Uso compartido y adquisición conjunta de equipamientos/instalaciones;
- Planes de alerta rápida y de emergencia.

Tales acuerdos han de incluir, o bien serán complementados, con **instrucciones** precisas sobre su ejecución, y estarán a disposición de todo el personal de los organismos que firman los acuerdos.

Ejemplos de acuerdos interinstitucionales son:

- Acuerdos entre la guardia de fronteras y las autoridades aduaneras en relación a los controles conjuntos ("hand-in-hand-controls") e instalaciones conjuntas; asistencia mutua; intercambio de información, datos y documentos importantes; uso conjunto de instalaciones; funcionarios de enlace;
- Acuerdos entre la guardia de fronteras y la policía de tráfico en relación a la gestión del tráfico y el tráfico transfronterizo en ocasiones especiales (p.ej. en temporada turística);
- Acuerdos entre la guardia de fronteras y las autoridades aduaneras y ferroviarias (ministerio de transporte/tráfico) en relación a los controles de pasajeros y mercancías;
- Acuerdos entre los servicios de inspección fitosanitaria, de higiene de los alimentos y piensos, y veterinaria y los organismos de aduanas para la coordinación de procedimientos (p.ej. en relación con el control de envíos personales, animales de compañía, el transporte de partidas rechazadas y reimportadas, partidas en tránsito o destinadas al transporte marítimo transfronterizo) en los que se definen las responsabilidades, competencias, el intercambio de información y el orden de inspecciones;



- Acuerdos de los organismos de gestión de fronteras con el propietario de la infraestructura de los pasos fronterizos, donde se regula el uso de las instalaciones.

La adopción de una estrategia y de un plan de acción nacionales en materia de Gestión Integrada de Fronteras corresponde al marco legal y regulatorio; véase el capítulo 12 para una información más detallada.

## 6.2. Marco institucional

**En lo referente al marco institucional, la cooperación interinstitucional es garantizada mediante grupos de trabajo, el intercambio de funcionarios de enlace y oficinas comunes de análisis de riesgos.**

La puesta en práctica del concepto de la Gestión Integrada de Fronteras es un proceso a largo plazo que abarca la coordinación entre una gran variedad de actores y numerosas actividades necesarias. Esto se puede facilitar mediante varios medios, por ejemplo:

- Estableciendo una estructura formal de coordinación en forma de un grupo de trabajo interinstitucional;
- El intercambio de funcionarios de enlace;
- Creando oficinas conjuntas p.ej. para el intercambio de información y/o análisis de riesgos.

La mayoría de estas estructuras se ven con mayor detalle en el capítulo 7 sobre cooperación internacional.

### **Grupo de trabajo interinstitucional sobre Gestión Integrada de Fronteras**

Un grupo de trabajo interinstitucional debe reunirse en intervalos regulares y ha de estar compuesto por altos funcionarios de cada ministerio, asesorado por expertos en la gestión de fronteras de cada organismo (abogados, gestión, etc.) y controlado por un grupo de supervisión o comité directivo que es dirigido directamente por el liderazgo político.

Las tareas de este grupo de trabajo son la resolución de los problemas de cooperación y la identificación de las

áreas en las que una mayor cooperación, incluyendo el intercambio de información, sería muy beneficiosa y donde existen intereses conjuntos. La forma más fácil de hacer esto es desarrollando una estrategia y un plan de acción nacionales en materia de Gestión Integrada de Fronteras. La estrategia define los objetivos para mejorar la gestión de las fronteras, mientras que el plan de acción enumera las actividades concretas para alcanzar dichos objetivos, define además las responsabilidades e incluye plazos y costes. Tanto la estrategia como el plan de acción han de basarse en un análisis exhaustivo de la situación actual en el campo de la gestión de fronteras. El capítulo 12 ofrece información detallada sobre cómo desarrollarlos y el Anexo 7 incluye un cuestionario de autoevaluación que puede emplearse para el análisis de la situación corriente.

Donde existan una estrategia y un plan de acción nacionales en materia de GIF el grupo de trabajo interinstitucional también es responsable de supervisar la puesta en práctica y actualización de ambos documentos en intervalos regulares. Se ha de definir de forma concisa la relación con cualquier otro grupo de trabajo interinstitucional/interministerial y se deben definir procedimientos específicos para la resolución de conflictos.

### **Centro de coordinación nacional**

Para obtener conciencia de la situación existente en la gestión de fronteras de un país se puede crear un centro nacional de coordinación. Este centro debería coordinar las actividades de todos los organismos de gestión de fronteras las 24 horas del día y los 7 días de la semana y ha de ser responsable de:

- Elaborar informes situacionales sobre una base diaria, semanal y ad hoc;
- Recopilar información fáctica inmediata sobre situaciones y mensajes de alerta rápida.

Toda la información será intercambiada de forma electrónica. Gracias a este centro nacional de coordinación sobre gestión de las fronteras, se facilitaría y aceleraría el contacto y el intercambio de información con otros organismos estatales e internacionales.



### Grupos conjuntos de expertos

Se organizarán unidades conjuntas de expertos siempre que se precise y basándose en análisis de riesgos, por ejemplo, sobre búsquedas o inspección de documentos. Su creación depende del emplazamiento, pero se suele hacer ad hoc, y habitualmente están compuestas por el personal de los organismos que controlan a las personas y mercancías. Estas unidades disponen de funcionarios que son responsables de dirigir investigaciones ulteriores y exhaustivas sobre los pasajeros y mercancías que no pasan el control inicial de aduanas.

El concepto de “unidades especiales” o grupos de expertos se ha establecido a nivel mundial dentro de los organismos de gestión de las fronteras.

La idea de compartir capacidades y conocimientos especializados se puede aplicar más allá de la mera creación de equipos conjuntos. Los miembros del personal que destacan por sus capacidades especiales, como la inspección de vehículos o documentos, el conocimiento de idiomas extranjeros o TI, también se pueden ser trasladados para asistir a otros organismos.

## 6.3. Procedimientos

**El objetivo de los procedimientos de cooperación interinstitucional es llegar a un flujo de trabajo global, en el que están incluidas las actividades de todos los organismos importantes en materia de gestión de las fronteras, para garantizar un procesamiento impecable en los pasos fronterizos y la coordinación de las actividades de vigilancia de fronteras.**

Para lograr unos procedimientos racionalizados y mejor coordinados, los **volúmenes de trabajo** existentes en cada organismo deben ser descritos y analizados a nivel central, regional y local, siempre que se vea afectada un área de competencia de otra parte interesada, especial-

mente cuando esto se refiera a las responsabilidades, secuencias y tiempos de procesamiento en los pasos fronterizos. Los solapamientos y retrasos detectados se resolverán conjuntamente y los procedimientos en cuestión serán modificados de forma adecuada. Consulte la sección de Buenas Prácticas 2 al final del presente capítulo para un ejemplo del flujo de trabajo.

Una **hoja de circulación** que enumera los controles de mercancías llevados a cabo por los servicios de aduanas e inspección en los pasos fronterizos, y que es sellada y firmada después de cada paso del procedimiento, proporciona transparencia y garantiza que se realicen los controles requeridos. Un ejemplo de una hoja de circulación se muestra en el Anexo 2.

Todos los agentes e inspectores de un PF/PED/PIF o unidad de control móvil han de saber cómo actuar en caso de toparse con elementos significativos para otros servicios. Esto se refiere especialmente a la cooperación entre los servicios de aduanas y la guardia de fronteras, pero también entre la aduana y los servicios de inspección en relación con elementos que entran bajo la autoridad de los funcionarios veterinarios, de higiene de los alimentos y piensos, o fitosanitarios, especialmente cuando estos últimos no están presentes. Los agentes de aduanas y guardias de fronteras, por tanto, han de disponer de listas de partidas que sólo pueden entrar en el país después de una inspección veterinaria, de higiene de los alimentos y piensos, o fitosanitaria.<sup>20</sup> Las partidas en cuestión serán remitidas de forma inmediata a los inspectores competentes para que lleven a cabo los controles requeridos de la documentación, identidad y controles físicos. Los controles de vehículos han de estar claramente definidos y normalizados, determinando también el lugar y los responsables de llevar a cabo dichos controles, el servicio que inicia el procedimiento y el tipo de instalaciones específicas requeridas para ello.

### Controles conjuntos

Los organismos de gestión de fronteras han de considerar la opción de llevar a cabo controles conjuntos o

<sup>20</sup> En la UE, por ejemplo, las autoridades aduaneras han de ser capaces de verificar que las mercancías importadas/exportadas no violan derechos de propiedad intelectual, como los establecidos en el Reglamento nº 2100/94 relativo a la protección comunitaria de las obtenciones vegetales.

coordinados para acortar los tiempos de tramitación. Un ejemplo de un control conjunto en los pasos fronterizos es el concepto de control de parada única<sup>21</sup>.

Los controles conjuntos de personas y mercancías también se pueden llevar a cabo por unidades móviles especializadas en el análisis de riesgos. Los controles intensivos en un determinado emplazamiento generalmente no han de ser superiores a dos horas para lograr un trabajo efectivo contra las redes de contrabando y trata de personas, puesto que suelen ser avisadas muy rápidamente sobre los controles y se trasladan por rutas alternativas. En la mayoría de los casos las unidades móviles están compuestas por la guardia de fronteras y el servicio de aduanas, pero otros organismos de orden público, los servicios de inspección fitosanitaria, de higiene de los alimentos y piensos, y veterinaria, y los inspectores de salud humana deben unirse a ellas cuando sea necesario.

#### Acciones conjuntas

Se pueden llevar a cabo acciones específicas de gran impacto sobre un determinado grupo de gente, vehículos o cargas en los pasos fronterizos, en la zona fronteriza o en el interior. Un plan de acción detallado debe incluir el liderazgo, las responsabilidades, objetivos, plazos, duración, perfil de riesgos, perfiles operativos, instalaciones disponibles y números de contacto correspondientes. Los miembros han de ser informados adecuadamente antes de la acción conjunta y los resultados serán evaluados de forma sistemática y empleados como base para los análisis de riesgos y futuras acciones. Los sistemas para la evaluación conjunta por parte de los organismos que participan en la operación conjunta también se deben establecer de antemano.

Además de los agentes de aduanas y fronteras, se puede invitar a otros organismos para participar en la acción, como los servicios de inspección fitosanitaria, de higiene de los alimentos y piensos, y veterinaria, la policía, orga-

nismos responsables de la inspección comercial, de las normas laborales o de la contratación ilegal de extranjeros. Al mismo tiempo otras partes interesadas, como la fuerza policial, han de ser informadas en caso de necesitar su intervención en un plazo corto de tiempo.

#### Planes de contingencia

Los planes de contingencia y emergencia deben especificar la asignación de responsabilidades en caso de amenazas inminentes para la seguridad o salud pública, o en situaciones extremas como desastres naturales, enfermedades pandémicas, la llegada masiva de inmigrantes irregulares o refugiados, actividades terroristas o accidentes y fuegos de gran envergadura en la zona fronteriza. Estos planes se han de **desarrollar a nivel central**, basándose en el análisis de riesgos de amenazas identificadas, pero serán **adaptados a nivel regional y local**. El personal de cada PF debe ser informado sobre la asignación de responsabilidades y tareas entre los servicios presentes. Los temas básicos por tratar incluyen la disponibilidad de los datos de contacto de varios agentes locales que deben ser contactados en situaciones específicas. Se recomienda el uso de ejercicios prácticos que impliquen a todos los servicios competentes, a fin de mejorar los procedimientos.

## 6.4. Recursos humanos y formación

**La formación interinstitucional contribuye a un mejor entendimiento de las funciones, responsabilidades y necesidades de otros organismos de gestión de fronteras.**

#### Formación conjunta

En las actividades conjuntas de formación debería participar el personal de todos los organismos de gestión de fronteras. La principal función de estas actividades es la

<sup>21</sup> Este documento usa el término “parada única” para referirse a controles conjuntos y físicos llevados a cabo por diferentes organismos una única vez al mismo tiempo en el mismo lugar. En los textos de aduanas se hace referencia a esto con el concepto de “servicio centralizado”. Esto no se debe confundir con el concepto de ventanilla única, que permite que todos los datos que precisan los diferentes organismos de gestión de fronteras sean presentados (electrónicamente, cuando sea posible) en el mismo punto de acceso, a fin de evitar duplicados y facilitar el comercio.

consolidación de la confianza y el intercambio de información, pero también se reflejan en un uso más eficiente de los recursos.

Se distingue entre dos tipos de formación interinstitucional:

- Formación sobre normas y procedimientos relacionados o que forman parte de la cooperación con otros agentes;
- Formación conjunta con otros organismos sobre temas de interés común<sup>22</sup>;
- Formación para familiarizar al personal con las funciones y actividades de las contrapartes y para aumentar el conocimiento sobre la importancia y las ventajas de una cooperación interinstitucional.

Estas actividades de formación no están destinadas únicamente al personal nuevo, sino que también son parte de la formación continua e incluyen los niveles operativos y administrativos de todos los organismos. Una formación interinstitucional estándar, cuyo objetivo es introducir a los participantes en otros organismos de gestión de fronteras, debe abarcar las siguientes áreas: estructura organizativa, marco legal, funciones y competencias básicas y otras áreas de interés común.

El “Manual de formación sobre Gestión Integrada de Fronteras en el marco de la cooperación exterior de la Comisión Europea” ofrece información más detallada y más ejemplos de cursos de formación en materia de GIF.

Además de la formación conjunta mencionada para todos los organismos, se pueden organizar las siguientes actividades de formación interinstitucional:

- El personal de otras instituciones es invitado a asistir a la formación sobre un tema de interés para más de un organismo (p.ej. las tareas de los funcionarios de enlace);

- Compartir conocimientos especializados y material de formación entre los distintos organismos p.ej. el personal autorizado imparte cursos de formación al personal consular y de visados sobre temas como la inspección de documentos y los interrogatorios para la investigación; los servicios de inspección imparten cursos de formación al personal aduanero sobre los procedimientos para prevenir la introducción de organismos perjudiciales o sobre los controles para prevenir el contrabando de productos de origen animal, etc.

En algunos casos las propias unidades de formación disfrutan de centros comunes de formación nacional, suelen ser centros de formación compartidos por diversos organismos. Esto, por una parte, significa una reducción de los costes para los distintos organismos y aumenta el acceso a los recursos (véase subcapítulo 6.6); por otra parte, gracias a ello se facilita el intercambio cruzado de ideas, se brinda al personal de los distintos organismos la oportunidad de crear nuevos contactos formales e informales, y se refuerza el concepto de gestión de fronteras para un planteamiento más coherente a nivel nacional.

## Manejo del personal

Por lo general, la cantidad de personal asignado a los PF, fronteras terrestres y marítimas, debe ser acordado por los correspondientes organismos de gestión de fronteras, basándose en análisis de riesgos de las amenazas identificadas y en el volumen del tráfico. Se deben armonizar las horas de trabajo de los diferentes organismos, incluyendo los cambios de turno, en cada paso fronterizo, con el fin de posibilitar reuniones conjuntas de los jefes de turno. Los cambios de turno, ya estén sincronizados o no, han de prever un espacio mínimo de 30 minutos de solapamiento entre los dos turnos para evitar la interrupción de los procedimientos que se están llevando a cabo y permitir un traspaso limpio.

<sup>22</sup> Por ejemplo, tendencias existentes y modus operandi; documentos de viaje, visados y permisos de residencia, legislación en materia de asilo y migración; código de conducta/ético; idiomas extranjeros; uso de equipos/herramientas TI; detección y arresto de inmigrantes irregulares; detección de contrabando y trata de seres humanos; detección y procesamiento de documentos falsos; detección y procesamiento de vehículos robados, narcóticos, armas, explosivos y sustancias peligrosas.

## 6.5. Comunicación e intercambio de información

El intercambio de información interinstitucional debe hacerse por escrito con el fin de garantizar que los lazos de comunicación no se vean cortados al cambiar de personal.

La comunicación interinstitucional generalmente se lleva a cabo en tres niveles:

- **Local:** Los responsables/jefes de turno están diariamente en contacto; los jefes de los puestos fronterizos se reúnen de forma regular (p.ej. semanalmente) y ad hoc (p.ej. en caso de alerta previa o al enfrentarse a situaciones imprevistas);
- **Regional:** Los directivos de la oficina regional organizan reuniones regulares (p.ej. mensuales) y reuniones ad hoc;
- **Central:** Los representantes de todos los organismos se reúnen de forma regular, por ejemplo, mensualmente, y también organizan reuniones ad hoc; asimismo los representantes del grupo de trabajo interinstitucional de GIF se reúnen de forma regular (p.ej. dos veces al año).

Un acuerdo formal entre todos los organismos participantes sirve para aclarar qué formación será compartida y con quién. Después se ha de decidir cómo será intercambiada la información; se elaborarán, distribuirán y rellenarán los protocolos y actas para las reuniones (también para reuniones improvisadas).

Los métodos de intercambio de información incluyen:

- Encuentros y **reuniones**;
- Designación de las **personas de contacto** o puntos focales dentro de cada organismo;
- Intercambio de informes y datos en **copias impresas**;
- Intercambio de informes y datos en formato **electrónico**;

- Uso compartido de información seleccionada de **bases datos** con el personal autorizado de otros organismos, p.ej. mediante una solicitud escrita o de forma automática para determinados conjuntos de datos (como en el campo de la estadística, cuando no hay datos personales);
- Bases de datos comunes.

A la hora de crear un nuevo sistema de TI o actualizar los sistemas existentes se ha de tener en cuenta lo siguiente:

- La **compatibilidad** con otros sistemas en uso o planificados, no sólo dentro del propio ministerio sino también con los de sus homólogos. No es necesario que sea una compatibilidad completa: normalmente es suficiente con tener la posibilidad de crear interfaces con otras bases de datos existentes;
- **Seguridad** (protección de datos, acceso controlado);
- **Responsabilidad** (registro de los accesos, nombres de usuario, etc.);
- **Adaptabilidad** (añadir/modificar componentes/módulos, usuarios, etc.).

La creación de sistemas conjuntos como un sistema operativo común con submódulos asignados a cada organismo de gestión de fronteras facilitaría el intercambio autorizado de información.

### Alerta rápida

Es preciso desarrollar un **sistema efectivo de alerta rápida**, ya sea mediante un sistema de puntos de contacto en los distintos organismos o mediante soluciones TI. Para más información sobre la alerta rápida consulte el subcapítulo 10.4.

## 6.6. Infraestructura y equipamientos

Gracias al uso compartido de las instalaciones, el uso y la adquisición conjunta de equipamiento, se reducen los gastos y se fomenta la cooperación entre los organismos.

**Selección de pasos fronterizos prioritarios**

Se recomienda llevar a cabo evaluaciones regulares de las instalaciones y dispositivos existentes, así como la identificación de nuevas carencias y necesidades. Esto incluye la selección de **pasos fronterizos prioritarios** en coordinación con todos los organismos de fronteras, en los que se concentrarán los recursos basándose en el análisis de riesgos y el volumen del tráfico.

Las decisiones sobre los PFs prioritarios o la actualización de los PFs también habrán de coordinarse con las demás partes interesadas como el Ministerio de Transporte y los operadores de transporte de mercancías, mediante el uso de un proceso sistemático de análisis de riesgos operativos y estratégicos (véase el Capítulo 10). Asimismo, es importante consultar al (los) estado(s) vecino(s) y tener en cuenta sus planes de desarrollo en lo que respecta a los PFs.

En algunos países las infraestructuras de los PF/PIF/PED realmente no pertenecen al Estado y, por tanto, no están bajo el control directo de los organismos de gestión de fronteras que las usan. En tales casos los organismos en cuestión han de establecer contratos que formalicen sus responsabilidades en lo que se refiere al uso, mantenimiento y cobertura de gastos.

A pesar de que en el caso de las partidas comerciales inspeccionadas en los PIF y PED se han de respetar requisitos detallados en relación con la infraestructura y el equipo técnico, a fin de evitar cualquier contaminación cruzada entre las mercancías inspeccionadas, determinadas instalaciones pueden ser de uso conjunto en caso de que las inspecciones veterinarias, y de alimentos y piensos no se comprometan a sí mismas o se vean comprometidas por otros controles fronterizos. Dependiendo de la infraestructura de la que disponga un PIF, puede estar autorizado para determinados productos de origen animal solamente o bien para toda la gama de productos de origen animal (a temperatura ambiente, refrigerados o congelados), así como para diferentes

tipos de animales vivos (Ungulados (U), Équidos registrados (E) u otros animales (O)).

En el caso de los PIF autorizados para realizar controles de animales vivos, debe existir un carril de tráfico separado hacia las instalaciones del PIF, a fin de evitar períodos de espera innecesarios a los animales vivos objeto del control.

**Uso conjunto de instalaciones e infraestructuras**

El grado en el que se pueden compartir las infraestructuras e instalaciones depende de varios factores. A continuación se expone una lista de las infraestructuras e instalaciones que pueden servir para un uso conjunto.

## ■ Nivel central (y regional)

- Base de datos común (acceso conjunto sólo a archivos/datos donde exista un interés común garantizado por ley)
- Sistema armonizado de comunicación por radio
- Líneas de teléfono comunes (sistema interno de telefonía)
- Vehículos para propósitos conjuntos

## ■ Pasos fronterizos

- Puestos de inspección comunes:
  - a. Carril de circulación para vehículos de pasajeros (privados, turismos y autobuses) en la entrada al país (desde el paso fronterizo hasta los puntos de control)
  - b. Carril de circulación para vehículos de pasajeros (privados, turismos y autobuses) en la salida del país (desde los puntos de control hasta el paso fronterizo)
  - c. Carril de circulación para vehículos de carga en la entrada al país (desde el paso fronterizo hasta los puntos de control)
  - d. Carril de circulación para vehículos de carga en la salida del país (desde los puntos de control hasta el paso fronterizo)
  - e. Espacio adecuado para el control de vehículos fuera de los carriles de circulación (vehículos de pasajeros)

<sup>23</sup> In those countries where the border police/ border guard is a directorate or department of the state police, this cooperation actually falls under intraservice cooperation.



- f. Plazas de aparcamiento
- Infraestructura externa:
  - a. Instalaciones para el alojamiento de los perros oficiales
  - b. Cercado del paso fronterizo
  - c. Iluminación
  - d. Sistema de vigilancia exterior (vídeo)
- Infraestructura interna:
  - a. Espacio para las instalaciones de telecomunicaciones/cableado
  - b. Sistema de vigilancia interior (vídeo)
  - c. Instalación central para la vigilancia coordinada y videovigilancia
  - d. Sala/s de interrogatorio
  - e. Instalaciones de detención
  - f. Espacios para el personal/de recreo (sala común, sala de estar, ducha)
- Infraestructura técnica:
  - a. Aire acondicionado, calefacción, etc.
  - b. Telecomunicaciones externas y líneas de teléfono
  - c. Línea de soporte para las telecomunicaciones
  - d. Fotocopiadora
  - e. Ordenadores (servidores, PCs, portátiles, impresoras, dispositivos de red, dispositivos de comunicación por radio, faxes, etc.)
- Puestos de despacho
  - Depósito de almacenamiento
  - Puestos/puntos de inspección comunes
  - Infraestructuras externas/internas y técnicas como se han indicado anteriormente
- Unidades móviles para el control interior
  - Adquisiciones conjuntas de vehículos (oficinas móviles de comunicación, etc.)
  - Sistemas de comunicación por radio

Puede ser una ventaja situar las oficinas/instalaciones de inspección de todas las instituciones dentro de **un mismo edificio**, puesto que así se fomenta la comunicación informal. Donde esto no sea posible, se recomienda que los organismos se instalen en oficinas en las proximidades de las instituciones con las que más a menudo colaboran.

### *Uso conjunto de equipamientos*

Además de compartir las instalaciones, se puede considerar la posibilidad de compartir los **equipamientos**. Se debe plantear también la posibilidad de normalizar los tipos y marcas con otros organismos. La adquisición conjunta de equipos (como armas, uniformes, vehículos y gasolina) puede reducir los costes de forma significativa y debería ponerse en práctica siempre que sea posible.

La constitución de una oficina interministerial de adquisiciones conjuntas puede contribuir a ahorrar costes haciendo uso de economías de escala. Donde esto no sea posible, uno de los organismos de gestión de fronteras podría asumir la responsabilidad de llevar a cabo el procedimiento de licitación en nombre de todos los organismos de gestión de fronteras, siempre que esto haya sido solicitado y en relación a determinadas mercancías de interés común.

## 6.7. Cooperación con otras partes interesadas

A parte de los principales organismos de gestión de fronteras existen otros agentes adicionales, estatales o del sector privado, cuyas actividades e intereses han de tenerse en cuenta, y que también deberían participar en las estructuras de coordinación/cooperación en materia de Gestión Integrada de Fronteras, ya sea de forma improvisada o sobre una base más permanente.

La cooperación y comunicación con ambas partes interesadas ha de estar regulada por la legislación correspondiente o mediante acuerdos bilaterales/multilateral y diversos procedimientos.

### *Cooperación con agentes estatales*

Mientras que los organismos responsables del control de personas se encargan de los controles en los pasos fronterizos y la vigilancia de la línea fronteriza y zona fronteriza

colindante, la **policía**<sup>23</sup> y las autoridades de inmigración son responsables del control en el interior del país. Esto puede generar solapamientos en determinadas competencias como la lucha contra los delitos transfronterizos, de la que se encargan ambos organismos. A parte de una clara división de las responsabilidades y competencias, en tales casos se requieren procedimientos precisos para la cooperación, el intercambio de información y las actividades de seguimiento. Ambos organismos han de llegar a un acuerdo sobre los datos a los que tienen un acceso compartido, como por ejemplos los datos de las personas a las que se les haya denegado la entrada en el país. Se debe velar especialmente por la protección, los derechos y obligaciones de los funcionarios que hayan sido autorizados para acceder a dichos datos.

Puesto que una de las principales tareas de la gestión de fronteras es prevenir los delitos transfronterizos, se requiere una estrecha cooperación entre las **fiscalías del estado** (Ministerio de Justicia). En lo que se refiere a la extradición, ambas partes deben cooperar estrechamente. Por tanto, se ha de llegar a un acuerdo sobre las instrucciones escritas y el intercambio de información improvisado relacionado con cuestiones de retorno y asuntos relacionados.

La guardia de fronteras debe comprobar y puede aceptar, rechazar o revocar visados y, por tanto, si el PF no está directamente conectado, debe crear un mecanismo de consulta con los departamentos consulares del **Ministerio de Asuntos Exteriores**. La guardia de fronteras ha de poder acceder al registro de visados, incluso en el caso de que se usen diferentes sistemas de TI en los pasos fronterizos y en los consulados, con el fin de controlar los visados expedidos en la frontera.

Se podría optar por un acuerdo entre el organismo de gestión de fronteras responsable del control de personas y la oficina nacional responsable de expedir y controlar los permisos de trabajo (como la oficina nacional de empleo, el **Ministerio de Trabajo**), que prevea controles conjuntos y el intercambio de información sobre extranjeros que residen o trabajan en el país de forma ilegal, y personas que contratan a extranjeros sin permiso laboral o que organizan estancias ilegales.

Se han de firmar memorandos de acuerdos con las autoridades portuarias y aéreas o con el **Ministerio de Trabajo** para el intercambio de información y la coordinación de las horas de trabajo y uso de las infraestructuras.

### *Cooperación con agentes no estatales*

La cooperación de los organismos de gestión de fronteras con agentes no estatales se refiere a la colaboración con aerolíneas, compañías de trasbordadores y cruceros, transportistas por aire o mar, compañías ferroviarias, compañías o servicios postales, transitorios e importadores en los países de origen y destino de las mercancías, así como organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales.

Con el fin de **facilitar el comercio** es necesario simplificar en lo posible los procedimientos más importantes, pero manteniendo al mismo tiempo un control adecuado. Todas las compañías deberán ser informadas de forma rutinaria sobre las actualizaciones de los procedimientos. Por otra parte, hay que tener en cuenta que los tiempos de espera en la frontera afectan al comercio, de modo que cuando un determinado paso fronterizo, debido a una infraestructura inadecuada o a una tramitación muy lenta, se caracteriza por unos tiempos de espera significativamente mayores, podría ocurrir que las compañías de transporte busquen rutas alternativas; esto, por su parte, puede causar la degradación del paso fronterizo y la pérdida de puestos de trabajo locales.

Mientras que los organismos de gestión de fronteras precisan información sobre el tráfico transfronterizo de personas y mercancías (como horarios, listas de pasajeros, información sobre las cargas), los agentes no estatales precisan información sobre los procedimientos y requerimientos para cruzar la frontera, incluidos los horarios de apertura, asesoramiento sobre tarifas, normas y procedimientos para la importación, el tránsito y la exportación, documentación a presentar y derechos por pagar. Esta información se puede proporcionar mediante avisos públicos, publicaciones en Internet, boletines informativos, prospectos o en forma de manuales. La información urgente se publicará en tableros de anuncios

<sup>23</sup> En aquellos países donde la policía / guardia de fronteras sea una sección o departamento de la policía estatal esta cooperación sería calificada como cooperación intrainstitucional.

públicos. Se han de crear estructuras apropiadas para facilitar la comunicación (por ejemplo, redes locales, puntos/ventanillas de información en las oficinas de aduanas) donde los operadores y otras personas apropiadas puedan obtener información importante. Además de esto, es preciso establecer normas sobre los servicios ofrecidos al mercado y al público, así como procedimientos de queja.

Los **transportistas/operadores** que trasladen pasajeros o mercancías por vía aérea, marítima o terrestre (tren o carretera) tienen acceso a datos e información que es de suma importancia para el trabajo operativo de los organismos de gestión de fronteras. Estos datos incluyen los horarios de llegada, conocimientos de embarque, listas de pasajeros y personal de los transportistas, que deben ser compilados e intercambiados con antelación.

Por otra parte, los transportistas necesitan acceder a información detallada sobre los procedimientos, tasas o derechos por pagar aplicables según la legislación correspondiente, requerimientos de visados, horarios de apertura del paso fronterizo y horarios laborales de los organismos de gestión de fronteras en cuestión. No importa si esta información es proporcionada mediante folletos, pancartas o páginas web, siempre que sea una información actualizada y fácilmente accesible para los grupos de destino.

En algunos casos, los servicios de aduanas pueden acelerar la circulación de transportistas fidedignos, lo que significa que determinadas empresas pueden recibir un trato preferente con la condición de que remitan por adelantado toda la información relativa a sus operaciones, y que hayan mantenido relaciones laborales positivas y correctas durante un determinado periodo de tiempo. No obstante, estos transportistas también deben ser supervisados y evaluados aleatoriamente. Los transportistas pueden perder sus privilegios en caso de incumplimiento y también pueden ser objeto de sanciones por responsabilidad conforme con la correspondiente legislación nacional.

Las compañías ferroviarias pueden disponer de locales para los funcionarios de organismos de gestión de fronteras en las estaciones de trenes de los países vecinos, puesto que estas compañías se benefician de controles de fronteras que se realizan dentro del tren y que no están sujetos a limitación temporal (en lugar de detenerse en la frontera).

La cooperación entre los guardias de fronteras y los representantes de la sociedad civil se fomenta debido a la importante función que desempeñan, respaldando a quienes necesitan protección (solicitantes de asilo, menores sin compañía, víctimas del tráfico). En muchos países, los representantes de la sociedad civil también ofrecen formación a los organismos de gestión de fronteras, entre otras cosas acerca de la legislación en materia de refugiados y los derechos humanos internacionales, incluyendo el principio de no devolución, la información intercultural y la comunicación con solicitantes de asilo con necesidades especiales. En algunos países, la guardia fronteriza ha alcanzado memorandos de acuerdo con organizaciones no gubernamentales, describiendo modalidades específicas de cooperación, por ejemplo permitiendo el acceso regular y concediendo derechos de control de las instalaciones de recepción y centros de detención. Véase la buena práctica 6 al final de este capítulo para conocer dos ejemplos de acuerdos de cooperación entre la guardia de la frontera y actores no gubernamentales.

### **Cooperación con el público**

Es preciso publicar información de fácil comprensión, fácil acceso y actualizada sobre asuntos de interés para cruzar las fronteras del Estado dirigida al público, que ha de incluir normas, estadísticas sobre el tránsito transfronterizo, regulaciones y procedimientos, así como información sobre los posibles delitos. Se puede publicar en tableros de anuncios públicos en los pasos fronterizos o mediante folletos, pancartas y en páginas web.

Siempre que sea viable la comunicación con el público general ha de ser fomentada ofreciendo números de teléfono de información gratuita y métodos simplificados de contacto por Internet. Esto, además, aumenta las posibilidades de recibir información confidencial por parte del público, que puede ser remitida a la unidad interior, los servicios de inteligencia operativos/tácticos o la unidad de análisis de riesgos.

Se puede considerar la posibilidad de crear un portal de Internet común entre varios organismos de gestión de fronteras para informar al público sobre los horarios de apertura de los pasos fronterizos, normativas en materia de visados, requisitos de los seguros de coche, certificados de vacunación para animales y otra información relevante, explicando además las funciones y responsabilidades de todos los organismos comprendidos en el portal.



## Ejemplos prácticos

### EJEMPLO PRACTICO 1: Gestión central de todas las actividades en las fronteras azules

El Cuerpo de Guardacostas alemán (Küstenwache des Bundes) coordina las actividades de orden público en el mar y, entre otras, es responsable de la protección de las fronteras nacionales y aduanas. Aunque el cuerpo de guardacostas tenga su propio logotipo e uniforme, no es un organismo independiente, sino simplemente una entidad de coordinación cuyos miembros son el Cuerpo de Guardacostas Federal (guardia de fronteras), la Administración de Aduanas, la "Administración Federal de Vías de Navegación y Transporte Acuático" y el Instituto Federal de Agricultura (protección de alimentos/pesca). Aunque en un principio cada agencia es responsable de sus respectivas competencias, en la práctica la Administración de Aduanas y la guardia de fronteras están facultadas para actuar en el nombre del otro siempre que sea necesario. En el caso de que se arresten personas sospechosas o de encontrar mercancías ilegales, serán entregados al organismo competente al final del turno, que asume la responsabilidad del caso. Es posible que los organismos asociados demanden ayuda instantánea siempre que surja la necesidad. Dos centros de guardacostas coordinan todas las actividades para asegurar que toda la costa esté cubierta y que los mismos barcos no sean controlados repetidas veces por diferentes organismos. El gobierno federal se hace cargo del pago de la adquisición de barcos que no está asignada al ministerio correspondiente. Los barcos están equipados por los organismos correspondientes con agentes que dispongan de patentes de navegación propias y que sean navegadores expertos. Este sistema requiere un alto nivel de confianza y una cooperación impecable entre los organismos implicados, pero tiene la ventaja de una asignación de recursos optimizada a un coste mínimo.

### EJEMPLO PRACTICO 2: Volumen básico de trabajo común en la UE

Una descripción del volumen básico de trabajo que exponga la secuencia de las operaciones en los pasos fronterizos y que abarque todos los organismos responsables de los controles de personas y mercancías, es una norma para todos los Estados miembros de la UE. El control sistemático de las fronteras constituye el tercer nivel (medidas en las fronteras exteriores) del modelo de control del acceso en cuatro niveles aplicado en la UE; consulte el Capítulo 2 para una explicación detallada de este modelo de control de fronteras.

Tanto en la entrada como en la salida de la frontera, el primer contacto con los pasajeros y conductores es normalmente el servicio de guardia de fronteras responsable del control fronterizo. Como resultado de sus observaciones y controles se aplica un conjunto de medidas que abarcan desde el despacho hasta la denegación de la entrada o incluso el arresto. Todas las personas y mercancías que cruzan la frontera están sujetas a un control mínimo que se puede llevar a cabo en la propia cola de tráfico. Basándose en el análisis de riesgos los agentes pueden decidir llevar a cabo controles exhaustivos de ciertos documentos, vehículos y otros asuntos relacionados para cruzar la frontera. Estos controles en "segunda línea", en términos de la UE y del tratado de Schengen, se llevan a cabo en un carril, espacio o sala separados, para no impedir el paso por la frontera de personas y vehículos en "primera línea". En ambos casos los servicios de aduanas y la guardia de fronteras cooperan lo más estrechamente posible con el fin de acelerar tales procedimientos. Centrándose en este sentido en aumentar la efectividad y eficacia del trabajo de ambos servicios, sin ahorrar en personal. Mientras que cada servicio se concentra en sus tareas básicas, se garantiza un estrecho intercambio de información con el otro servicio involucrado, teniendo en cuenta la posibilidad de llevar a cabo controles conjuntos. Especialmente a la hora de llevar a cabo controles exhaustivos se le ofrece la posibilidad de participar a otros organismos para evitar duplicaciones e inconvenientes para todos los implicados.

Después de una inspección veterinaria, el veterinario de fronteras expide un documento en el que expresa su decisión sobre la partida examinada, en la UE este documento se denomina certificado veterinario único de entrada (CVED por sus siglas en inglés) usando el sistema TRACES. Entonces el veterinario de fronteras, el importador o la agencia marítima le remite el original del CVED al agente de aduanas como prueba de que el veterinario ha completado el despacho de la partida. Las aduanas sólo permiten el despacho de partidas/envíos de acuerdo con la decisión del veterinario de aduanas expuesta en el citado documento. Se aplicarán procedimientos similares para las inspecciones fitosanitarias, y de higiene de los alimentos y piensos.

### EJEMPLO PRACTICO 3: Datos de los pasajeros

En la UE, los transportistas deben transmitir información relativa a los pasajeros que transportan a un PF autorizado a través del que estas personas entrarán en el territorio de un Estado miembro. Los transportistas que, por omisión, no hayan transmitido datos o hayan transmitido datos incompletos están sujetos a sanciones o incluso a la confiscación del medio de transporte, la suspensión temporal o la retirada de la licencia de explotación.

La información comprenderá:

- Número y tipo de documento de viaje utilizado,
- Nacionalidad,
- Nombres completos,
- Fecha de nacimiento,
- PF de entrada en el territorio de la UE,
- Código de transporte,
- Hora de salida y llegada del transporte,
- Número total de pasajeros del transporte,
- El punto de embarque inicial.

Las listas de pasajeros, incluyendo los nombres y los lugares de embarque y de destino, han de ser elaboradas por cada aeronave, de conformidad con el artículo 29 del Convenio de Chicago. No obstante, debido al incremento del tráfico aéreo y a la intensificación de los controles de seguridad, el procesamiento de esta información puede provocar retrasos significativos. La información anticipada sobre los pasajeros (API) es una forma de acelerar este proceso, enviando la información necesaria al aeropuerto de llegada mientras la aeronave está en vuelo y reduciendo los trámites administrativos a la llegada, por ejemplo, eliminando la necesidad de rellenar el formulario de visado. A pesar de que la participación en la API conlleva costes adicionales para los operadores y las autoridades de control, pueden acceder a cooperar por la ventaja que supone un despacho más rápido de los pasajeros. Los costes de instalación de este sistema incluyen el establecimiento de un sistema de intercambio de datos electrónico y la formación de personal en materia de los nuevos procedimientos.



#### EJEMPLO PRACTICO 4: Marineros en tránsito

La cooperación entre los transportistas puede facilitar la expedición de visados a favor de marineros en tránsito. En el espacio de Schengen, el Código comunitario sobre visados (Reglamento nº 810/2009) facilita la expedición de visados de tránsito en la frontera a favor de marineros embarcados en un buque atracado o esperado en un puerto Schengen, cuando desembarquen de un buque que hizo entrada en un puerto Schengen o cuando reembarcan pasando de un buque que hizo entrada en un puerto Schengen a otro buque que zarpará de un puerto situado en otro Estado miembro que aplica plenamente el acervo de Schengen. Para este propósito, el armador o su agente marítimo informarán las autoridades competentes y firmarán una declaración por la que se hacen garantes de dichos marinos en tránsito. Las autoridades competentes verifican la información recibida y que los marineros cumplen todas las demás condiciones para entrar en el país. No obstante, los visados se deben emitir en la frontera solamente en casos excepcionales, lo que en este caso significaría que los marineros no tuvieron la posibilidad de solicitar un visado en el consulado.

#### EJEMPLO PRACTICO 5: Sistema integrado de gestión de la inmigración

Hungría ha establecido un sistema de control unificado para todo el país que armoniza las funciones y medidas (a nivel municipal) de todos los organismos de orden público y organizaciones laborales. Este sistema de filtrado de la migración, conocido como CHECKNET, se ha desarrollado como una red que garantiza que las unidades ejecutivas de las autoridades implicadas cumplan con sus funciones de forma coordinada en relación a los plazos, el territorio y los métodos. La cooperación entre estas autoridades incluye un control conjunto de la inmigración, de las políticas laborales y la protección del orden público, el intercambio de información y experiencias relacionados con la inmigración irregular y la formación conjunta del personal de los organismos asociados. Las autoridades llevan a cabo sus actividades en los principales puntos y rutas usadas para la inmigración irregular tales como las ciudades, estaciones de trenes y autobuses, establecimientos que proporcionan alojamiento, autopistas, construcciones, mercados y regiones agrícolas. Este tipo de sistema integrado solamente se debe introducir una vez que los países hayan alcanzado una fase avanzada y estable de coordinación y cooperación interinstitucional a través de otros medios.

El Centro de Gestión Integrada, que es gestionado por la Policía Nacional húngara, coordina las funciones relacionadas con la lucha contra la inmigración irregular llevada a cabo por la policía, la Oficina de Inmigración y Nacionalidad húngara, la guardia de aduanas y financiera y la Inspección Nacional de Trabajo, gracias esta red de enlace virtual en los niveles central y regional.

Los principales beneficios logrados como resultado de esta buena práctica son:

- Mayor efectividad de la lucha contra la inmigración irregular;
- Vigilancia de fronteras y control del tráfico transfronterizo mejorados;
- Cooperación y asistencia mutua entre los organismos; y
- Una gestión más efectiva de los recursos humanos.

 **EJEMPLO PRACTICO 6:** Cooperación de la guardia de fronteras con actores no estatales

La ACNUR, Cruz Roja Litwana y el Servicio estatal de guardia de fronteras de **Lituania** han firmado un Memorando de acuerdo sobre cooperación mutua que resuelve cuestiones relacionadas con los solicitantes de asilo. Las modalidades de cooperación del MoU facilitarán el seguimiento de los solicitantes de asilo que llegan a la frontera y el conocimiento de datos sobre el alojamiento y los posibles ingresos de los solicitantes. Los monitores asignados serán capaces de contactar con los solicitantes de asilo en los puntos de paso de la frontera, asesorar a las autoridades y debatir la solicitud y la aplicación de las normas de la UE e internacionales, así como de la legislación nacional. Tiene por objeto garantizar que las normas internacionales sean plenamente respetadas. La ACNUR proporcionó formación a los guardias de fronteras lituanos antes ya de firmar el acuerdo.

En **Hungría**, la guardia de fronteras húngara, el Comité Húngaro de Helsinki (HHC) y la ACNUR alcanzaron un Memorando de acuerdo tripartito en 2006, que formaliza la cooperación, las funciones y responsabilidades, así como las metodologías de trabajo de cada parte. En virtud del MoU, los monitores del HHC visitan regularmente las instalaciones de detención a corto plazo y hablan con los extranjeros que se encuentran en ellas. También revisan los ficheros, que se presentan anónimos, a fin de cumplir las leyes de protección de datos de quienes fueron devueltos a un tercer país. Un Grupo de trabajo compuesto por los altos representantes de las partes revisan la aplicación y debaten los problemas a abordar. El Grupo de trabajo también realiza visitas de campo *ad hoc* y propone actividades de formación para la guardia de fronteras. Las actividades de formación se diseñan y se realizan tanto a nivel de alta dirección como a nivel de campo/expertos en materia de conocimiento intercultural, el principio de no devolución y comunicación con solicitantes de asilo con necesidades especiales. La cooperación tripartita ha contribuido de forma significativa a mejorar una gestión de la frontera sensible a la protección y respetuosa con los derechos humanos en Hungría. El MoU, un ejemplo de buenas prácticas por lo que respecta a un marco de cooperación entre los organismos de orden público, la ACNUR y las ONG, tiene por objeto garantizar el acceso al territorio y al procedimiento de asilo para las personas que necesitan protección internacional.





# CAPÍTULO



# CAPÍTULO 7

## COOPERACIÓN INTERNACIONAL

### ESTE CAPÍTULO DESCRIBE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA DE GESTIÓN INTEGRADA DE FRONTERAS

Las principales áreas para una cooperación internacional son:

- Marco legal e institucional;
- Procedimientos armonizados;
- Operaciones, controles y patrullas conjuntas a nivel internacional ;
- Intercambio de información y datos estadísticos, alerta rápida; y
- Infraestructuras conjuntas: pasos fronterizos conjuntos.

La cooperación internacional se refiere a la cooperación con organizaciones y foros internacionales, así como con otros estados a nivel bilateral y multilateral. Tal cooperación puede tener lugar en un nivel central (entre ministerios o instituciones), regional (entre oficinas regionales) o a nivel local, comprendiendo pasos fronterizos en ambos lados de la frontera.

Los organismos de gestión de fronteras han de facilitar la cooperación internacional de acuerdo con el análisis de riesgos estratégico y en consonancia con la estrategia nacional de política exterior (habitualmente elaborada y coordinada por los respectivos ministerios de asuntos exteriores).

## 7.1. Marco legal y regulatorio

Además de las delimitaciones y demarcaciones de las fronteras del Estado y la designación de los pasos fronterizos oficiales, el marco legal también debe normalizar la cooperación internacional en materia de control de las fronteras. Esto incluye actividades conjuntas en los pasos fronterizos, en la línea de frontera y en determinadas zonas fronterizas, el intercambio de información y datos, acuerdos de asistencia mutua (por ejemplo, compartiendo información confidencial para la lucha contra el crimen organizado) así como la participación en organizaciones internacionales y la firma de convenios internacionales. Aunque los acuerdos no dejan de ser herramientas muy útiles, a menudo lo mejor es incluir estipulaciones específicas en la legislación.

Una vez que los acuerdos estén formulados de modo general, se precisan protocolos detallados de ejecución para garantizar la cooperación actual. Un **acuerdo de control de fronteras** puede incluir:

- La posibilidad de establecer pasos fronterizos comunes en el territorio de uno de los países,
- Control/inspección de trenes que parten de un territorio del país vecino,
- Procedimientos operativos comunes en los pasos fronterizos, y
- Manejo de violaciones.

Además de esto, dependiendo de la intensidad de la cooperación entre los países implicados, se pueden establecer **acuerdos bilaterales** que comprendan:

- La designación de los puntos de contacto oficiales o de funcionarios de enlace, o bien el establecimiento de nuevas oficinas de contacto,
- El establecimiento de planes de emergencia comunes,
- Formación/prácticas asociadas,
- Patrullas conjuntas,
- Investigaciones conjuntas,<sup>24</sup>
- Vigilancia transfronteriza,

- Intercambio de información y análisis de riesgos,
- Armonización de las prácticas de trabajo cotidiano en los pasos fronterizos,
- Una ficha de circulación conjunta que cubra los controles en ambos lados de la frontera,
- Procedimientos de readmisión en relación a personas y mercancías/partidas cuya entrada haya sido denegada,
- Entrega controlada, y
- Persecución y formación de unidades de intervención rápida compuestas por guardias de fronteras nacionales con derecho a respaldar al país vecino dentro de su territorio en caso de situaciones excepcionales o urgentes.

Un acuerdo sobre **procedimientos integrados de fronteras** ha de regular lo siguiente:

- Qué, cómo y dónde operan las autoridades que llevan a cabo el control;
- Las secuencias de control (evolución del trabajo);
- Quién tiene qué tipo de competencias y obligaciones (uniformes, armas de fuego);
- Definición de un área particular donde cada autoridad pueda ejercer sus competencias;
- Dónde y en qué forma se llevan a cabo los controles exhaustivos (conjunta o independiente-mente), y cuál ha de ser el contenido de tales controles;
- Qué procesos se han de poner en práctica y bajo qué competencia entran en caso de detectarse un acto ilegal;
- El orden de entrada, estancia y retorno al paso fronterizo (el área donde se lleva a cabo el control determina qué autoridad de control de fronteras es responsable del orden del paso fronterizo);
- La facilitación de mercancías y personas prioritarias;
- Si es posible se han de crear carriles de control separados, p.ej. uno para ciudadanos del país y otro para extranjeros sujetos a requisitos de visado o a un control más exhaustivo;
- Orden de control en los carriles de autobuses; y
- Obligaciones financieras (respecto a otras agencias).

<sup>24</sup> Las investigaciones conjuntas precisan un procedimiento judicial conjunto con un pleno conocimiento de las limitaciones legales y de los ámbitos de soberanía nacional en materia de actuación judicial.



### **Control de fronteras y control de aduanas**

Un acuerdo entre los países sobre el control de fronteras o el control de aduanas ha de estipular lo siguiente:

- Los organismos responsables de su ejecución;
- La designación de puntos de contacto;
- Áreas de cooperación (p.ej. cooperación diaria, prevención del cruce ilegal de fronteras, contrabando de mercancías, drogas, transporte de sustancias peligrosas y tóxicas por las fronteras estatales);
- Forma de cooperación (p.ej. patrullas y controles conjuntos, reuniones e intercambio de información regulares, actividades dentro del territorio del país vecino); y
- Aspectos técnicos: entrada en vigor y expiración del acuerdo, posibilidad de incluir a otros estados como parte del acuerdo, solución de disputas.

### **Inspección de plantas y de productos vegetales**

Los acuerdos bilaterales entre los servicios de inspección fitosanitaria deben centrarse en los asuntos prácticos relacionados con las partidas que cruzan la frontera como, por ejemplo, las condiciones para la reintroducción de partidas rechazadas. Esto incluye los formularios estándar, la documentación que se ha de presentar y los procedimientos aplicables cuando no se cumplen las condiciones fijadas para la importación.

### **Inspección de animales vivos y productos de origen animal**

Igual que el servicio de inspección fitosanitaria, el servicio de inspección veterinaria debe formalizar acuerdos con otros estados para establecer normas para partidas rechazadas y reimportadas en términos de la documentación y procedimientos requeridos. Estos acuerdos, asimismo, han de fijar la frecuencia de los controles que se llevarán a cabo en los puestos de inspección fronterizos de acuerdo con la situación sanitaria del país de origen.

### **Inspección de alimentos y piensos de origen no animal**

Al igual que el servicio de inspección de plantas, el servicio de inspección de alimentos y piensos debe alcanzar acuerdos con otros estados sobre las normas para partidas rechazadas en términos de la documentación y los procedimientos necesarios.

## **7.2. Marco institucional**

El marco institucional de un organismo de gestión de fronteras debe tener en cuenta las relaciones bilaterales y multilaterales activas, incluyendo el intercambio de información y datos, la participación en organizaciones internacionales, foros y plataformas regionales, el intercambio de funcionarios de enlace, las operaciones internacionales, la formación y el intercambio de programas.

### **Funcionarios de enlace**

La implementación o el intercambio de funcionarios de enlace se acordará con países que hayan sido identificados como especialmente importantes (vecinos o países de origen de flujos significantes de emigrantes o mercancías) esto contribuye a un mejor intercambio de información y coordinación, tanto a nivel operacional como estratégico.

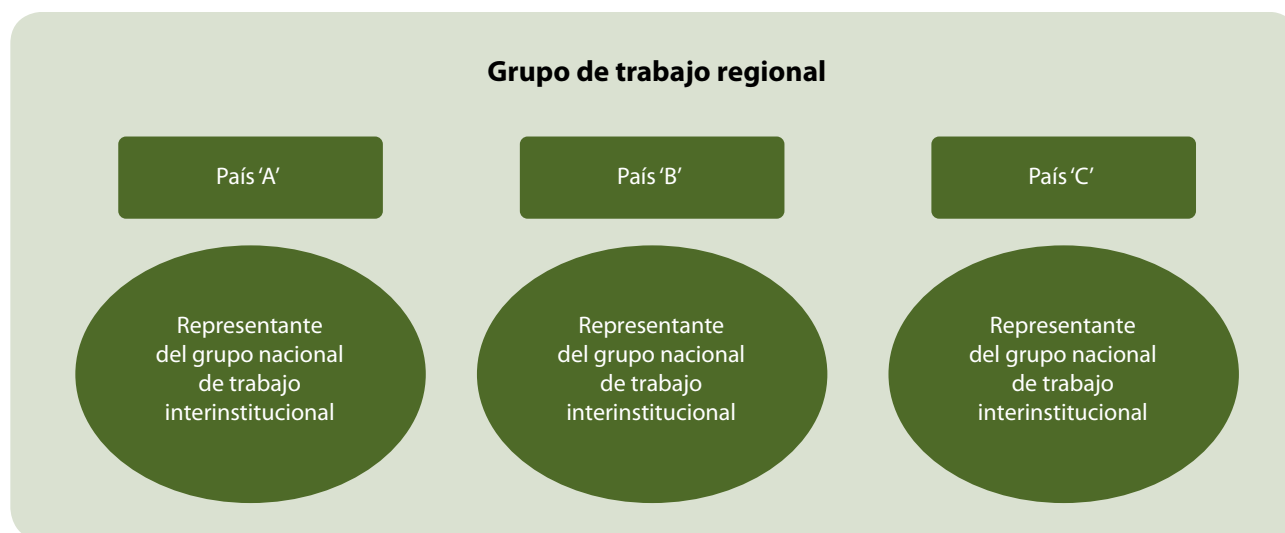
Se distingue entre dos tipos de funcionarios de enlace: los “especializados” y los “comunes”. Mientras que los funcionarios de enlace especializados tienen un número de tareas limitado y bien definido (por ejemplo, un funcionario de enlace de inmigración), los funcionarios de enlace comunes cubren un gran margen de temas y pueden representar también a otros organismos de gestión de fronteras. Es importante que la función de un funcionario de enlace quede clara, para evitar confusiones o malentendidos con posterioridad.

### **Oficinas de contacto conjuntas**

Las oficinas de contacto conjuntas, donde los funcionarios de los distintos países colaboran estrechamente compartiendo también los mismos espacios, precisan un alto nivel de integración y sirven para acelerar el intercambio de información para la cooperación rutinaria, así como en caso de emergencias y violaciones reglamentarias.

Estas oficinas, que abarcan uno o más países vecinos, pueden constituirse en pasos fronterizos estratégicos e importantes o en un establecimiento en uno de los países implicados elegido por acuerdo mutuo.

La principal función de una oficina de contacto es el intercambio de información sobre las operaciones cotidianas y responder a las demandas directas. Esto puede incluir:



- Documentos: Falsificaciones de documentos de viaje, visados y sellos de los controles de frontera;
- Datos personales: propietarios de los medios de transporte, residencia y propiedad de los medios de comunicación;
- Medios de transporte: placas de matrícula, números de serie, etc.;
- Comprobar la identidad de una persona;
- La readmisión de inmigrantes irregulares;
- Operaciones especiales llevadas a cabo por las patrullas de vigilancia de fronteras para la prevención y el control;
- Intercambio general de información confidencial, p.ej. formas y métodos de contrabando, de trata de humanos y otras formas de delitos transfronterizos;<sup>25</sup>
- Información sobre persecuciones transfronterizas.

Las oficinas de contacto no se limitan a funciones exclusivas de política de fronteras, pueden incluir también servicios de aduanas, así como fiscalías y otras autoridades. Si no es posible recurrir a funcionarios de enlace o constituir oficinas de contacto conjuntas, se ha de crear una red de

puntos de contacto a nivel local, regional y central en los países vecinos. Las funciones de estas personas de contacto deben estar definidas de forma inequívoca.

#### **Grupos de trabajo regionales**

Los grupos nacionales de trabajo interinstitucional (véase capítulos 6.2 y 12) también pueden desempeñar un papel en la comunicación multilateral mediante la creación de **grupos de trabajo regionales** con el objetivo de trabajar por un enfoque regional común para la seguridad de las fronteras, facilitar el mercado, fomentar el desarrollo de infraestructuras, el intercambio de datos y discutir otros asuntos de interés común. La composición de estos grupos cambia según su finalidad.

#### **Organizaciones internacionales**

Los representantes de todos los organismos de gestión de fronteras han de participar de forma regular en las reuniones de organizaciones o foros de importancia regional o internacional, tales como la INTERPOL, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONU-DD), ACNUR, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la OMA, la OIE y varias organizaciones

<sup>25</sup> El intercambio que no sea de información confidencial táctica puede resultar difícil, sin embargo, porque normalmente es la autoridad central la que autoriza la transferencia de información confidencial a otros países. Se ha de establecer un mecanismo apropiado para permitir una rápida transferencia de información confidencial a un organismo asociado extranjero. El nivel central también necesita asegurarse de supervisar las operaciones conjuntas promovidas internacionalmente y como resultado de la información confidencial intercambiada.

regionales de protección fitosanitaria<sup>26</sup>. Estas organizaciones, como por ejemplo la Agencia Europea de Fronteras Frontex<sup>27</sup>, también ofrecen asistencia y soporte a los gobiernos en sus áreas de especialización específicas. El Anexo 5 ofrece un mapa sobre las uniones de aduanas actuales en el mundo.

### 7.3. Procedimientos

La armonización de los procedimientos en los pasos fronterizos de los países vecinos contribuye a una circulación más fluida del tráfico y a unos tiempos de espera menores en la frontera, facilita las operaciones conjuntas de varios estados, así como la recopilación y el análisis de datos normalizados.

Los procedimientos pueden abarcar, entre otras cosas, el establecimiento de planes de emergencia/contingencia y actuaciones conjuntas en caso de alerta, la sincronización de actividades y los horarios de apertura de los pasos fronterizos, patrullas conjuntas de las fronteras verdes/azules y controles de ventanilla única, dependiendo siempre de lo estrecha que sea la relación entre los países vecinos. Después de acordarse la cooperación bilateral, en circunstancias especiales los funcionarios pueden ser autorizados a ejercer sus competencias dentro del territorio del segundo estado (por ejemplo, basándose en los acuerdos sobre el transporte de armas, el uso de uniformes nacionales, el empleo de la fuerza).

#### Controles conjuntos

Los controles conjuntos con los homólogos del país vecino pueden abarcar desde los controles generales de fronteras, el control de ventanilla única, las patrullas,

búsquedas y exámenes forenses hasta la vigilancia y las operaciones especiales.

Es importante que cada uno de estos enfoques conjuntos esté regulado por acuerdos e instrucciones escritos, que incluyan lo siguiente:

- Poderes, autoridades y competencias de cada organismo;
- Volumen de trabajo;
- Áreas de competencia;
- Dónde y hasta qué grado se llevan a cabo las investigaciones/controles;
- La responsabilidad de pasajeros y mercancías que no han pasado los controles y los elementos de prueba recogidos.

#### Control de ventanilla única

Un control de ventanilla única en el que todos los controles de un paso fronterizo son coordinados por los organismos de ambos países y realizados en parte de forma conjunta, requiere un alto grado de cooperación. Si se introduce este control es necesario que las directivas, requisitos y restricciones previstos por las leyes nacionales y acuerdos internacionales, sean seguidos y aplicados de forma rigurosa con el fin de garantizar una cooperación adecuada. Se impone la necesidad de definir los derechos y obligaciones, así como las funciones del personal encargado de este control, y la necesidad de llegar a un acuerdo sobre los métodos de comunicación. La implementación actual debe asegurarse cada mes a nivel local, y cada semestre a nivel regional y anualmente a nivel central.

El control de ventanilla única se colocará, tras previo acuerdo entre los países vecinos, en el lado de la frontera donde las instalaciones sean más avanzadas o donde la mejora de las condiciones de trabajo sea menos costosa.

<sup>26</sup> Una organización regional de protección fitosanitaria es una organización intergubernamental que ofrece la coordinación a nivel regional de las actividades y objetivos de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria CIPF, tal y como se expone en el artículo IX: Comisión de Protección Fitosanitaria para Asia y el Pacífico, Comunidad Andina, Comité de Sanidad Vegetal del Cono Sur, Comisión de Protección Fitosanitaria para el Caribe, Organización Europea y Mediterránea de Protección a las Plantas, Consejo Fitosanitario Interafricano, Secretaría de la Organización Norteamericana de Protección a las Plantas, Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria, Organización de Protección Fitosanitaria del Pacífico. Puede consultar los miembros de las organizaciones regionales de protección fitosanitaria y la información de contacto en: <https://www.ippc.int/id/13310>.

<sup>27</sup> Frontex tiene la posibilidad de crear acuerdos de trabajo en colaboración con terceros países y organizaciones internacionales que comparten los mismos objetivos comunes en términos de seguridad de las fronteras con la UE.

El tamaño de las ventanillas de control de fronteras y las instalaciones sanitarias debe adaptarse para responder a la demanda creciente.

#### **Patrullaje conjunto y coordinado**

Cuando la cooperación bilateral se encuentra en un estado avanzado, y sólo cuando los países vecinos hayan tomado medidas que inspiren confianza y se disponga de la legislación necesaria, se debe considerar la posibilidad de poner en marcha el patrullaje conjunto en tramos de la frontera definidos por mutuo acuerdo. La selección de estos tramos de la frontera para el patrullaje conjunto ha de basarse en un análisis de los riesgos y se organizará cuando la presión sea mayor.

La coordinación de patrullas de vigilancia fronteriza es otra opción que contribuye a un uso más eficaz de los recursos. En estas circunstancias los países vecinos se informan mutuamente sobre sus actividades de patrullaje planeadas, para evitar que se hagan esfuerzos por duplicado, maximizando de este modo el área cubierta. Lo ideal sería que los países dividiesen la frontera en subtramos y alternasen sus patrullas de vigilancia fronteriza (según un modelo de alternancia).

#### **Planes conjuntos para situaciones imprevistas**

Se deben elaborar planes conjuntos para situaciones imprevistas y mecanismos de comunicación de emergencia para gestionar situaciones que surgen de las actividades operacionales normales como: el transporte de armas, material nuclear, sustancias químicas y residuos peligrosos; situaciones de seguridad mayor; desastres medioambientales, epidemias de enfermedades animales o riesgos severos relacionados con los alimentos y la higiene de los piensos, así como con la salud pública y animal. Se recomienda llevar a cabo simulacros prácticos que impliquen a todos los servicios para seguir mejorando los procedimientos.

#### **Documentación armonizada**

La normalización y simplificación de la documentación incluye la armonización de los formularios requeridos y entregados a las personas que cruzan la frontera. El objetivo de esto es llegar a usar las mismas plantillas, o similares, con valor indicativo y que incluyan los mismos

campos de datos necesarios para los análisis. Además, se recomienda que los países vecinos elaboren una lista por mutuo acuerdo sobre qué documentación oficial es aceptable por parte de los que cruzan la frontera. Esto es de especial importancia para los servicios de inspección.

#### **Coordinación del estado de paso fronterizo**

Otra faceta de la cooperación entre los organismos de gestión de fronteras entre países vecinos abarca la coordinación del estado de los pasos fronterizos individuales, priorizando y actualizando aquellos pasos fronterizos que lo requieran, armonizando los horarios de apertura y llegando a un acuerdo sobre qué organismos de gestión de fronteras han de estar presentes en el paso fronterizo. Esto ayudará a evitar situaciones en las que los pasos fronterizos se actualizan en un solo lado de la frontera o en las que los servicios de inspección están representados en un solo lado.

No basta con construir las instalaciones de los servicios de inspección en los pasos fronterizos en ambos lados de la frontera, además de esto es necesario armonizar las funciones y responsabilidades. Por ejemplo, ambos lados han de estar autorizados a inspeccionar productos alimenticios u otros productos de origen animal que requieran una determinada temperatura de almacenaje, o bien ambos lados han de estar facultados para la inspección animales vivos. El objetivo es aspirar a establecer locales conjuntos en la frontera.

## **7.4. Recursos humanos y formación**

#### **Formación conjunta**

Los eventos de formación y talleres con participación internacional, visitas de estudio y programas de intercambio para funcionarios, son medios que permiten conocer las prácticas en otros países y fomentar los contactos con los homólogos. Esto también se puede lograr invitando a los homólogos de los países vecinos para que impartan talleres destinados al personal de fronteras, ya sea en centros de formación nacionales o directamente en los pasos fronterizos en cuestión.

Se debe considerar la posibilidad de organizar cursos de formación específicos en materia de Gestión Integrada de Fronteras en un contexto multilateral, que le permitan a los funcionarios de varios organismos de fronteras en diferentes países formarse sobre el concepto de Gestión Integrada de Fronteras, así como compartir sus buenas prácticas y experiencias.

Los nuevos funcionarios e inspectores deben haber recibido una formación adecuada sobre la información básica al respecto de las autoridades equivalentes en los países vecinos, incluyendo el marco legislativo general, el marco institucional y los procedimientos operativos, así como la cooperación internacional; cuya finalidad sea la de aumentar la comprensión mutua. Donde sea viable y adecuado existen foros regionales que pueden desempeñar trabajos encaminados hacia una formación regional de referencia, incluyendo centros regionales de formación, términos de referencia y cualificaciones del personal docente comunes, así como planes de formación y material normalizados.

### **Idiomas**

Con el fin de facilitar la comunicación entre los homólogos internacionales, se han de ofrecer cursos específicos para fomentar el conocimiento de idiomas (habitualmente los idiomas hablados en los dos países vecinos e inglés) para el personal que necesita tener buenos conocimientos en su trabajo diario.

En general, el personal debe ser animado a aprender idiomas extranjeros, posiblemente también recurriendo al uso de programas con incentivos financieros. A nivel operativo, lo ideal sería que el personal disponga de suficientes conocimientos del idioma o los idiomas extranjeros más utilizados para poder llevar a cabo entrevistas básicas, entender la documentación básica y explicarles a los viajeros los procedimientos pertinentes. A nivel administrativo el personal ha de tener unos conocimientos que le permitan entender la documentación técnica especializada.

## **7.5. Comunicación e intercambio de información**

Es esencial poner en marcha unos mecanismos eficaces para la comunicación externa con el fin de crear interfaces funcionales entre los organismos de gestión de fronteras de los distintos países. Se ha de poner el énfasis en los países vecinos, países de origen de flujos migratorios significativos, países de importancia estratégica para las importaciones y exportaciones, países con industrias representativas así como organismos de importancia internacional. La comunicación entre los servicios de fronteras puede reforzarse a cualquier nivel: entre los pasos fronterizos (nivel local), entre las administraciones regionales, entre los ministerios y organismos centrales (nivel central) y a nivel multilateral/regional.

El principal marco institucional para el intercambio de información, incluyendo funcionarios de enlace y oficinas de contacto comunes, se describe en el capítulo 7.2. Este subcapítulo abarca las herramientas necesarias para una comunicación internacional, que pueden emplearse independientemente del marco institucional.

### **Reuniones regulares**

Se han de organizar reuniones regulares entre los representantes de los organismos de gestión de fronteras de diferentes países a todos los niveles. Las reuniones organizadas a nivel central o regional se centrarán en temas estratégicos, y en la planificación y evaluación común de los distintos sistemas de control de fronteras.<sup>28</sup> Estos encuentros pueden servir también como foros de intercambio de información para mejoras legislativas, institucionales y organizativas.

Al mismo tiempo los responsables de los puestos fronterizos deben encargarse de mantener un contacto regular y forjar relaciones laborales cotidianas con sus homólogos a nivel operativo. El intercambio de datos e información confidencial ha de basarse en acuerdos específicos.

<sup>28</sup> Ejemplos de diálogos regionales y reuniones de expertos incluyen el Grupo Pompidou, el Proceso de Budapest y la Conferencia Internacional de Policías de Fronteras.



Una forma específica de cooperación puede ser el intercambio sistemático de informes nacionales (Por ejemplo, semanal o mensualmente) que serán resumidos y compartidos en un informe global, lo que permite supervisar la situación fronteriza en toda la región. Las iniciativas regionales deben complementarse con contactos bilaterales. El intercambio de datos estadísticos con las autoridades de los países vecinos también debería institucionalizarse.

Una recomendación adicional se refiere al análisis de las operaciones de los puestos fronterizos que se lleva a cabo anualmente. Puede ser útil para los países vecinos discutir sus principales conclusiones respecto a los puestos fronterizos compartidos, por ejemplo, sobre una base anual. Esta es también una buena oportunidad para evaluar la cooperación operativa y para adoptar acuerdos sobre determinados cambios organizativos con el fin de aumentar la armonización de los procedimientos de fronteras, especialmente en términos de tráfico de mercancías.

#### **Participación en iniciativas internacionales**

Se recomienda aspirar a la membresía en redes internacionales pertinentes; especialmente teniendo en cuenta que tales foros también brindan la oportunidad de intercambiar información formal e informal y de crear una red de contactos con los homólogos en otros estados y organismos.

## **7.6. Infraestructura e instalaciones**

La clasificación de los puestos (véase también subcapítulos 6.6. y 7.3.) no sólo debe coordinarse entre los organismos de gestión de fronteras a nivel nacional, sino que los países vecinos también deben intentar alcanzar un acuerdo, con el fin de asegurar que se están llevando a cabo controles similares en ambos lados de cada paso fronterizo. Asimismo, se identificarán de forma conjunta los pasos fronterizos prioritarios, teniendo en cuenta las necesidades a largo, medio y corto plazo en lo que se refiere a las inversiones en infraestructuras e instalaciones.

También se debe considerar la posibilidad de un uso conjunto de instalaciones y dispositivos. No obstante, el poten-

cial de ahorro financiero debe sopesarse detenidamente respecto a la eficacia operativa. Las instalaciones pueden compartirse en su totalidad o parcialmente dependiendo de la situación. Existe la opción de compartir las áreas de búsqueda/inspección y de un uso compartido de los equipos especializados. Así por ejemplo, los organismos de un lado o ambos lados de la frontera podrán compartir fácilmente los dispositivos móviles de rayos X, habitualmente instalados en microbuses o camiones. Lo mismo se aplica a los dispositivos de examinación de documentos especializados, detectores de material nuclear y material peligroso, dispositivos de reconocimiento de matrículas y sistemas de videovigilancia. En algunos casos, se puede recurrir a los perros de detección de drogas, personas, explosivos, productos de origen animal, etc. en nombre e interés de otros organismos.

Los equipos compartidos para la búsqueda e inspección estarán colocados en zonas específicas fuera del área de la segunda línea de control y, según un acuerdo mutuo o bilateral, estos locales (garaje, nave, etc.) son de uso común para todos los organismos.

Para los pasos fronterizos, especialmente los que estén situados en autopistas o rutas de tránsito internacional, puede resultar útil separar el transporte por carretera según la dirección y crear infraestructuras comunes para el tráfico de camiones de importación y exportación, respectivamente.

#### **Aspectos técnicos**

Se recomienda disponer de un acceso a Internet rápido y directo en todos los pasos fronterizos/puestos de control internos/puestos de inspección/puntos de entrada designados, para poder acceder a los datos internacionales disponibles en Internet, por ejemplo, en la páginas web de la OIE y de la FAO en caso de inspecciones veterinarias. Todos los sistemas de TI utilizados deben ser compatibles con otros sistemas y ofrecer una protección de datos adecuada.

Las conexiones telefónicas entre los pasos fronterizos de ambos lados de la frontera posibilitan un intercambio de información directo e informal y, asimismo, facilitan la solución de problemas prácticos. Por otra parte, se debe habilitar la comunicación directa por radio a nivel operativo y regional con los países vecinos (prestando especial atención a la compatibilidad de los sistemas).



## Ejemplos prácticos

### EJEMPLO PRACTICO 1: Centros internacionales de cooperación aduanera y policial

Francia ha firmado seis acuerdos internacionales con Bélgica, Alemania, Italia, Luxemburgo, España y Suiza, que sientan la base para 10 centros internacionales de cooperación aduanera y policial. Su función es la de facilitar el intercambio de información operativa relativa a la cooperación transfronteriza, incluyendo la identificación de matrículas extranjeras, controles de autenticidad de documentos administrativos y asistencia judicial, sobre todo en el campo de los delitos transfronterizos menores y medios. La ventaja que ofrecen estos centros es que proporcionan un acceso ilimitado a los archivos y bases de datos binacionales (en su mayor parte disponibles las 24 horas al día, los 7 días de la semana).

Estos centros ofrecen una plataforma para el intercambio de información (bajo petición) en tiempo real, sin la necesidad de utilizar canales de comunicación oficiales; toda la información y los datos compartidos deben ser registrados de conformidad con reglamentos nacionales de protección de datos. La información relevante para la cooperación policial también se puede compartir con otros organismos de los Estados miembros de la UE, bajo petición especial.

### EJEMPLO PRACTICO 2: Red de funcionarios de enlace de inmigración

Los Estados miembros de la UE operan con una red de Funcionarios de Enlace de Inmigración (ILO por sus siglas en inglés). Estos funcionarios están destinados en países específicos donde contribuyen a la prevención y la lucha contra la inmigración irregular y la gestión de la inmigración legal. Esto se consigue mediante la recopilación y el intercambio de los datos pertinentes, además de proporcionar asistencia específica al país de acogida (como la identificación de los inmigrantes) y/o consejo.

### EJEMPLO PRACTICO 3: Memorando de acuerdo sobre el intercambio de información en relación a la inmigración irregular

Los países de la región de los Balcanes Occidentales han firmado un memorando de acuerdo sobre el intercambio regional de datos estadísticos en materia de inmigración irregular, a través de un punto de contacto nacional en cada país. Los datos se intercambian por vía electrónica en forma de plantillas normalizadas según lo dispuesto en el acuerdo común. Para una información más detallada consulte el Anexo 4.

 **EJEMPLO PRACTICO 4:** Centro Regional para la Lucha contra el Crimen Transfronterizo

El Centro Regional para la Lucha contra el Crimen Transfronterizo según la Iniciativa de Cooperación en el Sudeste Europeo (Centro SECI) está compuesto por siete unidades especiales: trata humana y tráfico de inmigrantes, tráfico de drogas, fraude y contrabando, delitos financieros e informáticos, vehículos robados, terrorismo y seguridad de los contenedores. Estas unidades especiales intercambian información sobre temas importantes, celebran reuniones regulares y llevan a cabo tanto operaciones regionales como investigaciones conjuntas.

 **EJEMPLO PRACTICO 5:** Cooperación entre organismos de aduanas, inmigración, cuarentena y seguridad

Los países que forman parte del Área de Crecimiento de la ASEAN - Brunei Darussalam, Indonesia, Malasia y las Filipinas – han redactado un memorando de acuerdo para la simplificación, optimización y armonización de las formalidades aduaneras, la inmigración, cuarentena y seguridad, incluyendo normas, reglamentos y procedimientos. El acuerdo se aplica a todos los movimientos transfronterizos de mercancías y personas a través de los pasos fronterizos designados tanto por tierra, mar o aire. Siempre que sea viable, el objetivo es llevar a cabo inspecciones y controles conjuntos de personas, mercancías y vehículos. Donde el medio local no permita instalar puestos físicos adyacentes para realizar controles fronterizos, los funcionarios están facultados para ejercer sus competencias en el territorio del otro país. Las partes del acuerdo también convienen el intercambio de información sobre los movimientos transfronterizos de personas y mercancías.









# CAPÍTULO 8

## PROCEDIMIENTO Y POLÍTICA DE VISADOS EN EL CONTEXTO DE LA GIF

### ESTE CAPÍTULO EXPLICA LOS VÍNCULOS ENTRE LA GIF Y LOS PROCEDIMIENTOS Y LA POLÍTICA DE VISADOS

Por norma general, la posesión de un visado válido es una de las condiciones de entrada para extranjeros (nacionales de terceros países en el contexto de la UE/Schengen) cuando cruzan la frontera. Por tanto, los guardias de fronteras debe estar familiarizados con la política de visados, la legislación y los procedimientos de su propio país. Dado que los miembros del personal de la autoridad responsable de la emisión de los visados (el consulado) no están representados en la frontera, deben existir unas estructuras de cooperación bien definidas entre las autoridades responsables de la emisión de visados y los organismos de gestión de fronteras. El objetivo de este capítulo es el de poner de manifiesto algunas cuestiones en materia de visados que están directamente relacionadas con los procedimientos en la frontera, no proporcionar una nueva perspectiva del procedimiento y la política de visados per se.

El procedimiento de emisión de visados se debe considerar el primer nivel del modelo de control de acceso en cuatro niveles (véase el Capítulo 2 para más información). Los controles se deben realizar sistemáticamente en cada fase, cuando los viajeros llegan a la UE/espacio de Schengen o a cualquier tercer país:

- En los consulados,
- A su llegada,
- Dentro del territorio, y
- A su partida.

**Marco jurídico, regulador e institucional<sup>29</sup>**

La regulación de las cuestiones relativas a los extranjeros es competencia de cada país, de conformidad con sus obligaciones internacionales, tradición administrativa, las consideraciones de su política de exterior y seguridad, y cualquier otra preferencia nacional. En algunos países, todas las disposiciones relacionadas con el asilo, la migración y los visados están contenidas en un acto jurídico principal, y son implementadas por un organismo de migración central. En la UE, un marco jurídico común cubre los visados de corta estancia, mientras que la emisión de los visados de larga estancia se rige por la legislación nacional. Alternativamente, la entrada y admisión, y otras cuestiones relativas a los extranjeros están contenidas en un acto, mientras que las cuestiones relacionadas con el procedimiento de asilo se tratan por separado, y las competencias se dividen entre diferentes organismos. Independientemente de las soluciones elegidas, la cooperación entre las autoridades responsables de estos ámbitos resulta fundamental por lo que respecta a la aplicación cotidiana, así como al desarrollo y la valoración de leyes y reglamentos en este ámbito.

En materia de visados, resulta obvio que los consulados desempeñan la función más importante. Por regla general, las solicitudes de visado se presentan en los consulados. Los funcionarios consulares son responsables del examen y la decisión por lo que respecta a la solicitud; sin embargo, hay casos en los que es necesario consultar a la autoridad central de visados y/u otras autoridades. Puede haber casos en los que la autoridad central de visados toma la decisión relativa a la solicitud. La autoridad central de visados como tal puede ser una Dirección del Ministerio de Asuntos de

Interior o del Ministerio de Asuntos de Exterior. No obstante, un organismo central separado (Junta de Inmigración) puede actuar como autoridad central de visados.

**Procedimientos**

Los guardias de fronteras verifican las condiciones de entrada, incluyendo la posesión de un visado válido. Sobre todo, los guardias de fronteras deben estar familiarizados con las listas de países cuyos nacionales deben estar en posesión de visados y aquellos cuyos nacionales están exentos de ese requisito. Por otra parte, en la mayoría de los países existen varias derogaciones y exenciones de la norma general (obligación de visado). En la UE, por ejemplo, los Estados miembros pueden hacer una excepción con respecto a las reglas generales en casos específicos previstos por la legislación; las excepciones se pueden basar en la nacionalidad de la persona, pero también en el tipo de documento de viaje (por ejemplo, pasaporte diplomático) y en diferentes documentos que se pueden considerar equivalentes a los visados (permiso de residencia) o en otras circunstancias especiales, como en caso de *fuerza mayor* o de un estatuto específico del nacional del tercer país en cuestión (refugiado, tripulación de un buque, etc.). Por otra parte, los guardias de fronteras deben conocer las formas y tipos (incluyendo las características de seguridad) de las etiquetas de los visados y permisos de residencia emitidos por su propio país. A tal fin, deben recibir formación y estar equipados para poder verificar que el visado/permiso de residencia es un documento auténtico con los estándares de seguridad de los documentos. También se debe prestar especial atención a las normas sobre el propósito y la duración de la estancia. Es muy recomendable proporcionar acceso informático directo para los guardias de fronteras

<sup>29</sup> Por lo que respecta al espacio de Schengen, las disposiciones más importantes relativas a los visados de corta duración y las funciones relacionadas de los guardias de fronteras se recogen en los siguientes instrumentos (jurídicos): Reglamento (CE) nº 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (y sus modificaciones posteriores); el Reglamento (CE) nº 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen); Reglamento (CE) nº 81/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de enero de 2009, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 562/2006 en lo relativo al Sistema de Información de Visados (VIS) en el marco del Código de Fronteras Schengen; Reglamento (CE) nº 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados); Reglamento (CE) nº 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS); Recomendación de la Comisión, de 6 de noviembre de 2006, por la que se establece un "Manual práctico para guardias de fronteras (Manual de Schengen)" común que deben emplear las autoridades competentes de los Estados miembros cuando llevan a cabo el control fronterizo de personas; Decisión de la Comisión, de 19 de marzo de 2010, por la que se establece el Manual para el procesamiento de solicitudes de visado y la modificación de visados emitidos.

al registro nacional de visado, para que, en caso de duda, puedan tener una herramienta adicional para verificar condiciones específicas a cumplir por el nacional de un tercer país sujeto a la obligación de visado.

Por lo que respecta al espacio de Schengen, una vez que el Sistema de Información de Visados (VIS) está operativo, si un nacional de un tercer país posee un visado, los controles exhaustivos a la entrada comprenderán también la verificación de la identidad del titular del visado y de la autenticidad del visado, mediante la consulta del VIS. Durante un período máximo de tres años a partir de la entrada en funcionamiento del VIS, la búsqueda se puede realizar utilizando solamente el número de la etiqueta del visado. Posteriormente, el número de la etiqueta del visado se utilizará en combinación con la verificación de las huellas del titular del visado. Esto supondrá una importante mejora desde el punto de vista de la seguridad, aunque se trata de un gran desafío organizativo.

Los documentos de viaje se deben sellar a la entrada y a la salida. En el caso de la entrada y salida de los nacionales de terceros países sometidos a la obligación de visado, el sello, si resulta posible, se estampará de forma que cubra el borde del visado sin afectar a la legibilidad de las indicaciones del visado ni a las características de seguridad de la etiqueta del visado. Si es necesario estampar varios sellos (por ejemplo, en el caso de los visados de entradas múltiples), se hará en la página de enfrente a la página en la que se encuentra el visado. Independientemente de los sellos, se recomienda registrar la entrada y salida de extranjeros también electrónicamente.

Cabe señalar que un visado válido no confiere un derecho de entrada automático. Existen varias razones por las que se debe negar la entrada a los nacionales de terceros países, aún cuando posean un visado válido. Por ejemplo:

- Que no posean la documentación apropiada que justifique el propósito y las condiciones de la estancia,
- Que carezcan de medios suficientes de subsistencia en relación con el período y la forma de estancia, o para regresar al país de origen o de tránsito,
- Que haya personas para las que se ha emitido una alerta para los fines de la denegación de la entrada.

Durante los controles en la frontera, puede resultar evidente que las condiciones para la emisión del visado no se cumplían en el momento de su emisión, en particular si existen motivos serios para pensar que el visado se obtuvo de forma fraudulenta. En tales casos, según las disposiciones de Schengen, se anulará el visado. Si el visado anulado ha sido emitido por un Estado miembro diferente al que lo anula, las autoridades centrales del Estado miembro emisor deben ser informadas. En los casos en los que resulte evidente que las condiciones para la emisión del visado ya no se cumplen, la guardia de fronteras revocará el visado. El hecho de que el titular del visado no obtenga uno o más de los documentos de apoyo, o de que no demuestre la posesión de medios suficientes de subsistencia en el momento de presentarse en la frontera, aunque se deberá denegar la entrada. Una vez que el VIS esté operativo, la anulación y revocación se registrará en el sistema.

En la Unión Europea, por regla general, los nacionales de terceros países que están sujetos a la obligación de visado deben solicitar un visado en los consulados en su país de origen o residencia. Sin embargo, en determinadas circunstancias excepcionales, los visados pueden ser emitidos por los guardias de fronteras/funcionarios de inmigración en los PF. El solicitante debe justificar que no pudo solicitar un visado con antelación y presentar, si es necesario, documentos que justifiquen razones imprevisibles e imperativas para la entrada. Por lo general, las razones humanitarias se tienen en cuenta. En cualquier caso, también se debe estar seguro del regreso del solicitante a su país de origen o residencia. La razón que explica estas disposiciones estrictas es bastante sencilla. En la frontera, no se dispone de tiempo, de información (para evaluar la situación socioeconómica del solicitante, por ejemplo) ni de capacidad para realizar las consultas y los controles exhaustivos exigidos por las normas para la emisión de visados.



En cualquier caso, la decisión de emitir un visado debe ser adoptada por un alto funcionario o el funcionario de una autoridad superior. Las normas generales para examinar y tomar decisiones se aplican cuando la solicitud se presenta en la frontera. No obstante, dadas las circunstancias (es decir, el elemento de urgencia) por las que se solicitan los visados en la frontera, determinadas normas resultan irrelevantes, dado que los diversos pasos del proceso se producen en una rápida secuencia, mientras que otras se pueden interpretar de forma flexible. Según las disposiciones del Código de visados, los visados emitidos en la frontera deben tener una validez máxima de 15 días.

### **Manuales y requisitos técnicos**

Debe existir un manual de aplicación general (Manual del Código de visados en la UE) válido para todos los PF, que describa los procedimientos a llevar a cabo para verificar las condiciones de entrada, incluyendo las funciones relacionadas con los visados. Asimismo, toda la legislación aplicable debe resultar fácilmente accesible.

Idealmente, los PF tienen acceso a partes relevantes del sistema informático empleado por la autoridad central de visados y los consulados, en el transcurso de los procedimientos de visado (base de datos nacional de visados). El sistema informático y el equipo técnico necesario (como impresoras de chorro de tinta) también deberán respaldar al procedimiento de emisión de visados en la frontera, en la medida de lo posible. La consulta en línea y el intercambio electrónico de datos entre los consulados, la autoridad central y los PF son altamente recomendables. Cuando se instalan o mejoran los sistemas informáticos, hay que tener cuidado de que los sistemas, si no son los mismos, sean compatibles e interoperables, y se ajusten a las normas de protección de datos nacionales e internacionales. Una base de datos nacional de visados y la facilitación de la transferencia de datos entre todas las autoridades correspondientes contribuyen de forma considerable a elevar el nivel de eficiencia por lo que respecta a la prevención de la migración irregular y facilita los procedimientos para los viajeros habituales. Independientemente de la técnica elegida, el intercam-

bio de datos se debe realizar a través de canales seguros entre todos los usuarios. El sistema informático de la guardia de fronteras debe ser capaz de registrar documentos de lectura mecanizada (incluyendo los visados) rápidamente, leyendo la zona de lectura mecanizada (MRZ) y deberá ayudar a los guardias de fronteras calculando la duración de las estancias previas en el país.

Todos los PF deben disponer del equipo necesario para reconocer falsificaciones de documentos. Tras una evaluación de riesgos, los PF que necesitan equipos más avanzados deben ser identificados. Por otra parte, los guardias de fronteras deben tener acceso a un manual de documentos (copia en papel y versión electrónica) que proporcione muestras de documentos aceptados para la entrada (o en los que se pueda estampar un visado), muestras de visados, permisos de residencia, sellos e incluso firmas de funcionarios consulares. Una base de datos con muestras de documentos de viaje extranjeros (documentos auténticos, así como documentos falsos y falsificados, iFado en la UE) sería útil y se debería elaborar mediante la colaboración de los correspondientes ministerios. Se debería especificar el marco de cooperación y un plan sobre cómo añadir información a la base de datos y normas de acceso. En este sentido, la cooperación regional y el intercambio de información sería beneficioso para intercambiar documentos tanto auténticos como falsos y falsificados.

### **Cooperación interinstitucional, intercambio de información y formación**

La aplicación efectiva del control de acceso en cuatro niveles exige una cooperación interinstitucional bien establecida. Se debe establecer un flujo de información fluido y una comunicación estructurada entre todas las autoridades implicadas en cuestiones de visados (consulados, ministerios de asuntos de exterior, autoridades centrales de visado, PF, etc.). Éstas dependen unas de otras. Debe existir un entendimiento común de la legislación aplicable. Por tanto, las circulares, manuales, instrucciones internas relativas a la entrada y estancia se deben definir conjuntamente o al menos intercambiarse. Se pueden crear listas de contacto actualizadas y líneas de teléfono permanentes durante las temporadas altas (en vacaciones), antes de que se empie-

cen a aplicar nuevas disposiciones importantes o antes de que se empiecen a utilizar nuevos sistemas informáticos. También se debe hacer hincapié en la comunicación con nacionales de terceros países; se ofrecerá información armonizada sobre la entrada y estancia en los diferentes sitios web (ministerios de asuntos de exterior, guardias de fronteras, etc), dado que los viajeros comprueban diversas fuentes.

Se pueden organizar sesiones de formación conjunta para los miembros del personal de las respectivas auto-

ridades. La formación para la detección de documentos falsos y falsificados (así como el uso de equipos para tal fin) tiene especial importancia, tanto para los guardias de fronteras como para los funcionarios consulares. Los correspondientes ministerios deben cooperar estrechamente en materia de formación; una forma rentable de ofrecer formación consiste en invitar a formadores del otro ministerio para la formación sobre temas pertinentes diferentes. También se puede considerar el intercambio de personal durante intervalos más o menos prolongados.



## Ejemplo Práctico

**EJEMPLO PRACTICO 1:** Emisión de visados en la frontera como consecuencia del cierre del espacio aéreo europeo (caso de fuerza mayor)

El cierre del espacio aéreo europeo durante varios días en abril de 2010, como consecuencia de la nube de ceniza volcánica, habría provocado la interrupción del desplazamiento de una serie de nacionales de terceros países sujetos a la obligación de visado para permanecer o transitar por el territorio del espacio de Schengen. Se tomaron medidas urgentes para resolver la situación. Había personas que no podían regresar a su país de residencia por aire y que tenían que utilizar un transporte terrestre (por ejemplo, una persona que tenía un billete de avión de regreso desde Belgrado a Kiev, pero que finalmente tuvo que regresar en autocar a través de Hungría). Se recomendó la emisión de visados para esas personas en las fronteras exteriores de una manera flexible, por ejemplo:

- Renunciando a la tasa de visado,
- Ofreciendo facilidades para el envío de cargas/agencias de transporte,
- Introduciendo todos los datos pertinentes de la solicitud directamente en la base de datos nacional de visados, en lugar de pedir a los agotados viajeros que rellenasen el formulario de solicitud,
- Renunciando al requisito de que el solicitante dispusiera de un seguro médico de viaje.

Por otra parte, se recomendó a los consulados y las guardias de fronteras que cooperasen estrechamente a fin de informar de forma conveniente a los pasajeros y de facilitar su viaje al destino previsto.





# CAPÍTULO

# CAPÍTULO 9

## ASILO EN EL CONTEXTO DE LA GIF

### ESTE CAPÍTULO EXPLICA LOS VÍNCULOS ENTRE LA GIF Y EL ASILO Y OTRAS FORMAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Las autoridades responsables de los asuntos de asilo no han de estar necesariamente representadas en la frontera, por lo que se precisan unas estructuras de coordinación bien definidas entre las autoridades competentes y los organismos de gestión de fronteras pertinentes. El objetivo de este capítulo consiste en poner de manifiesto los ámbitos directamente relacionados con los procedimientos en la frontera, no proporcionar una nueva perspectiva de la gestión del asilo per se.

Los organismos de inspección y control de fronteras son habitualmente la primera autoridad que recibe a los solicitantes de asilo y a las personas que necesitan protección en el contexto de los flujos migratorios heterogéneo que llegan a las fronteras nacionales de un país. Le corresponde a este organismo identificar, principalmente en una breve entrevista, si esos migrantes necesitan protección internacional y remitirlos rápidamente al organismo pertinente (autoridad nacional para los refugiados) para que examine la solicitud de protección internacional.<sup>30</sup> Los sistemas nacionales de asilo sola-

<sup>30</sup> En la UE, los Estados miembros pueden llevar a cabo procedimientos para la determinación del estatuto de refugiado directamente en la frontera o las zonas de tránsito, a fin de alcanzar decisiones sobre las solicitudes de asilo presentadas en esos lugares.

mente son efectivos si el acceso al procedimiento de asilo está garantizado. Por tanto, los organismos de gestión de fronteras deben conocer los principios del Derecho internacional en materia de refugiados y la posibilidad de solicitar protección internacional en la frontera para evitar incumplir el Derecho internacional.

### **Marco jurídico, regulador e institucional**

El instrumento básico desarrollado en el Derecho internacional se deriva de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967, que define qué es un refugiado y qué derechos y obligaciones tiene un refugiado. Sin embargo, la Convención no contempla disposiciones sobre el procedimiento, que quedan totalmente a discreción de los signatarios de la Convención.<sup>31</sup> Cada país ha de decidir el modo en que se regulan los asuntos de extranjería de acuerdo con sus obligaciones internacionales, tradición administrativa y preferencias nacionales. En algunos países toda la normativa relativa al asilo, migración y visados está contenida en una única ley y un organismo central de migración. En otros casos, la entrada, admisión y demás asuntos de extranjería están contenidos en una única ley, mientras que los asuntos relacionados con el procedimiento de asilo se tratan por separado y las competencias se reparten entre distintos organismos. Independientemente de la solución elegida, es de vital importancia que exista una buena cooperación entre las autoridades responsables de estos asuntos a la hora de

la aplicación diaria y la remisión de casos entre los distintos procesos de migración, así como a la hora de crear leyes y reglamentos en esta materia.

Además de las autoridades de fronteras, la policía, las ONG o los abogados que proporcionan asesoramiento jurídico también pueden participar en los procedimientos en las fronteras. Debe existir un sistema de remisión coherente y transparente, para remitir efectivamente al solicitante de asilo a la agencia de asilo competente para aceptar la solicitud y procesarla.

### **Procedimiento**

A las personas que solicitan asilo y personas que necesitan protección<sup>32</sup> se les proporcionará acceso al procedimiento de determinación de la condición de refugiado y recibirán ayuda independientemente de si su solicitud de asilo se hizo en la frontera o dentro de su territorio. Los funcionarios de fronteras son responsables de facilitar el procedimiento de solicitud y de transferir la solicitud de forma expresa a las autoridades competentes y con poder decisivo. Se recomienda distribuir entre los guardias de fronteras y funcionarios de inmigración instrucciones administrativas y directrices operativas sobre cómo gestionar las solicitudes de asilo y tratar a las personas necesitadas de protección.<sup>33</sup> Para prevenir la *devolución* y garantizar el acceso al procedimiento de asilo, los funcionarios que primero entren en contacto con los solicitantes de asilo, especialmente en la frontera, han de

<sup>31</sup> La UE ha armonizado los sistemas de asilo de sus Estados miembros, mediante la introducción de una serie de actos jurídicos, que componen el acervo comunitario en materia de asilo de la Unión, que finalmente deberían fomentar el desarrollo de un Sistema europeo común de asilo. La primera fase de este proceso introdujo (entre otras cosas) disposiciones para determinar el Estado miembro responsable de procesar las solicitudes de asilo (Reglamento de Dublín: 343/2003) con la ayuda de un sistema para comparar huellas (Reglamento EURODAC: 2725/2000), la Directiva sobre protección temporal que regula cómo afrontar la llegada masiva de solicitantes de asilo, si esto pudiese paralizar las estructuras de asilo nacionales (2001/55/CE de 2001), la Directiva sobre las condiciones de acogida, que regula la acogida de los solicitantes de asilo (2003/9/CE); la Directiva relativa a los requisitos para el reconocimiento, que describe quién cumple los requisitos para obtener protección internacional (2004/83/CE) y la Directiva sobre los procedimientos de asilo, que formula una serie de normas mínimas para los procedimientos de asilo (2005/85/CE). La segunda fase de la armonización se dedica a adaptar y mejorar el acervo comunitario existente en materia de asilo, para desarrollar una formación común de los trabajadores en casos de asilo de la Unión Europea (Currículo Europeo de Asilo –EAC) y crear una Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA) compuesta por expertos de los Estados miembros de la UE que deben apoyar a los Estados miembros en caso de necesidad.

<sup>32</sup> Las disposiciones del Código de Fronteras Schengen “se aplicará a toda persona que cruce las fronteras interiores o exteriores de los Estados miembros, pero no afectará a: (...) (b) los derechos de los refugiados y solicitantes de protección internacional, en particular en lo relativo a la no devolución.

<sup>33</sup> El Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado del ACNUR y su Directiva complementaria sobre protección internacional, no son documentos legalmente vinculantes, pero se consideran interpretaciones oficiales de la definición de refugiado contenida en el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.



disponer de una formación específica sobre cómo identificar las solicitudes de asilo y cómo remitir las solicitudes a la autoridad correspondiente.

### **Procedimiento de asilo en los aeropuertos**

Los países también prevén diferentes procedimientos de asilo por lo que respecta a las solicitudes de asilo en los PF aéreos. En el caso de la responsabilidad<sup>34</sup> de los transportistas que devuelven pasajeros que no cumplen los requisitos para entrar en el país de destino, los países prevén procedimientos especiales para determinar si una persona que llega sin la documentación apropiada debe ser admitida en el territorio o si se debe encargar al transportista la devolución de la persona inadmisibile. No obstante, se debe garantizar el acceso al procedimiento de asilo. Algunos países deben incluso realizar el procedimiento de determinación del estatuto de refugiado en el aeropuerto.

En todos los casos descritos, las personas inadmisibles o potenciales solicitantes de asilo deben ser alojados en el aeropuerto, en la zona de tránsito internacional. De este modo, los países deben prever el alojamiento necesario para las personas inadmisibles en el aeropuerto, el acceso a alimentos y a los productos básicos necesarios. Debido a los posibles efectos irreversibles de la ejecución de una devolución de personas inadmisibles a un país en el que podrían estar sujetas a torturas o a un trato inhumano, es necesario asegurarse de que los solicitantes de asilo tengan derecho a un remedio efectivo ante un tribunal y que se les permita consultar a un asesor jurídico o abogado<sup>35</sup>.

Las autoridades nacionales podrían responsabilizar al operador del aeropuerto de proporcionar el espacio necesario para el alojamiento de las personas que necesitan esperar una decisión sobre la admisión al territorio o la devolución a su país de origen (o país de tránsito) en la zona de tránsito internacional.

### **Información sobre el procedimiento**

Los solicitantes de asilo deberán ser informados de que su solicitud será tratada con toda confidencialidad y que estará sometida a las normas de protección de datos. Para cumplir con esta cláusula, se recomienda que las autoridades de asilo desarrollen materiales y procedimientos para distribuir la información importante a todos los solicitantes de asilo, tanto en la frontera como en el interior del país, teniendo en cuenta los principales idiomas o/y distintos grados de alfabetización y educación de los solicitantes de asilo que se reciben. La información deberá distribuirse por múltiples vías, incluyendo: a través de textos escritos e ilustraciones en pancartas o panfletos de información, así como a través del asesoramiento por parte de funcionarios especializados en la frontera y en cualquier otro lugar. La información ha de abordar:

- Criterios de admisibilidad de refugiados;
- Derechos y obligaciones de los solicitantes de asilo y refugiados, incluido el acceso a asesoramiento social y legal, posibilidades de alojamiento, acceso a asesores legales y ACNUR;
- Procedimientos que se han de seguir para aplicar la determinación de la condición de refugiado, incluidos los procedimientos de recurso y asistencia disponibles para solicitantes de asilo;
- Documentación básica que se ha de presentar a la hora del registro;
- Confidencialidad en el procedimiento de determinación de la condición de refugiado;
- Consecuencias legales y prácticas de las decisiones de aceptación/no admisión;
- Toda la información sobre las leyes y procedimientos del país de acogida que pudieran afectar a los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo; y
- Información sobre cómo informar sobre una conducta inapropiada por parte de funcionarios del estado, guardias de seguridad, intérpretes o abogados de oficio.

<sup>34</sup> Véase el Anexo 9 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional; el Anexo V del Reglamento (CE) n° 562/2006 (Código de Fronteras Schengen), junto con el artículo 26 del Convenio de Schengen y la Directiva del Consejo 2001/51/CE.

<sup>35</sup> Como se establece en la Directiva relativa al procedimiento de asilo, así como en el artículo 3 de la Convención Europea de Derechos Humanos de 1950 y en el artículo 33 de la Convención sobre los refugiados de 1951.

**Condiciones de recepción**

La protección legal y física de los solicitantes de asilo empieza en este estado inicial del proceso de solicitud. Los puertos, fronteras, zonas de tránsito u otras localizaciones en el interior del país a las que se acerquen personas que deseen presentar una solicitud de asilo deben garantizar el acceso a unas normas básicas respetando el

derecho a la dignidad y la privacidad de los solicitantes de asilo, así como la unidad familiar.<sup>36</sup> Las condiciones de recepción materiales, como los alimentos, ropa, una asistencia sanitaria básica y el acceso a información han de estar a disposición de los solicitantes de asilo. También se ha de contar con instalaciones de registro, facilidad de entrevista y un archivo<sup>37</sup> para la gestión de las fichas.

**Ejemplo Práctico**

**EJEMPLO PRACTICO:** Teléfono de información permanente sobre cuestiones de asilo

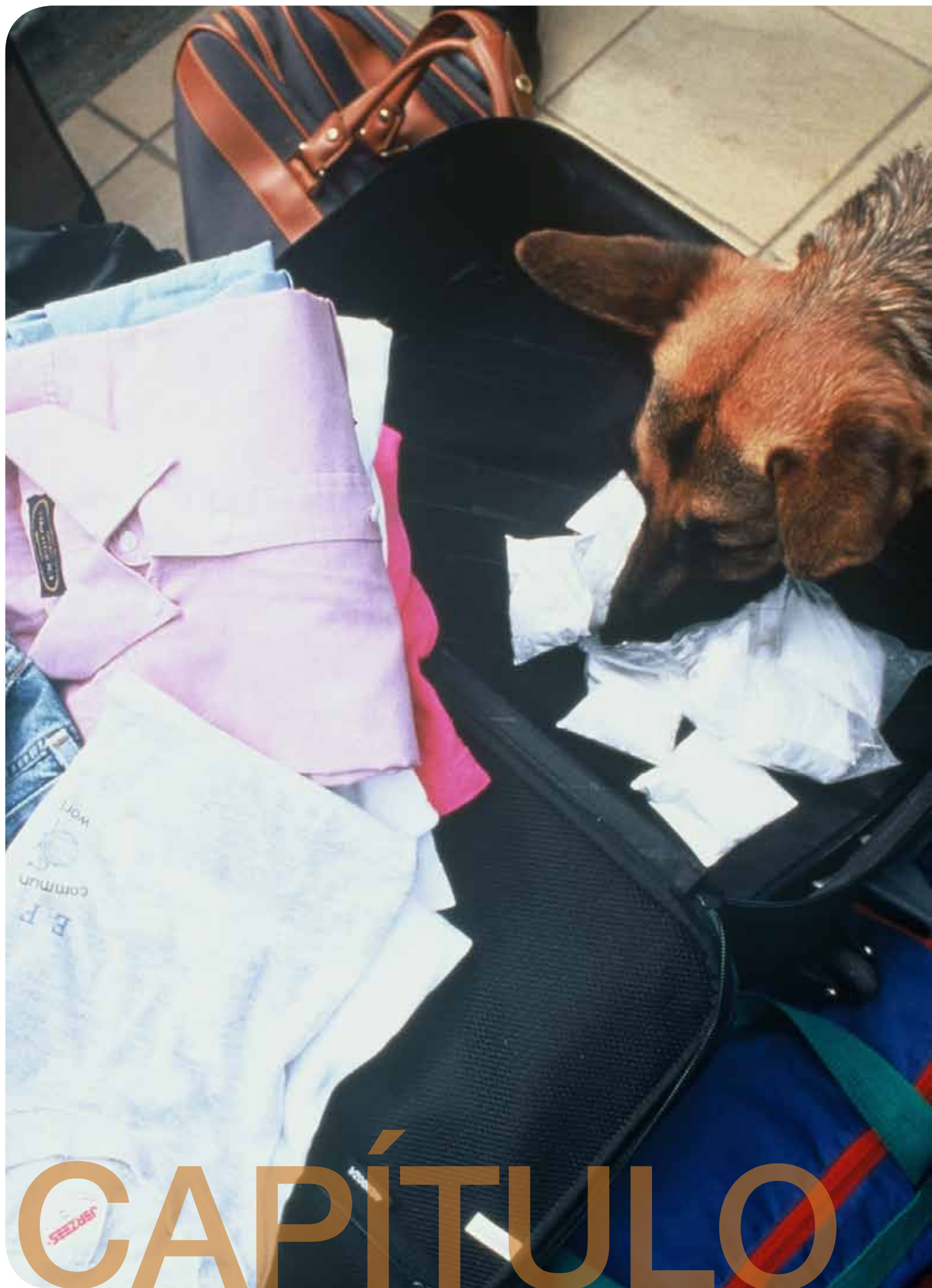
La División de Asuntos de Asilo del Ministerio del Interior de Lituania ofrece un teléfono de información permanente las 24 horas del día. El número de teléfono es facilitado a todos los guardias de las fronteras del Estado (también en el Ministerio del Interior lituano) y puede utilizarse cuando un extranjero haya sido arrestado por la guardia de fronteras y éste solicite asilo o protección internacional. La guardia de fronteras se pone en contacto con la autoridad de asilo que se encarga de la coordinación posterior y decide los pasos a seguir. Base legal: instrucción interna sobre el procedimiento de asilo aprobado por el Ministerio del Interior lituano.

<sup>36</sup> Véanse también las normas mínimas reguladas por la Directiva 2003/9/CE sobre las normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros de la Unión Europea.

<sup>37</sup> Debido al alto grado de sensibilidad de la información proporcionada por los solicitantes de asilo, la protección de datos es de vital importancia a lo largo de todo el procedimiento. Por ello se recomienda que la seguridad de los datos quede garantizada mediante unos armarios resistentes y provistos de cerradura para archivar las actas en papel y controlando en todo momento el acceso a las llaves de los mismos; protegiendo la información electrónica con claves y si fuera posible usando ordenadores que puedan bloquearse externamente. Los archivos y bases de datos han de permanecer en propiedad del gobierno, independientemente de dónde sean almacenados, y el acceso a la información confidencial debe estar restringido.







CAPÍTULO

# CAPÍTULO 10

## GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN Y ANÁLISIS DE RIESGOS

### ESTE CAPÍTULO ABORDA LA GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN Y EL ANÁLISIS DE RIESGOS

Se describen cuatro áreas interrelacionadas sobre la gestión y el intercambio de información:

- Gestión de información
- Análisis de riesgos
- Alerta rápida
- Protección de datos

### 10.1 Gestión de la información

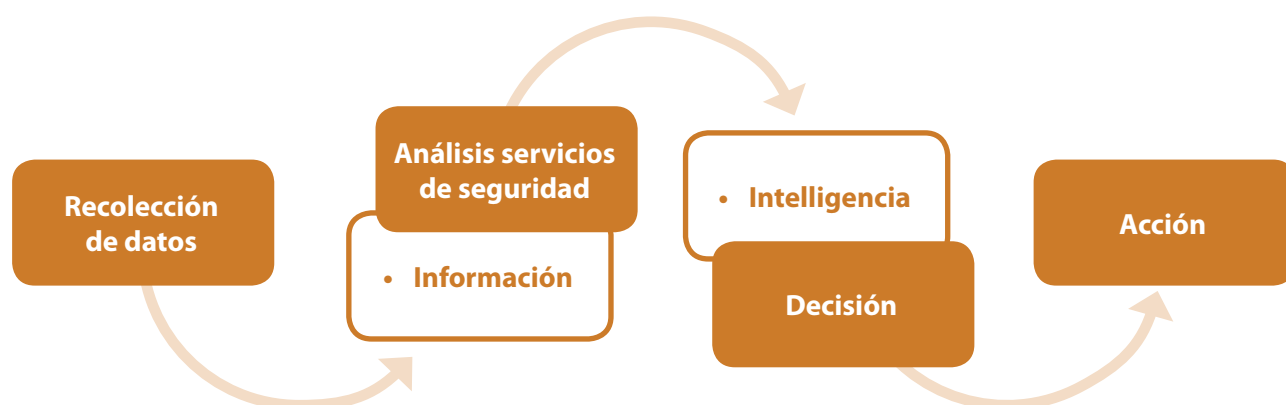
La gestión de la frontera es una tarea continua de gestión de amenazas y de sus diversos niveles de riesgo. Por tanto, resulta fundamental que los procesos para gestionar el flujo y el uso de la información se concentren en la gestión de las amenazas que suponen el riesgo más elevado primero. El uso del análisis de riesgos para respaldar las decisiones de gestión forma una parte central del proceso empleado para gestionar la frontera. Esto se puede respaldar, tanto garantizando que existen procesos claros y coherentes para la recopilación, la grabación y el análisis de información, como procesos efectivos para emprender acciones apropiadas sobre la base de esa información. Esto incluye el intercambio regular de datos estadísticos, información operativa y datos de

alerta rápida con otros organismos de gestión de fronteras, tanto en su propio país como en el plano internacional. Este capítulo no aborda la información relacionada con las cuestiones administrativas (gestión de oficinas, equipos y mantenimiento, etc.).

El objetivo principal de la recopilación de información consiste en recopilar datos sistemáticamente con el fin de tomar decisiones informadas. La información es necesaria para controlar las operaciones de los organismos de gestión de fronteras, el intercambio de datos estadísticos o de información sobre las mercancías que llegan con otros organismos de gestión de fronteras y para el análisis de riesgos y/o la alerta rápida. Esto se puede explicar también como sigue:

hasta la obtenida de forma encubierta por los organismos de orden público—, a fin de crear una imagen completa. Esto ayudará a poner de manifiesto los vínculos entre personas, objetos, lugares y acontecimientos, que son esenciales para respaldar el análisis general de las amenazas relacionadas con las fronteras. La identificación de estos vínculos permite tomar decisiones acerca de las prioridades y de los recursos necesarios para gestionar las cuestiones de más alto riesgo.

Todos los organismos de gestión de fronteras deben estar en condiciones de recolectar y analizar datos estadísticos e informativos, e información. El personal en las oficinas locales y/o regionales debe disponer de una formación adecuada para recopilar datos e información



La gestión de fronteras exige la recopilación de información sobre una amplia gama de actividades. Esta información procederá de diversas fuentes y se recibirá de diferentes maneras. Como resultado, la información recopilada para un propósito puede estar relacionada con la información recopilada en otro lugar para un propósito diferente. Un ejemplo sería la información de la investigación de un pasaporte falsificado puede posteriormente ayudar a crear un perfil del riesgo. Esto exige la existencia de procesos coherentes en todos los niveles de actividad, a fin de gestionar la información como un recurso corporativo para el conjunto de los organismos de gestión de fronteras.

Esta gestión de información implica la tarea de reunir información de una amplia gama de fuentes —desde fuentes abiertas e información a disposición del público,

pertinentes, para analizarlos in situ o remitirlos a los niveles centrales para su procesamiento posterior. El nivel central recopila toda la información pertinente, la procesa para su uso posterior y la reenvía al nivel local, como una herramienta estratégica para el análisis táctico/trazado de perfil de los riesgos y la planificación operativa. Para consultar distintos ejemplos de datos de migración véase Anexo 4 (artículo 5).

Se facilitará una metodología clara para la recopilación y difusión de los datos y de la información a cada organismo de gestión de fronteras, en forma de un manual operativo detallado y práctico. Este manual puede tener varias formas, pero debe ajustarse siempre a las necesidades específicas del organismo al que va dirigido.

Una práctica general a nivel mundial es que la mayoría de las oficinas locales están abiertas las 24 horas del día, lo que permite un registro inmediato de toda actividad ilegal. Para garantizar un intercambio de información armonizado y continuo ha de existir una conexión técnica con el nivel central que garantice una transmisión de datos directa, rápida y segura.

Hay varias fases en la gestión de información:

- Recopilación;
- Grabación;
- Evaluación;
- Decisiones;
- Intercambio; y
- Revisión, retención y eliminación.

Deben existir procedimientos y políticas claras que cubran cada una de estas diferentes fases, teniendo en cuenta también la importancia de las cuestiones de la protección de datos y los aspectos de derechos humanos detallados a continuación.

## 10.2 Amenazas y análisis de riesgos

Una **amenaza** es cualquier cosa que provoque una violación o alteración del sistema de control fronterizo o que tenga un potencial impacto negativo, de forma directa o indirecta. El riesgo es la probabilidad de que esa amenaza se materialice. El **análisis de riesgos** es un proceso estructurado que valora la probabilidad de que esa amenaza se materialice y se compone de tres fases interrelacionadas: evaluación del riesgo + gestión del riesgo + comunicación del riesgo.<sup>38</sup>

El nivel de riesgo se determina siempre en el contexto de las prioridades nacionales e internacionales establecidas para los organismos de gestión de fronteras. Estas responsabilidades son una característica principal del contexto estratégico, es decir, ¿qué se espera que consiga la agencia? Las declaraciones de objetivos, visiones a largo plazo u objetivos estratégicos pueden ofrecer la respuesta a esta pregunta. Es en estos documentos donde se establece la futura dirección y lo que lleva a considerar el contexto de gestión de riesgos y organizativo. El contexto de gestión de riesgos y organizativo se puede definir pensando **cómo** el organismo puede conseguir los objetivos estratégicos. Los altos directivos, expertos técnicos y analíticos proporcionan la respuesta a esta pregunta; evalúan y entienden el contexto estratégico en vista de la capacidad del organismo para alcanzar objetivos estratégicos. Consideran la posibilidad de gestionar los riesgos calculando los costes, los beneficios y las oportunidades, los recursos y los equipos. La cuestión principal aquí es una evaluación precisa de la **capacidad** para alcanzar objetivos estratégicos.

### *Análisis de los riesgos estratégicos, tácticos y operativos*

Los diferentes niveles de gestión fronteriza exigen diferentes establecimientos de prioridades. Casi siempre, éstas se pueden dividir en dos partes: estratégicas y operativas; el nivel táctico se puede considerar una parte específica del nivel operativo. El análisis estratégico se centra en la identificación y evaluación de amenazas y riesgos, con el fin de obtener información para los responsables de la toma de decisiones o bien con la finalidad de crear la base conocimientos necesaria para ajustar la capacidad de los organismos de afrontar futuros desafíos en respuesta a demandas específicas.

El propósito del análisis de riesgos operativos en los PF/PIF/PED<sup>39</sup> es, por tanto, **aplicar controles selectivos**

<sup>38</sup> Existen varios modelos para el análisis de riesgos. Por ejemplo, dentro de la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera (TAXUD), el término proceso de gestión de riesgos se utiliza para describir todo el proceso de recopilación de datos a información, análisis y valoración del riesgo, prescripción de la acción y control de los resultados. Más concretamente, la gestión de riesgos se define como una técnica para la identificación sistemática y la aplicación de todas las medidas necesarias para limitar la probabilidad de que existan riesgos. Para obtener información más detallada, véase el Marco normalizado para la gestión de riesgos en las administraciones aduaneras de la UE.

<sup>39</sup> En la legislación de la UE, un determinado porcentaje de controles es fijo para los envíos de animales vivos, productos animales, determinados alimentos y piensos de origen no animal, puesto que estos se consideran envíos de alto riesgo per se. Por tanto, la función de los PIF y PED de realizar evaluaciones de riesgos para elegir los envíos que van a comprobar es bastante restringida y se limita a aquellos que se tienen que someter a un control físico.





**pero efectivos**, basados en la identificación de áreas donde se localizan los mayores riesgos. Tomando como base una serie de perfiles de riesgo, los limitados recursos (tanto en términos de personal como de instalaciones/equipos) se han de concentrar en campos donde sea más probable que se produzcan infracciones involuntarias o deliberadas de las normativas, mientras que al mismo tiempo se minimiza la interrupción de la circulación comercial y del tráfico.

Un criterio para evaluar la eficacia de un sistema de análisis de riesgos en los PF/PIF/PED es la correlación existente entre el número de controles efectuados y el número de casos detectados: el objetivo será siempre el de mantener la diferencia entre ambos lo más pequeña posible.

La siguiente figura muestra las prioridades operativas en el nivel mínimo. Sin embargo, también hay organizaciones que colocan las prioridades tácticas en el nivel más bajo.

### **Evaluación de riesgos**

La evaluación de riesgos consiste en identificar las principales amenazas y priorizar la actividad basada en una valoración del daño real o potencial que pueden causar. El proceso de evaluación de riesgos descrito no solamente se refiere al análisis de los riesgos intrainstitucional, sino también al análisis conjunto con otros servicios en el plano nacional e internacional.

Una vez que se han identificado las principales amenazas, resulta fundamental identificar los principales factores que influirán en el nivel de riesgo (es decir, la probabilidad de que la amenaza se materialice). Los factores de influencia son una combinación de cuestiones estratégicas y operativas. Los factores estratégicos (a menudo denominados factores de empuje y atracción) son aquellos sobre los que los organismos de gestión de fronteras no tienen control directo. En ocasiones se utiliza el acrónimo inglés STEEPLEG para recordar los factores externos que pueden influir de forma directa e indirecta en la situación de la frontera, tanto positiva como negativamente:

- Sociodemográficos,
- Tecnológicos,
- Económicos,
- Medioambientales,
- Políticos,
- Jurídicos,
- Éticos, y
- Geográficos

La información estratégica utilizada para valorar el nivel de riesgo también deberían incluir:

- Descripción de las rutas y de la metodología de la migración regular e irregular, y de las modalidades de los modus operandi en los delitos transfronterizos,
- El medio ambiente

- Tendencias y perfiles de los inmigrantes regulares e irregulares,
- Una descripción de la eficiencia del sistema de gestión de fronteras, y
- Una descripción de las normas y recursos actuales del sistema de gestión de fronteras.

Los **factores operativos** se refieren a tendencias de actividad en las fronteras, tanto en términos de circulación general de personas, mercancías y vehículos, como de detalles de infracciones e incumplimientos en las fronteras. Estos últimos actúan como fuente de **indicadores** de riesgos que sientan la base de los **perfiles** de riesgos. Los factores operativos pueden incluir:

- El nivel de control ejercido por las autoridades en las distintas partes de los tramos fronterizos y en el interior,
- La geografía,
- El número total de los delitos transfronterizos y las migraciones irregulares hacia y desde el país, y
- Lagunas y deficiencias identificadas y potencialmente emergentes en el sistema de gestión de fronteras.

El siguiente paso implica la evaluación de la probabilidad de que la amenaza se materialice y las posibles consecuencias resultantes. Esto exige una comparación detallada de cómo cada factor podría influir en el nivel de riesgo, positiva o negativamente, para determinar si el cambio identificado en las circunstancias puede provocar que el potencial riesgo se materialice.

Claramente, para que esto se produzca, los organismos se deben asegurar de contar con las estructuras de procesamiento de datos necesarias para la preparación de la evaluación de riesgos:

- Un sistema que recopila información, la procesa y genera un resultado pertinente;
- El sistema ha de ser capaz de procesar datos de naturaleza muy genérica, así como datos muy específicos recopilados por las autoridades correspondientes en caso particulares; y
- El sistema debe proporcionar un resultado que cumpla las demandas a nivel táctico y operativo (campo).

Hay que recordar que el análisis de riesgos nunca es 100% preciso, aunque el uso de técnicas estructuradas y normalizadas incrementa las posibilidades de que cualquier evaluación sea correcta.

### **Gestión de riesgos**

La gestión de riesgos consiste en tomar de forma sistemática todas las medidas necesarias para prevenir o limitar la probabilidad de que existan riesgos; es el proceso de proponer soluciones para afrontar la amenaza identificada. Para gestionar el riesgo, se debe alcanzar un equilibrio entre costes y beneficios, dado que claramente no resulta rentable abordar todos los riesgos por igual. Es necesario aplicar criterios para decidir qué constituye un nivel de riesgo aceptable o inaceptable. Las opciones disponibles se clasifican en cuatro categorías:

- La amenaza se puede **eliminar**,
- La amenaza se puede **evitar**,
- La amenaza se puede **reducir**, o
- La amenaza se puede **aceptar**.

La reducción o aceptación de una amenaza puede incluir medidas de emergencia. El análisis no intenta solamente gestionar cuestiones o problemas de naturaleza delictiva, sino que se puede aplicar a cualquier decisión que exija la asignación de recursos, sea personal, finanzas u otros. Puede ser desde una laguna de formación identificada hasta el suministro de consumibles (combustible, equipos informáticos, etc.) o cuestiones relacionadas con la infraestructura.

### **Comunicación de riesgos**

La comunicación de riesgos es el proceso de garantizar que el conocimiento de una amenaza identificada sea comunicado a todas las partes interesadas, en particular otros organismos de gestión de riesgos, tanto en el plano interno como internacional.

Todo el personal debe conocer un proceso claramente definido para gestionar la información, a fin de que sea efectivo y para garantizar su coordinación eficiente y efectiva con otra actividad de orden público.

Una coordinación y comunicación de riesgos efectiva de los procesos son elementos esenciales de una gestión de fronteras efectivas, dado que:

- Garantizan que las decisiones sobre las prioridades y los recursos se tomen basándose en las mejores evaluaciones disponibles de las amenazas,
- Permiten a los directivos sopesar las demandas conflictivas, y
- Establecen una base lógica y suponen una prueba de auditoría clara de la toma de decisiones.

### Perfiles de riesgos

La elaboración de perfiles de riesgos es la aplicación más importante del análisis de riesgos en la gestión de fronteras cotidiana. Es un método sencillo pero muy efectivo de dirigir los recursos basándose en conocimientos existentes (incluyendo el análisis de datos estadísticos) e información operativa. Se utiliza para orientar y hacer el mejor uso de los recursos disponibles contra las amenazas conocidas y previstas a través de los **perfiles de riesgos** en los PF/PIF/PED y de los perfiles operativos en la frontera verde/azul.

En ambos casos, los perfiles se basan en indicadores de riesgos. Los **indicadores de riesgos** son tendencias o patrones que tienen características distintivas comunes y estos indicadores se refieren a cuestiones que se pueden medir u observar, como el tiempo, la frecuencia y la edad.

La aplicación de perfiles de riesgos está diseñada para respaldar el proceso de un control selectivo o más exhaustivo. El objetivo de un control selectivo es un despacho más rápido de los pasajeros, vehículos y cargas, y un reconocimiento más efectivo de las infracciones y los infractores transfronterizos. El resultado final es menos molestias para los viajeros y el comercio. Es importante tener en cuenta que la elaboración de perfiles de riesgos no es discriminatoria, dado que se basa en un proceso estructurado de análisis de riesgos. Sin embargo, esto exige una metodología abierta y transparente, basada en hechos conocidos y no en la especulación. Por tanto, es fundamental que todo el personal entienda el proceso y participe en el mismo.

La elaboración de perfiles de riesgos es una herramienta para los funcionarios de todos los organismos de gestión de fronteras que les sirve como soporte en las operaciones y en la gestión de sus respectivas oficinas, estaciones o regiones. Ayuda a garantizar que las acciones realizadas por los organismos de gestión de fronteras estén justificadas y sean proporcionadas.

Un perfil se ha de ajustar a las circunstancias regionales o locales y cubrir los siguientes aspectos:

- Identificar las áreas de riesgo en una determinada zona;
- Evaluar el nivel de riesgo: probabilidad alta (H), media (M) o baja (L). Por lo general, los riesgos **altos** es probable que surjan y que tengan efectos graves. Los riesgos **medios** puede ser menos probable que surjan, o que tengan efectos menos graves, pero no necesariamente ambas cosas. Los riesgos **bajos** son riesgos aceptables que se pueden evaluar mediante procedimientos estándar o rutinarios, o incluso para los que no es necesaria ninguna acción; y
- Probar la efectividad de las medidas preventivas o contramedidas emprendidas.

No existe ningún **formato** normalizado para los perfiles de riesgo o perfiles operativos, lo importante es que sean perfiles completos y de relevancia para la localidad en cuestión. Los perfiles se pueden compartir mediante copia impresa o electrónica, y tener una variedad de secciones.

Un perfil ha de contener siempre los siguientes elementos:

- Una descripción de la amenaza, incluyendo detalles de casos recientes como ejemplo;
- Una evaluación de la probabilidad del riesgo: alta (H), media (M) o baja (L);
- Las contramedidas que se han de tomar; y
- Una sección para registrar los resultados de cualquier control basado en el perfil y la evaluación de la efectividad de la acción emprendida.

El perfil es un **registro dinámico** gracias al cual se garantiza que los riesgos percibidos y todos los datos confidenciales recolectados (ya sean locales o remitidos por la unidad central de análisis) son evaluados y procesados, y que se aplican determinadas acciones relacionadas con ello. Los perfiles deben ser desarrollados por funcionarios especializados en información confidencial. El manejo y la gestión de un perfil entran en la responsabilidad de los funcionarios de alto rango y se recomienda que impliquen al personal de sus propias estaciones siempre que necesiten definir los riesgos locales y elaborar planes de acción.

Para seguir siendo efectivo, el perfil ha de ser **flexible**, para que se puedan identificar las nuevas amenazas y evaluar el riesgo. Del mismo modo, los perfiles anteriores identificados como de alto riesgo pueden ser revisados, para concluir posteriormente que son de bajo riesgo. Por tanto, es esencial velar por que **los perfiles sigan siendo precisos, pertinentes y actualizados**. Esto incluye la limpieza del sistema para eliminar información obsoleta. Por tanto, el responsable correspondiente, junto con el funcionario especializado en información confidencial, debe **revisar** los perfiles a intervalos regulares, por ejemplo cada tres meses. Los funcionarios de todos los niveles han de ser alentados para participar y contribuir a dicha revisión.

### **Unidad conjunta de análisis de riesgos**

Los organismos de gestión de fronteras deben aspirar a un enfoque multidimensional del análisis de riesgos y crear un organismo interinstitucional para llevar a cabo esta tarea. Las condiciones previas para la constitución de este cuerpo son la existencia de un sistema de análisis de riesgos funcionales para cada organismo implicado, disponiendo de agentes experimentados y cualificados que trabajen a diario con evaluaciones de amenazas y riesgos. Puesto que no todos los actores tienen el mismo peso en la gestión de las fronteras, el organismo responsable ha de ser uno de los principales organismos (de orden público) cuya autoridad pueda fijarse en un memorando de acuerdo entre las agencias competentes abarcando las operaciones de todas las unidades organi-

zativas y el personal que participa en el análisis de riesgos del control de fronteras.

Una solución y reacción más globales frente a las amenazas de la seguridad de la frontera, es que los países junten sus recursos (humanos y técnicos) para desarrollar una evaluación de riesgos bilateral o multilateral como soporte general de sus actividades de seguimiento a nivel nacional, bilateral y multilateral. El establecimiento físico de tales unidades puede asignarse a las oficinas comunes de contacto ya existentes. Se ha de establecer un centro para la cooperación multilateral en uno de los estados participantes. Los acuerdos de cooperación multilateral ya existentes pueden usarse para la implementación de un análisis de riesgos conjunto, siempre que sea aplicable.

### **Gestión común de riesgos**

Se puede desarrollar una estrategia común de riesgos que identifique y aborde los puntos fuertes y débiles del actual sistema de gestión de fronteras. Como resultado de una estrategia común de riesgos, se pueden aplicar actividades específicas: por ejemplo, identificando unos puntos de control interior adecuados o importantes rutas de tránsito o unidades móviles conjuntas de los funcionarios de aduanas y los guardias de fronteras.

Los controles en los PF/PIF/PED deben estar coordinados, lo que significa que todas las autoridades implicadas deben trabajar juntas para definir prioridades y establecer **perfiles de riesgos** comunes. Es vital que todos los organismos compartan información, en particular información relacionada con el contrabando y las prácticas de tráfico. Los comerciantes tienen que declarar sus mercancías a los funcionarios de aduanas, que realizan un análisis de riesgos inicial. Esto permite la centralización de la recopilación de datos y simplifica los procedimientos administrativos para los comerciantes. La información confidencial/información relevante se intercambia entre los organismos en el plano regional y central, así como en los PF/PIF/PED.

## 10.3. Alerta rápida

**El objetivo de la alerta rápida es el de posibilitar una respuesta rápida en situaciones extraordinarias que afecten a ambos lados de la frontera. Los procedimientos de alerta rápida han sido desarrollados para avisar sobre un problema inminente que podría afectar a la migración de un país/situación de las fronteras y, por tanto, requiere una reacción inmediata por parte de otros PF/PIF/PED, organismos y/o países asociados.**

La información de alerta rápida contiene las primeras indicaciones sobre una situación extraordinaria a la que se enfrenta un país o un organismo de gestión de fronteras. Nuevas coyunturas en el área de la inmigración irregular, por ejemplo, requieren que se tomen inmediatamente contramedidas oportunas. Entre estos supuestos se incluyen cambios en los modus operandi, itinerarios y formas de transporte, nuevas formas de falsificación de documentos de viaje a gran escala, un aumento significativo de la inmigración irregular y la infiltración de grandes grupos mediante redes de intermediarios.

La implementación de un sistema de alerta rápida requiere un enfoque complejo y global con un sistema descentralizado. Los organismos de gestión de fronteras deben desarrollar una estructura horizontal y vertical para informar de forma rápida a otros organismos. Los niveles local, regional y central han de asegurar que la información pertinente sea distribuida a tiempo. Las responsabilidades se describen mediante procedimientos operativos normalizados donde también se detallan las funciones de la persona/unidad a cargo de la red de mantenimiento.

A nivel nacional se requiere un enfoque armonizado basado en la evaluación de los riesgos/perfiles y los funcionarios (de cada nivel) han de saber qué tipo de información es importante para sus homólogos en los demás organismos de gestión de fronteras a nivel interinstitucional e internacional.

La formación general de los funcionarios encargados de gestionar el sistema de alerta rápida debe complementarse mediante un módulo de formación especializada sobre el filtrado de la información recibida y una metodología específica.

El Anexo 4 propone un ejemplo de un sistema regional de alerta rápida en relación a la inmigración irregular, instaurado mediante un memorando de acuerdo que incluye un formulario de alerta rápida a modo de ejemplo.

## 10.4. Protección de datos

**Los individuos disfrutan del derecho fundamental de protección de datos personales de conformidad con la legislación y los principios nacionales e internacionales.**

Las cuestiones de protección de datos personales surgen en todos los niveles de la gestión de fronteras, por lo que se debe buscar el equilibrio entre el derecho de privacidad<sup>40</sup> y el uso de datos personales o bases de datos para la lucha contra el crimen y las actividades ilegales similares. Las personas físicas tienen derecho a la protección legal de sus datos personales. Por tanto el uso, la distribución, el intercambio y almacenamiento de datos personales se rige según las leyes nacionales de protección de datos.

Las autoridades competentes deben ser capaces de aplicar medidas organizativas y técnicas apropiadas para proteger los datos personales frente a un uso ilícito, una destrucción accidental o ilícita, o frente a una pérdida accidental, alteración, revelación o acceso no autorizado, en particular cuando el procesamiento implique la transmisión en una red o se facilite permitiendo el acceso automatizado, y frente a todas las demás formas ilícitas de procesamiento.

<sup>40</sup> Por ejemplo, tal y como se regula en el artículo 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos



### Aspectos legales

Además de las leyes nacionales de protección de datos, las leyes que regulan las funciones de los organismos de gestión de fronteras han de identificar lo siguiente:

- **Tipos de datos que un organismo puede recopilar:** los datos deben ser adecuados, relevantes y no excesivos en relación con los propósitos para los que son recopilados y/o procesados.
- **Propósito para el que serán usados los datos:** el propósito debe ser especificado, explícito y legítimo en el marco de las funciones de las autoridades competentes. Los datos no deben ser procesados para ningún otro fin ni de ninguna manera incompatibles con los propósitos especificados.<sup>41</sup>
- Los datos deben ser precisos y, cuando sea necesario, actualizados; se debe hacer todo lo posible para garantizar que los **datos imprecisos o incompletos** (con respecto al propósito para el que fueron recopilados o procesados) **sean borrados o rectificadas**.<sup>42</sup>
- Se deben establecer unos límites temporales apropiados para la eliminación de los datos personales y revisiones periódicas (por ejemplo, en el plazo de tres años) de la necesidad de almacenamiento de los datos.<sup>43</sup> Las medidas del procedimiento garantizarán el cumplimiento de estos límites temporales.
- Se deben establecer normas sobre cómo se pueden enviar los datos a una **tercera parte** (tanto

en el plano interno como internacional) y quién tiene un interés legítimo como tercera parte.

- Se debe establecer el acceso a los datos por parte de otras autoridades (p.ej. acceso directo, o la posibilidad de enviar una solicitud de determinados datos relacionados con las tareas fijadas por Ley).
- Se deben determinar normas específicas sobre el cumplimiento de las leyes de procesamiento de datos que difieran de la normativa general de protección de datos.
- Un requisito de elaborar una ley o una instrucción interna, que establezca la política sobre la recopilación, el manejo, la revisión, la conservación y eliminación de los datos recopilados, estando la propia política sujeta a un período de revisión establecido.

**Los acuerdos bilaterales** que contienen la autorización para el intercambio de información que incluye datos personales, han de aclarar siempre el nivel de protección de datos requerido y las normas de procedimiento en caso de un mal uso de dichos datos. Por norma general los datos sólo deben intercambiarse con países que garanticen un mismo nivel de protección de datos similar al establecido por las leyes nacionales.

### Aspectos operativos de la protección de datos

Las medidas de seguridad han de introducirse tanto en los locales donde se guardan las bases de datos, como en los locales de los usuarios finales. Las normas internas de seguridad tendrán en cuenta, como mínimo, los siguientes aspectos:

<sup>41</sup> Las autoridades competentes pueden procesar también datos personales con fines históricos, estadísticos o científicos, siempre que los datos se hayan anonimizado, lo que supone que hayan sido modificados de forma que los datos ya no se puedan atribuir a una persona física identificada o identificable.

<sup>42</sup> Por ejemplo, el Reglamento nº 1987/2006 del Parlamento y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II), que establece las condiciones y procedimientos para la introducción y el procesamiento en el SIS II de alertas con respecto a nacionales de terceros países, el intercambio de información complementaria y datos adicionales, a fin de denegar la entrada, o de una estancia, en un Estado miembro. Este Reglamento estipula que "cualquier persona tiene derecho a hacer rectificar datos sobre su persona que contengan errores de hecho o a hacer suprimir datos sobre su persona que contengan errores de derecho."

<sup>43</sup> En el Reglamento de la UE nº 1987/2006 relativo al SIS II (véase la nota al pie anterior) se estipula que los datos personales archivados como resultado de información intercambiada se mantendrán solamente durante el tiempo que pueda ser necesario para conseguir los propósitos para los que fueron suministrados. En cualquier caso, los datos serán borrados a más tardar un año después de que la alerta relacionada haya sido eliminada del SIS II (el país que emite una alerta deberá, en el plazo de tres años de su introducción en el SIS II, revisar la necesidad de mantenerla). Otro ejemplo es el Reglamento del Consejo nº 2725/2000, de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema "Eurodac" para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín, que estipula que cada conjunto de datos relativo a un extranjero será almacenado en la base de datos central durante dos años a partir de la fecha en la que se hayan tomado sus impresiones dactilares. Una vez transcurrido este período, la Unidad Central borrará automáticamente los datos de la base de datos central.

- Ha de existir un cuerpo nacional responsable de la seguridad de los datos que puede comprender una o más autoridades.
- La política de seguridad para los sistemas de TI debe ser una parte integral de la política de seguridad global de las autoridades competentes y debe documentarse por escrito.
- Los agentes de protección interna de datos han de asignarse a los organismos que procesan los datos personales.
- Es de vital importancia distribuir recursos para el establecimiento y mantenimiento de medidas de seguridad de datos.
- Es necesario definir los procedimientos y responsabilidades para garantizar que todas las medidas de seguridad son respetadas, revisadas y actualizadas de forma constante.
- Los niveles de seguridad han de corresponder a la naturaleza y confidencialidad de los datos almacenados.
- Se debe llevar un registro del equipamiento de TI y deberá ser actualizado en caso de incidentes graves o cambios de sistema que tengan un impacto sobre la seguridad de los datos.
- Deben definirse las responsabilidades de las personas encargadas de la seguridad de los datos, si es posible en relación a las respectivas particularidades del puesto de trabajo.
- Sólo las personas con una autorización específica (de niveles diferentes) pueden acceder a los datos y equipos para el procesamiento de datos, y su acceso quedará registrado.
- Se podrá acceder a cada base de datos sólo cuando sea necesario llevar a cabo las tareas asignadas al usuario en cuestión.
- Las cadenas de mando y los procedimientos deben estar constituidos de tal forma que se garantice que las incidencias de seguridad o indecencias sospechosas sean notificadas lo antes posible.
- Todo el personal ha de participar en los programas de formación requeridos que incluyen todas las normas actuales sobre seguridad de datos.
- Toda infracción de las normas de seguridad será sancionada en la medida necesaria.



## Ejemplos prácticos

### EJEMPLO PRACTICO 1: Centro analítico para la supervisión y el análisis de la migración

El Centro Analítico de la República Checa es una oficina de análisis permanente a nivel interministerial, centrada en la supervisión y el análisis de la migración. El objetivo de este Centro Analítico, entre otros, es el de contribuir a la creación de una imagen panorámica sobre las tendencias migratorias en la República Checa.

El Centro Analítico se coordina a través del Departamento de Política de Asilo y Migración del Ministerio del Interior. Además de los organismos pertinentes, el Ministerio del Interior y el cuerpo policial checo; también participan los siguientes ministerios e instituciones: El Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el Ministerio de Finanzas (Dirección General de Aduanas), el Ministerio de Industria y Comercio, el Ministerio de Justicia, los servicios de inteligencia, y la Oficina del viceprimer Ministro para Asuntos Europeos.

Los resultados del Centro Analítico sirven como base para la adaptación a largo plazo, la planificación a medio plazo y las medidas ad hoc. Las actividades llevadas a cabo por el centro se dividen en cuatro foros que se diferencian según los temas que cubren:

- El foro de migración supervisa la situación de residencia de los extranjeros en territorio nacional, y hace recomendaciones y propuestas para adoptar medidas en esta área.
- El foro de seguridad y operaciones se centra en la evaluación operativa de los riesgos de seguridad en relación con la protección de las fronteras y la migración irregular; también hace recomendaciones y propuestas para adoptar medidas en esta área.
- El foro de estrategias se concentra en la formulación de opiniones integrales sobre la protección de las fronteras y la migración. También se tratan asuntos relacionados con la dirección global del Centro Analítico dentro del foro de estrategias.
- El foro de visados supervisa la política y práctica de visados formulando recomendaciones y propuestas para adoptar medidas en esta área

 **EJEMPLO PRACTICO 2:** Intercambio de información sobre envíos de riesgo

En la UE los veterinarios de frontera identifican y seleccionan partidas veterinarias para controlarlas conjuntamente con el servicio de aduanas. La identificación del envío de productos y animales vivos se basa en códigos de la NC recogidos en el anexo de la Decisión de la Comisión 2007/275/CE. Los servicios de aduanas deben tener los códigos de NC de esa decisión vinculados en su propio sistema electrónico, de forma que resulte posible identificar el envío que precisa el control de fronteras veterinario. Para encontrar los envíos para los que el importador no ha enviado ninguna notificación previa al PIF correspondiente, posiblemente para los fines del contrabando, el centro de análisis de riesgos del organismo de aduanas inspecciona aleatoriamente los envíos sospechosos (como contenedores que incluyen productos congelados) basándose en controles documentales (por ejemplo, un país de origen sospechoso o un país o número de sello que no corresponde con los documentos) y de conformidad con las instrucciones proporcionadas por el veterinario. El contenedor sospechoso se visualiza bajo rayos X y, si es necesario, se abre y se descarga, para comprobar que el contenido se corresponde con la declaración de aduanas. El contenedor deberá ser enviado para el control veterinario al PIF. La notificación final de aprobación o rechazo por parte del servicio de aduanas se basa en sus conclusiones y en los resultados de los controles veterinarios; la información sobre la decisión del servicio de aduanas es enviada a los veterinarios de las fronteras, a los servicios de aduanas y ministerios en cuestión, tanto local como centralmente, y, en caso necesario, a nivel internacional a los países vecinos y la CE. En caso de contrabando, el envío siempre es rechazado y destruido en una planta incineradora.

Para poder comprobar que las partidas veterinarias realmente han sido objeto de una notificación previa e inspeccionadas, el personal del puesto de inspección fronterizo tiene acceso directo a toda la información pertinente disponible en el sistema electrónico de aduanas y/o a las bases de datos de los operadores de puertos y aeropuertos que contengan información sobre los envíos que llegan. En caso de que el acceso no sea posible directamente por Internet, los veterinarios del control fronterizo deberán tener acceso localmente en el PF a la base de datos de aduanas y/o a las bases de datos de operadores comerciales que contienen información sobre los envíos que llegan. Los veterinarios de las fronteras comprueban en esas bases de datos y/o en los manifiestos de carga (básicamente una lista de los envíos descargados en un punto de entrada específico qué envíos han llegado en la zona de su PIF y comprobar si se ha presentado una notificación previa para cada uno de ellos. Si el veterinario, basándose en la base de datos o en la comprobación del manifiesto de carga, encuentra un envío que, de acuerdo con la descripción del producto y el código de la NC, debería haber sido controlado pero no ha sido objeto de una notificación previa ni llevado al PIF, puede pedir a los servicios de aduanas que averigüen dónde se encuentra el envío. El importador debe presentar el envío al PIF para los controles veterinarios y la decisión veterinaria se emitirá en el DVCD. El importador debe aclarar el problema a los servicios de aduanas y, basándose en la aclaración, el procedimiento de aduanas continúa y se enviará la decisión tomada por los servicios de aduanas incluyendo posibles sanciones (rechazo, cargos penales, etc.) a los veterinarios de las fronteras, los servicios de aduanas y ministerios en cuestión, tanto local como centralmente, y, en caso necesario, a nivel internacional a los países vecinos y a la CE.

El servicio de aduanas y el servicio de inspección veterinaria de fronteras pueden intercambiar información sobre envíos de riesgo e importaciones ilegales a todos los demás organismos mediante un sistema comunitario de gestión de riesgos. Si fuera necesario el personal del puesto de inspección fronterizo también recibiría (además del RASFF del sistema específico para envíos veterinarios) información sobre riesgos inminentes para la salud pública o animal, o sobre importaciones ilegales de productos de origen animal o animales vivos mediante el sistema de información antifraude (AFIS) y el Marco Normativo para Facilitar y Asegurar el Comercio Global de la OMA. Dado que esta información es enviada a los servicios de aduanas, el servicio veterinario debe alcanzar acuerdos mutuos con el organismo de aduanas para recibir esta información. El acuerdo debe incluir todos los detalles para que ambos servicios reciban y envíen información mutuamente.





# CAPÍTULO 11

## LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

### ESTE CAPÍTULO SE REFIERE A LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Las acciones que se pueden tomar para luchar contra la corrupción en el contexto de la Gestión Integrada de Fronteras se abordaron a través de:

- Marco legal y regulador,
- Marco institucional,
- Procedimientos,
- Recursos humanos y formación, y
- Equipamiento.

La corrupción es un fenómeno mundial que no se limita únicamente a regiones específicas o determinados sistemas políticos. Existe por igual en países industrializados y desarrollados y la lucha contra la corrupción es un desafío para todos los organismos del gobierno. Los organismos que operan en la frontera no son una excepción: cruzar la frontera de forma ilegal, visados obtenidos de forma fraudulenta, trata de humanos, contrabando de personas, mercancías, armas o drogas son todas ellas actividades facilitadas por la corrupción.

#### **Definiciones y formas de corrupción**

La corrupción puede tomar muchas formas. Soborno, fraude, extorsión, malversación de fondos y favoritismo son las formas de corrupción más comunes. Aunque no existe una definición universalmente aceptada sobre la corrupción, la más frecuentemente usada es la propues-



ta por el Banco Mundial y Naciones Unidas, que describe la corrupción como el “abuso de poder para obtener un beneficio privado”.<sup>44</sup>

Habitualmente se distingue entre la llamada pequeña corrupción o corrupción a pequeña escala (gravámenes y sobornos no oficiales) y la corrupción política o gran corrupción (uso de posición e influencia, malversación de fondos). La forma más dramática es la captura del Estado, una corrupción sistemática de alto nivel que es lo suficientemente fuerte para perjudicar el funcionamiento del Estado.

## 11.1. La lucha contra la corrupción en el contexto de la Gestión Integrada de Fronteras

Debido a la naturaleza de sus funciones y su frecuente interacción con el público, los organismos de gestión de fronteras son especialmente vulnerables a la corrupción. Aun así existe un número de acciones preventivas que se pueden tomar en cada organismo, muchas de ellas con un coste muy bajo o sin coste alguno, y que en la mayoría de los casos no precisan de un apoyo político de alto nivel.

El punto de partida para la lucha contra la corrupción es normalmente un análisis profundo y objetivo de la situación actual en el que se evalúa el riesgo de corrupción dentro de un organismo de gestión de fronteras. Este análisis

- Identifica las áreas y puestos más susceptibles de intento de corrupción,
- Busca vacíos en las leyes y procedimientos existentes,
- Analiza infracciones recientes de normas y leyes por parte del personal, así como los casos judiciales de corrupción, y

- Tiene en cuenta la imagen pública del organismo de gestión de fronteras.

Los resultados proporcionan una base para desarrollar una estrategia anticorrupción ya sea individual para cada organismo de gestión de fronteras o como parte de la estrategia nacional de Gestión Integrada de Fronteras; así como un plan de acción concreto que especifique actividades, responsabilidades, plazos y gastos. Los siguientes subcapítulos exponen una serie de acciones que pueden contribuir a reducir la corrupción; no obstante, es importante tener en cuenta que esta lista de actividades no es en ningún caso completa y que debe ser adaptada a las circunstancias específicas de cada nación. Aun así existen unos principios generales que son importantes para todas las administraciones:

- Una política anticorrupción bien definida: todo el personal tiene que conocer la distinción inequívoca entre un regalo legítimo y un soborno, así como las consecuencias de una infracción en este sentido.
- Las funciones de los puestos individuales han de estar bien definidas y los rendimientos del personal deben ser evaluados de varias formas, también mediante controles independientes e imprevistos.
- Los salarios han de ser adecuados y cubrir el coste actual de la vida.
- Se debe establecer un proceso transparente, basado en los méritos personales, para la contratación y el despido de personal.
- Una formación introductoria, de calidad y sobre una base regular para la sensibilización contra la corrupción, motivación a la lucha contra la corrupción y consecuencias de la misma.
- Los procedimientos han de ser transparentes y una documentación impecable debe posibilitar un análisis ex post de los rendimientos.
- Los jefes de los PF/PIF/PED/PCI deben rotar.
- Cada cierto tiempo ha de haber una rotación de turnos.

<sup>44</sup> Otras organizaciones promueven una definición mucho más detallada que, no obstante, entraña un mensaje similar: El Consejo de Europa, por ejemplo, define la corrupción como el hecho de “demandar, ofrecer, dar o aceptar directa o indirectamente un soborno o cualquier otra ventaja inmerecida o perspectivas similares que distorsiona el resultado propio de cualquier competencia o comportamiento requerido por parte del receptor del soborno, de la ventaja inmerecida o promesa de la misma”.

- Se debe aplicar el principio de cuatro ojos para todas las decisiones delicadas.
- Se ha de evitar dentro de lo posible el cobro en metálico de derechos, tasas y multas.

### Marco legal y regulatorio

La verdadera base de la lucha contra la corrupción la constituye su criminalización en el código penal<sup>45</sup>, que ha de incluir una definición inequívoca de este delito en un contexto nacional, una lista global sobre las actividades que constituyen un delito de corrupción, y las sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias para los delitos de corrupción. Si un agente es declarado culpable por corrupción, no sólo será destituido de su cargo actual, sino que también será expulsado de forma irrevocable del servicio civil.

Se recomienda desarrollar una ley de autodenuncia que prevé determinadas formas de indulgencia para los agentes que admitan haber estado involucrados en actividades de corrupción y que ahora cooperen con el orden público (*antes* de que se haya iniciado una investigación contra ellos). Esto no sólo ayuda a identificar a las personas corruptas, sino que también proporciona una estrategia de éxito para aquellos agentes que deseen desvincularse y que de otra forma temen el chantaje de sus antiguos corruptores.

Cada organismo de gestión de fronteras debe tener un código de conducta que especifique las competencias de sus agentes y proporcione directrices relativas a lo siguiente:

- Qué constituye un conflicto de intereses (dependiendo del contexto nacional y cultural), cómo evitarlo, a quién consultar, a quién informar y qué consecuencias conlleva;
- Qué constituye una corrupción en términos prácticos en el contexto específico de un organismo, y cómo reaccionar cuando p.ej. se ofrece un soborno;
- Los casos que despiertan dudas de una implicación por parte de los supervisores; y

- Consecuencias legales y disciplinarias en caso de infringir las normas para la lucha contra la corrupción.

Las principales partes del código de conducta han de publicarse para que los clientes tengan presente la política anticorrupción del organismo en cuestión. Todos los organismos asociados en el PF/PIF/PED/PCI y a nivel local de los países vecinos han de ser informados.

### Marco institucional

Existe un debate continuo entre los profesionales sobre si una centralización o descentralización institucional ofrece mejores oportunidades para la lucha contra la corrupción, puesto que ambas opciones tienen sus ventajas e inconvenientes. Los expertos están de acuerdo en que, en cualquier caso, cada unidad ha de ocuparse de los asuntos internos en materia de anticorrupción (para organismos que forman parte del orden público, una oficina de asuntos internos ha de ocuparse de las investigaciones sobre la corrupción).

Teniendo en cuenta que el público es un aliado importante en la lucha contra la corrupción, se debe ofrecer un teléfono gratuito o página web para recibir información y quejas sobre las prácticas corruptas. Las soluciones técnicas, como las que permiten presentar una queja anónima en línea o permitir el acceso a un buzón de correo donde se pueden recopilar las respuestas de las autoridades contactadas e intercambiar mensajes de seguimiento pueden mantener la identidad del informante protegida en todo momento.

### Procedimientos

Los procedimientos que determinan las actividades de los organismos de gestión de fronteras deben ser descritos en un manual que esté a disposición del personal. Estos procedimientos han de ser lo más simples y transparentes posible, y han de incluir un número adecuado de controles (fichar al principio y al final del turno, iniciar y cerrar sesión en los ordenadores, informes de incidentes,

<sup>45</sup> El Código Penal ha de ir acompañado de una ley sobre la declaración de patrimonio y recuperación de activos, que regula la confiscación de las ganancias de la corrupción y que incluso puede incluir la inversión de la carga de la prueba para los fondos obtenidos de actividades criminales.

supervisión del jefe de turno, etc.) para garantizar que el trabajo actual de cada agente pueda ser verificado *ex post*. Se recomienda una revisión y actualización de los procedimientos en intervalos regulares.

Teniendo en cuenta que el cobro de multas y tasas ofrece muchas oportunidades para la corrupción, los procedimientos han de estar organizados de forma a evitar siempre que sea posible el manejo de efectivo en los PF/PIF/PED/PCI. En algunos países los derechos de aduanas o tasas de inspección no se recaudan directamente, sino que se han de abonar en una sucursal bancaria en el PF/PIF/PED/PCI. Si esto no fuera posible, se debe introducir como mínimo el principio de cuatro ojos, según el cual todas las decisiones financieras delicadas son controladas o firmadas conjuntamente por una segunda persona. Una parte especialmente delicada es la adquisición de las mercancías y servicios. Por esta razón, la mayoría de los países ha reforzado estrictamente las normas de adquisición mediante varios niveles de control, incluyendo licitaciones públicas, el anonimato de todos los licitadores, la selección del adjudicatario a través de una comisión y una división de funciones entre el encargo de las mercancías y servicios, y el control de su calidad.

El trabajo de cada organismo de gestión de fronteras ha de ser auditado en intervalos regulares, tanto a nivel financiero como operativo. En este contexto, los datos estadísticos recopilados no sólo se han de usar para analizar los desarrollos globales y tendencias regionales, sino también para identificar las diferencias entre los resultados de determinados PF/PIF/PED/PCI o turnos individuales, ya que éstos pueden ser indicadores de irregularidades. Se debe procurar identificar las posibles irregularidades tanto en los controles rutinarios como en los controles sin aviso previo.

Las unidades móviles han de estar autorizadas para llevar a cabo operaciones sin previo aviso, independientemente de la gestión local, en aquellas áreas donde la corrupción sea un fenómeno común.

Se ha constatado que en aquellos países donde existe un procedimiento para la denuncia de prácticas corruptas

por parte de los miembros del personal, que describa a quién contactar y cómo hacerlo, y que al mismo tiempo garantice la protección y el anonimato del denunciante, habitualmente se registra un aumento de los casos denunciados. Asimismo, se debería posibilitar la denuncia de malas conductas dentro de los organismos asociados.

Se ha de tener en cuenta que la transparencia hacia el público en lo que respecta a sus derechos y obligaciones, precios y servicios, da resultados, teniendo en cuenta que ayuda a reducir los tiempos de procesamiento y que un cliente bien informado está menos dispuesto a pagar un soborno. Esto también se puede lograr, por ejemplo, mediante folletos, páginas web, trípticos, pancartas y pegatinas en los PF/PIF/PED/PCI que estén disponibles en todos los idiomas importantes.

### **Recursos humanos y formación**

Aunque los salarios elevados no previenen necesariamente la corrupción, es indiscutible que unos ingresos inadecuados llevan a un aumento de la corrupción, especialmente si los ingresos no cubren el coste de vida actual. No hace falta decir que el aumento del nivel salarial de una institución en su totalidad es un proyecto de reforma extremadamente caro, que puede requerir varios años de preparación y que necesita respaldo político. No obstante, es algo esencial: sin una remuneración adecuada los agentes simplemente no pueden permitirse ser honestos.

Sin embargo, el trabajo de prevención de la corrupción ha de empezar mucho antes del pago del primer salario, durante la propia fase de selección, ésta puede aprovecharse para llevar a cabo controles meticulosos de los empleados potenciales, evaluando también su rendimiento en puestos anteriores y el patrimonio personal. Algunos organismos incluso recurren a pruebas psicológicas para evaluar la personalidad de los aspirantes a puestos particularmente sensibles a la corrupción, para obtener así una indicación sobre su sentido del deber y su susceptibilidad general hacia la corrupción.

Una vez que una persona es contratada según sus méritos y seleccionada por una comisión según criterios

transparentes, su trabajo actual se basará en los términos de referencia que proporcionan una descripción precisa de las funciones y responsabilidades inherentes a su puesto de trabajo. Los criterios para cancelar un contrato de trabajo han de ser igual de transparentes y deben ajustarse a lo siguiente: En primer lugar, se debe asegurar que los empleados están al tanto sobre las consecuencias de una mala conducta o abuso de poder y, en segundo lugar, se debe proteger a los funcionarios que cumplan con sus obligaciones basándose en decisiones arbitrarias de arriba.

Mientras que la formación en materia de anticorrupción (con ejercicios prácticos) y sensibilización sobre la corrupción ha de ser una parte fundamental de la formación general del personal, algunos países consideran que la rotación regular del personal y la equidad de géneros en los distintos lugares de trabajo puede ser una buena forma de prevenir un desarrollo fácil de redes corruptas.

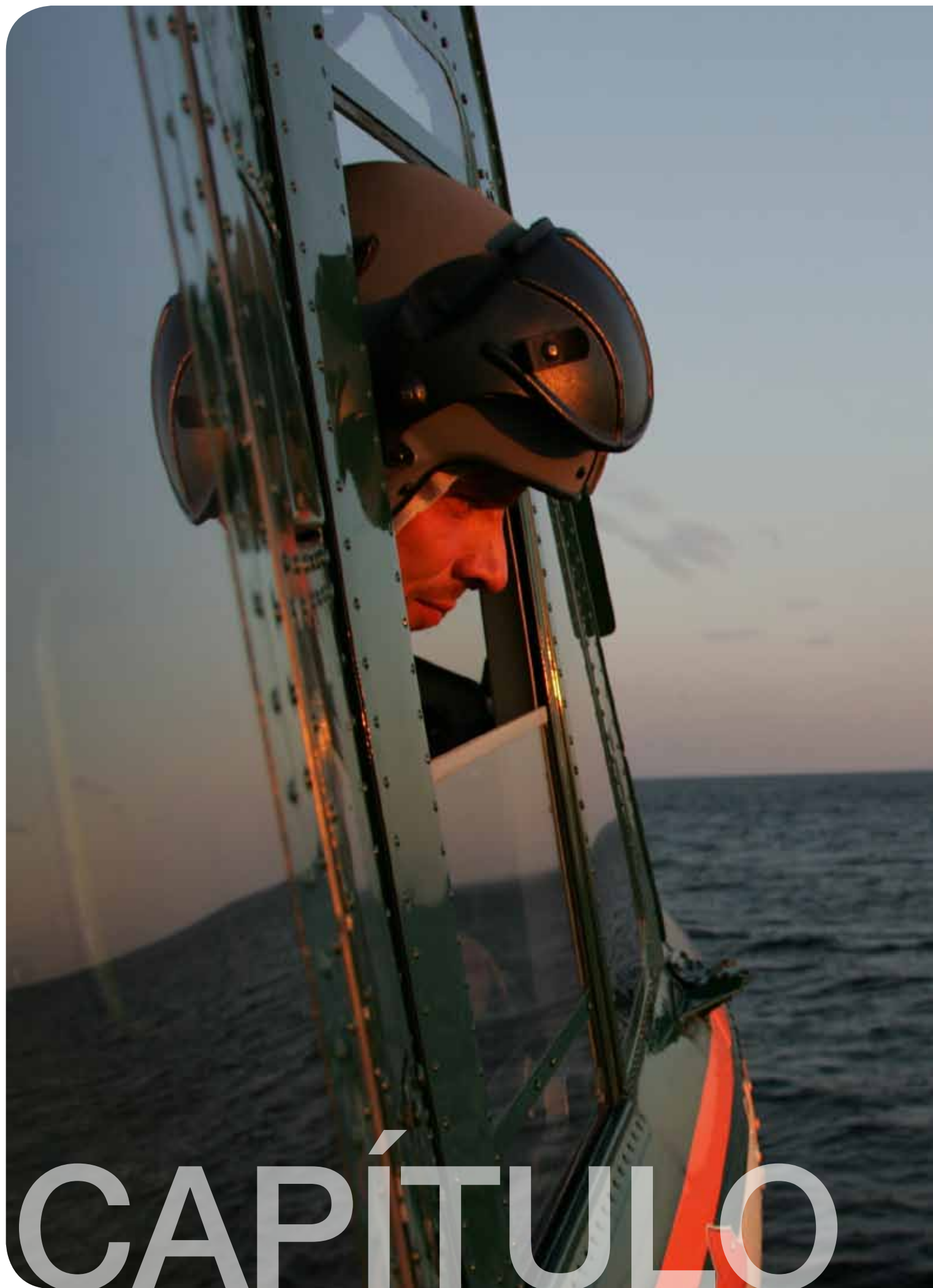
### Equipamiento

Existen numerosas soluciones técnicas para mejorar la transparencia en la gestión de las fronteras y hacer la corrupción más difícil, por ejemplo: sistemas informati-

zados para la guardia de fronteras, que están conectados con la INTERPOL o las bases de datos nacionales sobre órdenes de registro, o sistemas especializados de aduanas que dan una alerta automática a la llegada de camiones de compañías vetadas. Aunque en la mayoría de los países ya es algo estandarizado que estas bases de datos estén protegidas mediante claves y que el acceso sólo esté permitido en función de la necesidad (no por rango), a menudo se olvida que tales sistemas sólo pueden mejorar la transparencia si la persona/camión que se dispone a cruzar la frontera está registrada en el programa. En algunos países la introducción de circuitos cerrados de televisión CCTV en los PF/PIF/PED/PCI ha mejorado la situación.

Existen sistemas técnicos relativamente sencillos para seleccionar personas de manera aleatoria para que sean objeto de controles exhaustivos, reduciendo así las posibilidades de que el agente responsable dé un trato preferencial a determinadas personas de su elección.

Además de esto, las ventanillas para el control de fronteras pueden estar equipadas con cristales oscurecidos de modo que los pasajeros no puedan elegir una cola u otra en función de los agentes que estén atendiendo.





# CAPÍTULO 12

## DESARROLLO DE UNA ESTRATEGIA Y DE UN PLAN DE ACCIÓN NACIONALES PARA LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE GESTIÓN INTEGRADA DE FRONTERAS

ESTE CAPÍTULO PROPORCIONA UNA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO DE UNA ESTRATEGIA Y DE UN PLAN DE ACCIÓN NACIONALES PARA LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE GESTIÓN INTEGRADA DE FRONTERAS

Una metodología y las herramientas previstas en esta sección han sido útiles en el proceso de instauración de una estrategia y de un plan de acción nacionales para la cooperación en materia de GIF en distintas partes del mundo.

Se abarcan los siguientes temas:

- Identificación de las principales partes interesadas y puesta en marcha de grupos de trabajo interinstitucionales en materia de GIF
- Instrumentos de planificación y aplicación
  - o Desarrollo de una estrategia nacional para la cooperación en materia de GIF,
  - o Desarrollo de un plan de acción nacional para la cooperación en materia de GIF,
  - o Implementación del plan de acción,
- Supervisión, evaluación y revisión ;
- Resumen del proceso de implementación de la GIF.

En el mundo actual, tan interconectado, ninguna administración estatal está en condiciones de reclamar que es capaz de resolver los asuntos transfronterizos por sí sola y sin ayuda ajena. La gestión de las fronteras abarca un amplio campo de temas y se enfrenta a situaciones complejas y a menudo controvertidas, que requieren

una cooperación y coordinación eficiente y eficaz entre todas las partes implicadas con el fin de:

- Abordar los problemas desde un enfoque multidisciplinario;
- Identificar solapamientos u omisiones respetando al mismo tiempo el área de competencias de cada organismo;
- Ayudar a reducir las divisiones entre los distintos sectores de trabajo, fomentar la toma de decisiones conjunta y garantizar la coherencia en el trabajo llevado a cabo por los distintos organismos a largo plazo; y
- Lograr una mejor planificación de recursos y hacer un uso óptimo de los conocimientos especializados y competencias de cada organismo involucrado.

Por tanto, todas las partes interesadas han de desarrollar conjuntamente:

- Una **estrategia nacional de Gestión Integrada de Fronteras para la cooperación**, en la que los objetivos estratégicos y operativos previstos han de llevar a una mejor cooperación; y
- Un **plan de acción nacional de Gestión Integrada de Fronteras para la cooperación**, en el que se describen acciones concretas para alcanzar los objetivos de la estrategia. También se identifican en él los plazos, gastos y responsabilidades.

Estos documentos no sólo garantizan un enfoque unificado de la GIF entre todas las partes interesadas, sino que también ayudan a identificar las prioridades y a obtener el respaldo político y administrativo para su implementación. Además, ambos documentos se pueden usar para respaldar la demanda de asistencia financiera y técnica por parte de los países asociados y proveedores de fondos internacionales. Con respecto a los Capítulos 1 y 2, hay que tener en cuenta que una estrategia y un plan de acción nacionales en materia de GIF para la cooperación complementa, aunque no compensa, a los planes de acción y estrategias anuales/plurianuales, que explican los objetivos estratégicos y las acciones operativas para cada organismo de gestión de fronteras individual.

## 12.1. Puesta en marcha de un organismo coordinador para la GIF

Teniendo en cuenta que el desarrollo de una estrategia y un plan de acción nacionales en materia de Gestión Integrada de Fronteras para la cooperación ha de incluir todos los organismos que desempeñan una función en la gestión de fronteras, se precisa la coordinación a nivel ministerial. En primer lugar se debe nombrar a un **coordinador nacional** para asuntos de GIF y proporcionarle el soporte político, administrativo y financiero necesario para facilitar el proceso de GIF, que podrá incluir los ministerios, instituciones y organismo si fuera preciso.

Este coordinador debe identificar las principales partes interesadas en el área de gestión de de fronteras, que constituyen el equipo básico para el desarrollo de la estrategia y del plan de acción en materia de GIF para la cooperación. Esto se consigue mejor creando

- **un organismo de toma de decisiones:** un grupo de trabajo interinstitucional a nivel político/responsable de la toma de decisiones para definir objetivos globales; y
- **un organismo de ejecución** compuesto por grupos de trabajo interinstitucionales a nivel operativo/experto para convertir los objetivos globales en actividades concretas.

En caso de que ya existiese un organismo con un perfil similar en un determinado país, éste puede asumir las tareas de los grupos de trabajo de alto nivel o de nivel operativo.

Ambos organismos han de estar conformados por representantes de todas las instituciones que desempeñan una función en la gestión de fronteras del país. Los organismos estatales que sólo participen en asuntos periféricos, así como los agentes no estatales como asociaciones industriales y comerciales, pueden incluirse en

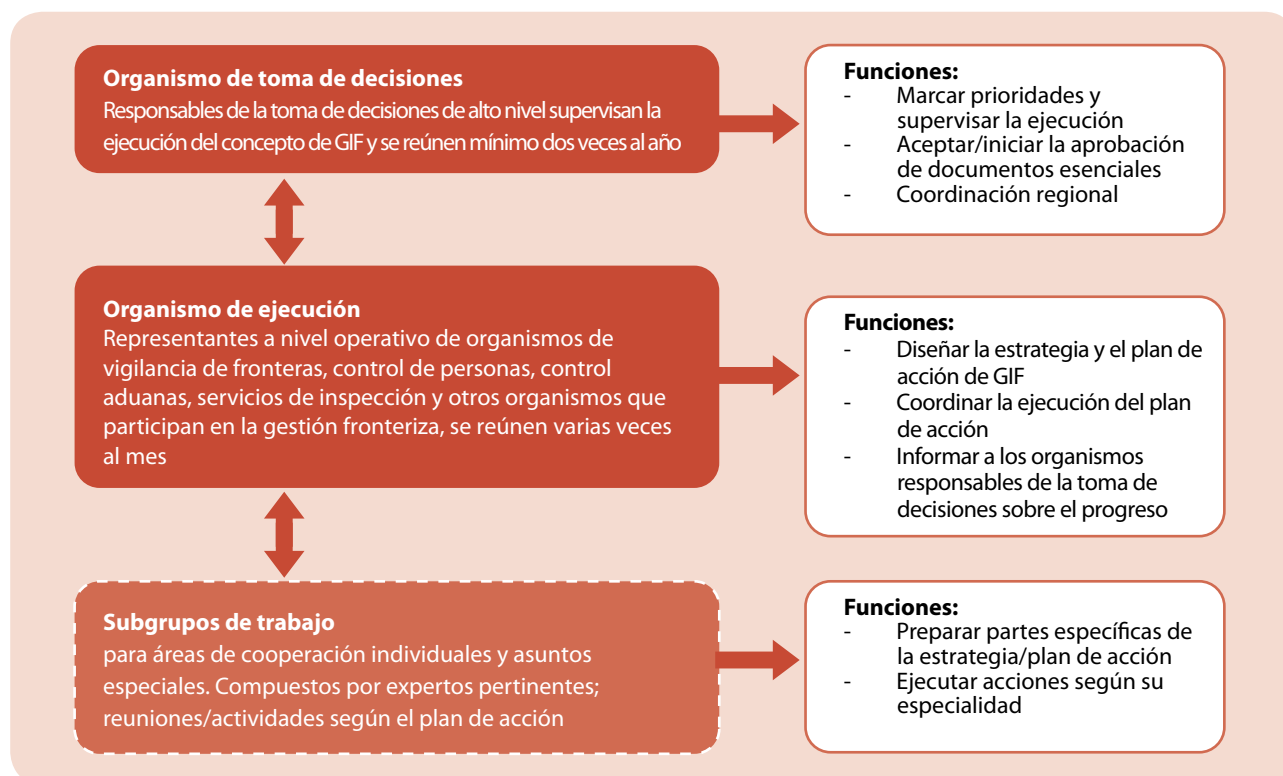


Imagen 3: Mecanismo de coordinación de Gestión Integrada de Fronteras (GIF)

el debate de cuestiones específicas. El coordinador nacional en materia de GIF ha de coordinar las actividades del organismo de ejecución y presentar los resultados de su trabajo, así como informes regulares, al organismo de toma de decisiones.

Para ver un ejemplo de los términos de referencia de un grupo de trabajo interinstitucional véase el Anexo 3. El siguiente esquema muestra una posible estructura para los grupos de trabajo.

#### El organismo de toma de decisiones

Las principales funciones del **organismo de toma de decisiones** consisten en garantizar el **compromiso político** con la estrategia y supervisar su ejecución. La coordinación regional también entra en sus responsabilidades. Por tanto, sus miembros han de pertenecer a un nivel lo suficientemente alto como p.ej. los responsables de los organismos nacionales, subsecretarios del estado o responsables departamentales. Las **responsabilidades** del organismo de toma de decisiones incluyen:

- Identificación de prioridades en materia de cooperación en la Gestión Integrada de Fronteras;
- Asegurar los recursos presupuestarios, del presupuesto nacional o mediante fondos externos, para la aplicación de la cooperación en la GIF;
- Aprobación de documentos oficiales relacionados con la GIF o la puesta en marcha de procedimientos legales para la aprobación (dependiendo del sistema legal nacional o del nivel de participantes en el organismo);
- Supervisión y orientación para la definición y ejecución de la estrategia y el plan de acción y una actualización regular de la estrategia que esté en línea con las prioridades nacionales;
- Coordinación del desarrollo y de la ejecución de la estrategia y del plan de acción con los países vecinos y otros organismos de coordinación de alto nivel en la región;
- Sincronización del trabajo de todos los organismos de la administración estatal que participen en la gestión de fronteras, así como de las personas ju-

rídicas involucradas en el tráfico transfronterizo a nivel nacional, regional y local;

- Supervisión del trabajo del organismo de ejecución; y
- Cooperación y orientación de todos los organismos de la administración estatal y regional, así como de los organismos locales responsables de asuntos relacionados con la GIF, así como proporcionar sugerencias para la resolución de asuntos conflictivos.

Dada la naturaleza y el número de sus funciones el cuerpo responsable de la toma de decisiones ha de recibir el soporte de una secretaría para la organización de reuniones, el trabajo administrativo, así como para la preparación y distribución de documentos importantes.

### **El organismo de ejecución**

El **organismo de ejecución** está formado por profesionales y expertos y, por tanto, trabaja en un nivel más **operativo**, esboza la estrategia y el plan de acción nacional para la cooperación en materia de GIF, coordina la ejecución de los mismos e informa al organismo responsable de la toma de decisiones sobre su progreso. Puede optar en cualquier momento de este proceso por trabajar con subgrupos de trabajo o invitar a expertos en determinados temas. Dependiendo de las preferencias nacionales, los miembros del organismo de ejecución pueden ser relevados de sus competencias regulares para trabajar en una oficina de GIF permanente o bien, como alternativa, pueden permanecer en sus puestos habituales y reunirse en cortos intervalos para el grupo de trabajo en materia de GIF.

Las **funciones** del organismo de ejecución han de ser las siguientes:

- Elaborar un plan de trabajo detallado y fijar los plazos para el desarrollo de la estrategia y el plan de acción;
- Llevar a cabo una evaluación rigurosa de las insuficiencias y necesidades en la situación actual de la gestión nacional de fronteras;
- Definir la estrategia, así como el plan de acción para la ejecución de la estrategia;
- Implementar las partes del plan de acción relacionadas con la cooperación interinstitucional;
- Revisar periódicamente y actualizar la estrategia y el plan de acción para la cooperación en materia de GIF;
- Proporcionar recomendaciones para una cooperación y coordinación mejorada entre los organismos;
- Proporcionar asistencia a los organismos de la administración estatal para la cooperación en materia de GIF, incluyendo la coordinación de actividades/proyectos individuales;
- Crear y coordinar subgrupos de trabajo de expertos donde sea necesario;
- Enviar informes regulares para el organismo de toma de decisiones, que deben incluir la supervisión, evaluación y revisión de los resultados, de conformidad con las disposiciones sobre la frecuencia y plazos de presentación de los informes; y
- Otras tareas requeridas por el organismo de toma de decisiones.

Es de vital importancia que los miembros del organismo de toma de decisiones o del organismo de ejecución estén disponibles para reunirse con regularidad. Se pueden nombrar representantes en caso de que un miembro no pueda asistir a una reunión.

## **12.2. Estrategia nacional para la cooperación en materia de Gestión Integrada de Fronteras**

La estrategia nacional para la cooperación en materia de GIF ha de proporcionarle al gobierno lo siguiente:

- Una visión global sobre la situación actual de la gestión de fronteras,
- Información sobre iniciativas y proyectos relacionados con la frontera que actualmente estén en marcha, y
- Claros objetivos estratégicos y operativos para la cooperación y coordinación en el campo de la GIF.

El propio documento de estrategia ha de estar **redactado de forma concisa y abierta**, sin entrar en detalles que precisen de actualizaciones frecuentes. Debe centrarse en los objetivos que se desean alcanzar, mientras que las actividades concretas, los plazos y los recursos necesarios para alcanzarlos se especificarán en el plan de acción.

Una vez que exista un proyecto consolidado para la estrategia y el plan de acción nacionales para la cooperación en materia de GIF, éste será remitido al organismo de toma de decisiones para su aprobación, que a su vez lo remitirá al **gobierno para su aprobación oficial**. Después de la aprobación, los documentos serán distribuidos a todas las partes interesadas como documento de referencia.

Teniendo en cuenta que la aprobación por parte del gobierno puede tardar varios meses, se recomienda empezar a desarrollar el plan de acción inmediatamente después de que la estrategia haya sido aprobada en su totalidad por el organismo de toma de decisiones sin esperar a la aprobación por parte del gobierno. Como el plan de acción complementa la estrategia, también cabe la posibilidad de remitir ambos documentos juntos para su aprobación por parte del gobierno.

### **Concepción de la estrategia para la cooperación en materia de Gestión Integrada de Fronteras**

**Todas las partes interesadas** deben **participar** en la concepción de la estrategia con el fin de garantizar un compromiso amplio, una aprobación rápida y una ejecución efectiva de la misma. Mientras que la principal responsabilidad para la elaboración del documento recae en los organismos de gestión de fronteras, otras partes interesadas deben ser consultadas siempre que sea necesario.

Es importante tener en cuenta que sólo se pueden elaborar determinadas partes de la estrategia (y del plan de acción) mediante las aportaciones de organismos individuales: las partes importantes deben concebirse de forma conjunta con el fin de asegurar que el docu-

mento refleje un enfoque acordado por los organismos implicados. Las estrategias que respondan únicamente a las necesidades de un determinado organismo pueden considerarse estrategias específicas de un sector.

Las partes de la estrategia que se han de elaborar conjuntamente por todos los organismos de gestión de fronteras importantes son:

- El esquema general del documento,
- La introducción y la información básica sobre la situación actual de gestión fronteriza del país, y
- Todas las partes que hagan referencia a la cooperación interinstitucional.

Las partes que pueden ser elaboradas por organismos individuales:

- La descripción de los principales agentes en el ámbito de gestión de fronteras,
- Capítulos sobre la cooperación intrainstitucional, y
- Capítulos sobre la cooperación internacional.

Incluso en estos casos se recomienda la coordinación y revisión por pares con el fin de identificar áreas adicionales en las que aplicar la sinergia interinstitucional. Es importante que las partes que están siendo desarrolladas por organismos individuales sigan la misma estructura y contengan un nivel de información detallada comparable a las otras. Una vez que se haya completado el esbozo de la estrategia, éste ha de ser enviado a todas las partes interesadas para que éstas lo comenten y después aprobado oficialmente en una reunión conjunta.

Antes de empezar con la elaboración propia del documento sobre la estrategia, se han de identificar y redactar claramente los principales objetivos estratégicos en el campo de la cooperación en materia de GIF. Las Directrices de Gestión Integrada de Fronteras pueden servir de base para ello. Seguidamente, se efectuará un riguroso análisis situacional sobre todos los ámbitos de cooperación y coordinación, que ha de incluir lo siguiente:

- Una evaluación exhaustiva de las insuficiencias y necesidades <sup>46</sup>, y

<sup>46</sup> Véase el Anexo 7 que proporciona un cuestionario de auto evaluación para la cooperación en materia de Gestión Integrada de Fronteras



- Un inventario de todas las actividades, nacionales e internacionales, que se están llevando a cabo o que estén planificadas en el área de la gestión de fronteras.

Este análisis sirve como punto de partida para la estrategia y para el plan de acción para la cooperación en materia de GIF<sup>47</sup>, y será tomado como base para determinar los objetivos específicos para todos los servicios y ámbitos de cooperación (marco legal y regulatorio, marco institucional, procedimientos, recursos humanos y formación, comunicación e intercambio de información, infraestructura e instalaciones). A la hora de definir los objetivos, se ha de tener en cuenta que deben estar equilibrados: si son demasiado ambiciosos corren el riesgo de dañar la credibilidad global de la estrategia. Por otra parte, si las metas son demasiado bajas, corren el riesgo de ser considerados un esfuerzo simbólico tanto a nivel local como internacional.

Considerando que la terminología puede diferir de un país a otro, e incluso entre los organismos de gestión de fronteras de un mismo país, es recomendable adjuntar un glosario a la estrategia y al plan de acción. Un ejemplo de glosario puede encontrarse al inicio de las presentes Directrices.

### **Esquema de la estrategia para la cooperación en materia de Gestión Integrada de Fronteras**

Se recomienda que una estrategia nacional para la cooperación en materia de GIF incluya los siguientes capítulos:

#### **Capítulo 1** Introducción/trasfondo/contexto/preámbulo

- Objetivo de la estrategia
- Expresión del compromiso de ejecución

#### **Capítulo 2** Resumen de las características geográficas y políticas de importancia para la gestión de fronteras

- Longitud de la línea fronteriza, número de PF/PIF/PED/PCI
- Flujo de tráfico fronterizo (pasajeros, mercancías, etc.), en comparación con años anteriores.

- Principales retos en el campo de la gestión de fronteras y necesidades existentes (basado en la evaluación de insuficiencias y necesidades)

#### **Capítulo 3** Marco institucional/actores

- Principales actores que forman parte de la gestión de fronteras, su estructura organizativa y funciones principales
- Presencia en los PF/PIF/PED/PCI

#### **Capítulo 4** Coordinación de estructuras

- Mecanismos de coordinación interministerial (organismo de toma de decisiones en materia de GIF y organismo de ejecución): composición y funciones principales
- Mecanismos de coordinación internacional y regional (si son aplicables)

#### **Capítulo 5** La parte esencial del documento: objetivos para la cooperación interinstitucional, intrainstitucional e internacional, cubriendo las siguientes áreas de cooperación:

- Marco legal y regulatorio,
- Marco institucional,
- Procedimientos,
- Recursos humanos y formación,
- Comunicación e intercambio de información, y
- Infraestructura e instalaciones.

Se ha de incluir una breve descripción de la situación existente para cada campo de cooperación, seguida de los objetivos estratégicos. Asimismo, debe mencionarse si los objetivos marcados son a corto, medio o largo plazo.

#### **Capítulo 6** Revisión, supervisión y evaluación de la estrategia

En este capítulo se describe la tarea de evaluar regularmente la estrategia, supervisar y evaluar su ejecución a través del plan de acción.

<sup>47</sup> Es posible que sea necesario realizar un análisis más detallado durante la fase de ejecución, por ejemplo sobre el marco legal, el volumen de trabajo o los datos específicos que pueden intercambiarse los organismos. Siempre que sea el caso, este análisis ha de ser incluido en la estrategia para la cooperación en materia de GIF como uno de los objetivos y como acción en el plan de acción.

**Anexos**

Con el objetivo de que el documento sobre la estrategia sea corto y conciso, toda la información que no sea estrictamente necesaria para la determinación de los objetivos estratégicos se incluirá en un anexo, tales como listas de leyes pertinentes y organigramas.

### 12.3. Plan de acción nacional para la cooperación en materia de Gestión Integrada de Fronteras

El plan de acción nacional para la cooperación en materia de GIF convierte los objetivos marcados en la estrategia en actividades específicas; en aras de la continuidad, las mismas personas que participaron en la elaboración de la estrategia han de trabajar en el plan de acción. A la hora de concebir el plan de acción se ha de asegurar que los grupos de profesionales estén adecuadamente reflejados. Mientras que las enmiendas legales tienen lugar a nivel central, la mayor parte de la aplicación de la estrategia se hará ante todo a nivel operativo, es decir, directamente en los PF/PIF/PED/PCI o en una dirección regional.

El documento debe considerarse como una herramienta de trabajo flexible que puede ser modificada para refle-

jar los requisitos cambiantes y nuevas situaciones. Por tanto, es preciso hacer actualizaciones regulares.

#### **Desarrollar un plan de acción nacional para la cooperación en materia de GIF**

Los **objetivos** individuales de la estrategia deben tomarse como base para la elaboración del plan de acción. Este documento se concibe idealmente en forma de dos tablas que pueden ser adaptadas a las necesidades del país, pero que, como mínimo, han de incluir la siguiente información. **Tabla 1:**

- Describe cada uno de los objetivos que han sido tomados de la estrategia incluyendo una breve explicación de su contexto: la situación actual, los requisitos y, si son aplicables, las buenas prácticas a seguir;
- Una lista de las acciones necesarias para cumplir el objetivo; y
- Proporciona una serie de indicadores que pueden ayudar a identificar cuándo se ha completado el objetivo. Los indicadores deben ser "SMART" por sus siglas en inglés:

|                    |                                                            |
|--------------------|------------------------------------------------------------|
| <b>E</b> specífico | ¿Qué cambios se esperan en realidad?                       |
| <b>M</b> edible    | ¿Cómo saber si el objetivo ha sido alcanzado?              |
| <b>A</b> sequible  | ¿Es realista y fácil de conseguir? orientado a los         |
| <b>R</b> esultados | ¿Son los resultados fijados significativos? limitado en el |
| <b>T</b> iempo     | ¿Cuándo se espera alcanzar los objetivos?                  |

#### **Plantilla propuesta para la tabla 1:**

**INDICADORES:** Los típicos indicadores que señalan que se ha alcanzado un objetivo son, por ejemplo, leyes concebidas y aprobadas, actividades ejercidas, determinadas personas/porcentaje formado, equipamiento adquirido, estadísticas que muestran mayores índices de detenciones/arrestos, tiempos de procesamiento más cortos, etc. (a continuación se exponen más indicadores).

| CONTEXTO                                                                                                                                                                                                                                                                                         | ACCIÓN PROPUESTA                                                                                                                  | PARTES INTERESADAS                                                                                                                                                                  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>SITUACIÓN ACTUAL</b><br>¿Cuál es la situación actual en relación al objetivo?<br><b>REQUISITOS Y BUENAS PRÁCTICAS</b><br>¿Qué requisitos han de fijarse, por ejemplo, en relación a las obligaciones nacionales e internacionales y qué buenas prácticas han de incorporarse en este sentido? | Lista de las acciones necesarias para cumplir el objetivo. Los detalles de cada acción indicada se exponen en la <b>tabla 2</b> . | ¿Qué organismos estatales y no gubernamentales, internacionales, etc. deben incluirse en el debate sobre los objetivos? También aquí los detalles se indican en la <b>tabla 2</b> . |

Resulta útil numerar los objetivos y las acciones para referirse a ellos en los debates entre los miembros y expertos de los grupos de trabajo.

**Tabla 2:** Para cada acción identificada en la tabla 1 se han de indicar los detalles en una segunda tabla (tabla 2) incluyendo:

- Las actividades prácticas requeridas para la ejecución de la acción;
- Resultados esperados e indicadores para verificar si han sido alcanzados;
- Partes interesadas: organismo(s) responsable(s) y otros agentes involucrados;
- Tiempo requerido para completar la acción, así como su plazo dentro del calendario global del plan de acción; y
- Recursos financieros y humanos.

### **Obtener el compromiso financiero y de ejecución por parte de las partes interesadas**

Teniendo en cuenta que no siempre será posible determinar de forma detallada las necesidades en materia de recursos humanos y presupuestarios de cada actividad, el organismo de toma de decisiones deberá recibir una estimación de los recursos necesarios. Se podrá revisar el coste estimado y determinar las necesidades en materia de recursos, después de realizar un análisis exhaustivo como parte de la ejecución del plan de acción.

La necesidad de recibir el respaldo de organizaciones internacionales o expertos debe indicarse para promover la negociación temprana con inversores y posibles socios de proyecto. No obstante, se ha de tener en cuenta que no se pueden comprometer organismos que no hayan participado en la concepción del plan de acción.

### **Plantilla propuesta para la tabla 2:**

#### **ACCIÓN 1.1. (COPIA DE LA TABLA 1)**

##### **ACTIVIDADES**

Actividades prácticas por ejecutar para completar la acción indicada en esta tabla; observaciones/aclaraciones importantes y asuntos a tener en cuenta

**PRIORIDAD** de la acción: elevada/media/baja

**RESULTADOS ESPERADOS DE LA ACTIVIDAD** podrían ser p.ej.: un cambio de situación sobre el terreno, la conclusión de análisis e informes, propuestas remitidas al organismo de toma de decisiones sobre pasos ulteriores

**INDICADORES** para medir los resultados obtenidos

**ORGANISMO RESPONSABLE:** Organismo responsable de ejecutar la acción

##### **ACTORES INVOLUCRADOS**

Organismos, otras instituciones o expertos específicos que han de participar en la actividad. Se debe indicar si se recurre a ellos para que aporten sus conocimientos especializados o si también forman parte de la toma de decisiones. Además, se puede indicar si cabe la posibilidad de recurrir a la ayuda de expertos internacionales y se harán intentos de buscar la financiación de fondos internacionales.

##### **GASTOS PARA LAS PRINCIPALES PARTES INTERESADAS**

**DURACIÓN:** 1 mes, 1 año, continuo, etc.

**CALENDARIO PROPUESTO:** Inicio en marzo de; continuo; permanente, etc. O bien: después de la actividad 1, después de debates técnicos, etc. El calendario ha de ser realista en el sentido de no sobrecargar los organismos responsables, además ha de ser lógico y coherente, no sólo en relación a determinados objetivos, sino a lo largo de todo el plan de acción.

##### **ENLACES**

###### Objetivo

Acción, actividad y corta explicación del enlace

(Si el inicio o la conclusión de esta acción dependen de otro objetivo o de la conclusión de otra acción/actividad, esto deberá indicarse aquí para que se tenga en cuenta a la hora de elaborar el calendario y actualizarlo posteriormente.)

## LISTA DE COMPROBACIÓN

A continuación, sigue una lista de preguntas que los creadores del plan de acción pueden hacerse a sí mismos para evaluar la coherencia del plan de acción antes de concluirlo:

- ¿Los objetivos del plan de acción se corresponden con los objetivos de la estrategia nacional?
- ¿Existen indicadores claros, transparentes, realistas y dentro del plazo para todos los objetivos?
- ¿Se corresponden las acciones con los objetivos?
- ¿Se corresponden las actividades con las acciones?
- ¿Se mencionan todas las actividades importantes?
- ¿Cada acción tiene asignada unos indicadores claros, medibles y verificables?
- ¿Están definidas las responsabilidades de forma inequívoca?
- ¿Todas las partes interesadas han declarado formar parte en la concepción del plan de acción?
- ¿El calendario está planteado de forma realista y consistente a lo largo de todo el plan de acción?

## 12.4. Ejecución del plan de acción

El **organismo de ejecución** es responsable de la implementación del plan de acción bajo la supervisión del organismo de toma de decisiones. Durante la ejecución ha de estar en contacto con expertos en todos los campos pertinentes, ya sea sobre temas legales, procedimientos, soluciones técnicas u otros asuntos. Los expertos serán consultados en función de las necesidades para aportar información sobre cuestiones específicas o bien cabe la posibilidad de institucionalizar su soporte mediante **subgrupos de trabajo sobre temas específicos**. Cada uno de estos grupos ha de tener unos términos de referencia inequívocos, desarrollar un plan de trabajo e informar de forma regular al organismo de ejecución sobre su progreso.

## 12.5. Supervisión, evaluación y revisión

Para determinar el éxito del plan de acción y ajustarlo a las prioridades y situaciones cambiantes, todos los elementos deben ser supervisados, evaluados y revisados regularmente. En función de los resultados de estos análisis, se adoptarán acciones y actividades o se reformularán o añadirán objetivos. De igual modo, la estrategia debe ser revisada a intervalos regulares.

### Supervisión

Se recomienda elaborar informes de supervisión regulares que resuman el progreso que se ha hecho. El organismo de ejecución debe supervisar el éxito de un plan de acción en relación a las actividades de ejecución, cumplimiento y resultados alcanzados, gastos y recur-

## TÉRMINOS DE REFERENCIA DEL SUBGRUPO DE TRABAJO

- Contexto y problemática
- Resultados esperados
- Participantes y división de responsabilidades
- Tareas
- Métodos de trabajo, coordinación, información y comunicación
- Prácticas de toma de decisiones
- Procedimientos de supervisión

Tabla que muestra la supervisión, evaluación y revisión de los planes de acción y de las estrategias

|                                                   | Supervisión                                                                                     | Evaluación                                                                                                             | Revisión                                                          |
|---------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| ¿Quién?                                           | organismo de ejecución                                                                          | organismo de ejecución con el respaldo de expertos externos                                                            | organismo de ejecución y de toma de decisiones                    |
| ¿Cuándo?                                          | permanente                                                                                      | Periódica: medio plazo después de concluir o según demanda                                                             | Estrategia: 5 años o más<br>Plan de acción: 2 años                |
| ¿Por qué?                                         | Control de progresos, medidas correctoras, planes de actualización (subobjetivos y actividades) | Sacar conclusiones, aportaciones para la revisión de la política (actualización del plan de acción y de la estrategia) | Adaptar la estrategia y el plan de acción a la realidad cambiante |
| Partes import. del plan de acción y la estrategia | Resultados, actividades, indicadores y costes esperados                                         | Objetivos y resultados del plan de acción, objetivos globales                                                          | Los documentos enteros                                            |

sos usados, y los posibles riesgos. Esto se logra mediante la recopilación y el análisis continuos y sistemáticos de información y datos (reuniones, informes de actividad, etc.) por parte de los organismos de gestión de fronteras involucrados. Gracias a ello se puede evaluar si los objetivos marcados han sido alcanzados o la posibilidad de alcanzarlos y, por tanto, respalda también la toma de decisiones efectiva.

A nivel **operativo** se han de justificar las aportaciones (recursos humanos y financieros) y los rendimientos (cambios registrables) de cada acción. A nivel estratégico la información sobre la supervisión debe presentarse de forma precisa e incluir sugerencias sobre los ajustes necesarios.

### Evaluación

La evaluación entraña una evaluación de la eficacia, efectividad, impacto, importancia y sostenibilidad del plan de acción y de la estrategia. A la hora de llevar a cabo la evaluación es importante tener en cuenta la misma información que se usó para la supervisión, pero con un enfoque diferente, y complementada con información adicional. El propósito de la evaluación es el de obtener una perspectiva más global sobre el progreso de la ejecución del plan de acción. Esto se logra comparando los resultados con los objetivos del plan de acción y de la estrategia, no solamente centrándose en el número de objetivos que se han ejecutado, sino también en la calidad de los resultados. Las evaluaciones deben realizarse en intervalos periódicos, por ejemplo, a mitad de las activi-

### DIRECTRICES PARA LA SUPERVISIÓN

- ¿Se han llevado a cabo las actividades a tiempo?
- ¿Están disponibles los recursos humanos y financieros, así como los medios técnicos requeridos para llevar a cabo las actividades?
- ¿Se han alcanzado los resultados requeridos? ¿Qué resultados se han alcanzado?
- ¿Qué objetivos no han sido alcanzados? ¿Por qué? ¿Qué acciones/actividades adicionales son necesarias para alcanzar el objetivo?
- ¿Debe ampliarse el calendario para la ejecución de las actividades?



## DIRECTRICES PARA LA EVALUACIÓN

- ¿Las actividades produjeron resultados anticipados?
- ¿Se ha alcanzado el objetivo asignado? ¿En caso negativo, se ha registrado algún progreso en su consecución?
- ¿Qué factores influyen en la consecución de los resultados y objetivos? ¿Se dispone de los recursos humanos y financieros, y medidas técnicas necesarios para realizar las actividades?

dades y después de su conclusión. Se recomienda incluir en este proceso a expertos independientes y externos.

Los resultados de la evaluación deben usarse para incluir las enseñanzas extraídas en la posterior ejecución, con el fin de indicar posibles enmiendas y tener en cuenta el entorno político cambiante. Los **informes de evaluación** servirán como base para las futuras decisiones.

**Revisión**

Tanto los resultados de la evaluación como los datos obtenidos en la supervisión son necesarios para la revisión del plan de acción y de la estrategia. No es necesario revisar el documento sobre la estrategia tan a menudo como el plan de acción, puesto que las estrategias nacionales normalmente se fijan por un plazo largo de hasta cinco años. Sin embargo, si la situación en un país o la política nacional en materia de gestión de fronteras cambia de forma drástica, es posible que se deban revisar algunos objetivos de la estrategia (y como consecuencia también del plan de acción). La estrategia debe revisarse periódicamente, por ejemplo cada tres a cuatro años, y enmendarse de forma adecuada para reflejar las prioridades y evoluciones de la nación. Es preferible revisar el plan de acción anualmente y como muy tarde cada dos años.

Si la evaluación pone de manifiesto que determinadas actividades no conducen a los resultados esperados, esto puede indicar la necesidad de revisar también las acciones o los objetivos. El primer paso para el organismo de ejecución es elaborar una lista con todas las adiciones y supresiones necesarias para la estrategia y el plan de acción. El organismo de toma de decisiones debe aprobar esta lista y puede solicitar que el organismo de ejecución confeccione una nueva versión de ambos documentos.

Las acciones que ya han sido llevadas a cabo y los objetivos alcanzados se pueden borrar del plan de acción, y serán incluidos en una lista de resultados.

## 12.6. Resumen del proceso de estrategia y plan de acción

El siguiente resumen complementa la imagen 4 que se expone a continuación y que ofrece una vista esquemática del proceso de confección y aplicación de una estrategia y un plan de acción nacionales en materia de GIF. Los principales pasos del proceso se indican en la parte

## DIRECTRICES PARA LA REVISIÓN

- ¿Qué objetivos se han alcanzado? ¿Actividades completadas? ¿Se precisan actividades de seguimiento?
- ¿Los objetivos y actividades siguen siendo importantes? ¿Se ha de reformular algún objetivo o indicador?
- ¿Existe algún nuevo reto?
- ¿Son los objetivos demasiado ambiciosos? ¿Por qué?

izquierda. Las palabras clave al lado de cada paso recuerdan los detalles o actividades relacionadas con el paso en cuestión.

Son necesarios los siguientes pasos para crear organismos de coordinación nacional en materia de Gestión Integrada de Fronteras:

- Designar a un coordinador nacional,
- Identificar y contactar a todas las partes interesadas,
- Crear organismos de coordinación (organismo de toma de decisiones y de ejecución) con unos términos de referencia inequívocos.

Son necesarios los siguientes pasos para desarrollar una estrategia nacional para la cooperación en materia de GIF:

- Identificar el propósito global de la estrategia,
- Analizar la situación actual (análisis de insuficiencias y necesidades),
- Definir los objetivos estratégicos.
- Concebir las partes individuales de la estrategia,
- Hacer circular el borrador de la estrategia para que todas las partes interesadas hagan su aportación,
- Aprobación del documento final de la estrategia por parte del organismo de toma de decisiones,
- Aprobación de la estrategia a nivel político/gubernamental,
- Revisarla y enmendarla de forma regular.

Son necesarios los siguientes pasos para desarrollar un plan de acción nacional para la cooperación en materia de GIF:

- Extraer los objetivos e indicadores de la estrategia de GIF,
- Identificar acciones, actividades concretas e indicadores relacionados para cada objetivo,
- Decidir sobre las responsabilidades de ejercer las actividades,
- Fijar un calendario,
- Obtener los compromisos por parte de las partes interesadas en relación al plan de acción y la aprobación del organismo de toma de decisiones en materia de GIF,
- Aprobación del plan de acción en materia de GIF a nivel político/gubernamental

Son necesarios los siguientes pasos para aplicar un plan de acción nacional para la cooperación en materia de GIF:

- Definir los términos de referencia para la supervisión, evaluación y revisión del plan de acción,
- Ejercer las actividades de acuerdo con el plan de acción,
- Recopilar y analizar datos de forma regular relacionados con el éxito de la ejecución y verificar si se está cumpliendo el calendario o si necesita ser revisado,
- Evaluar el impacto del plan de acción de acuerdo con los términos de referencia,
- Revisarlo y actualizarlo cada 1 ó 2 años.

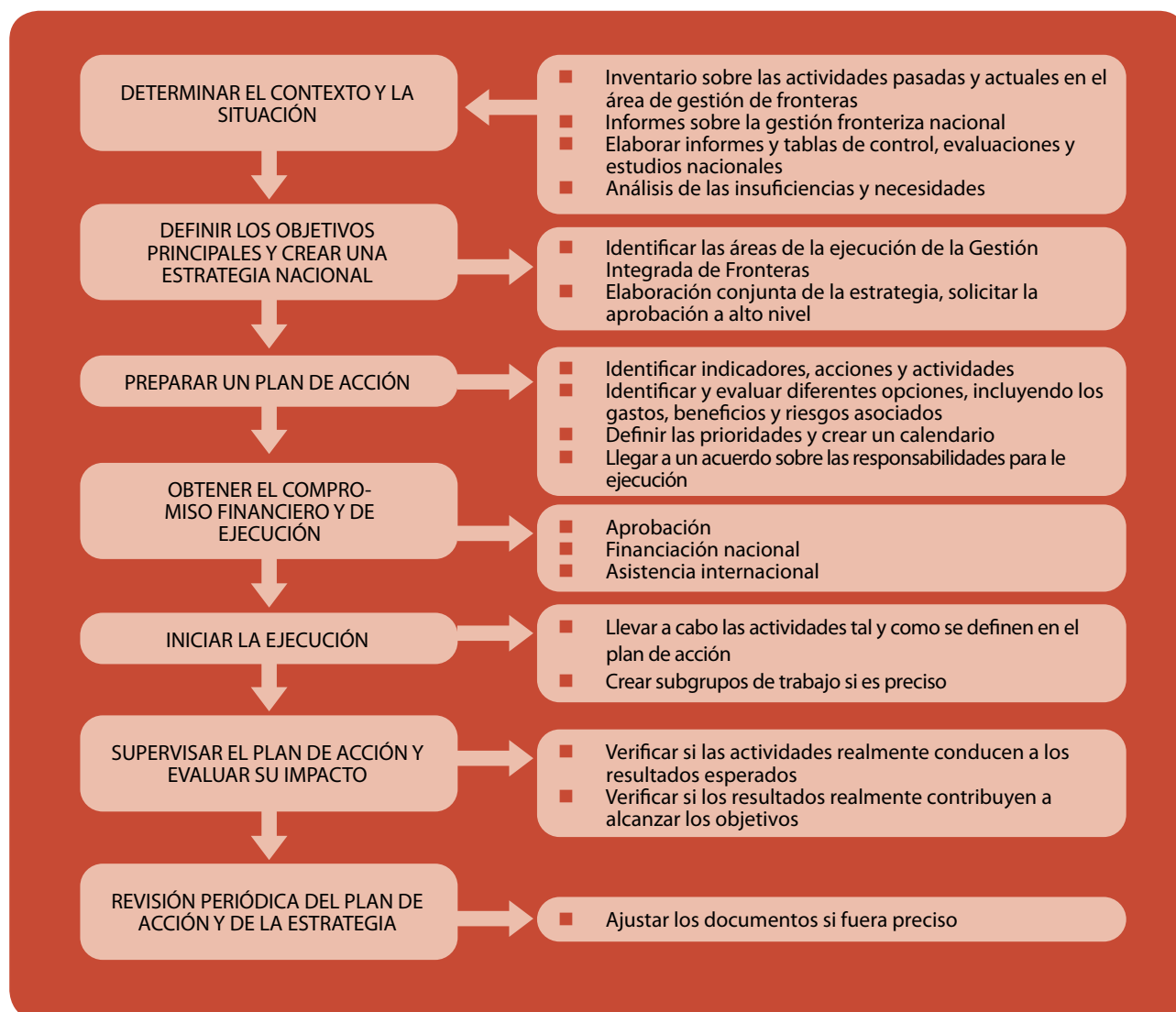


Imagen 4: Esquema del proceso de elaboración y aplicación de una estrategia y un plan de acción nacionales para la cooperación en materia de Gestión Integrada de Fronteras



ANEXIDADES



Directrices para la Gestión Integrada de Fronteras en el marco la cooperación exterior de la Comisión Europea

# ANEXIDADES





## ANEXO 1. EL ESPACIO DE SCHENGEN Y LA COOPERACIÓN<sup>48</sup>

### SÍNTESIS:

La cooperación y el espacio de Schengen se basan en el Acuerdo de Schengen de 1985. El espacio de Schengen representa un territorio en el que la libre circulación de personas está garantizada. Los países signatarios del acuerdo han abolido las fronteras interiores, sustituyéndolas por una única frontera exterior. En él se aplican normas y procedimientos comunes con respecto a los visados de corta estancia, las solicitudes de asilo y los controles de fronteras. Simultáneamente, para garantizar la seguridad dentro del espacio de Schengen, la cooperación y coordinación entre los servicios policiales y las autoridades judiciales se han intensificado. La cooperación de Schengen se ha incorporado al marco jurídico de la Unión Europea, mediante el Tratado de Amsterdam de 1997. No obstante, no todos los países que cooperan en Schengen son partes del espacio de Schengen. Esto se debe a que no desean eliminar los controles fronterizos o porque todavía no han satisfecho las condiciones necesarias para la aplicación del acervo de Schengen.

Durante la década de los ochenta, se inició un debate sobre el significado de la libre circulación de personas. Algunos Estados miembros pensaban que el concepto se debía aplicar solamente a ciudadanos de la Unión Europea, lo que implicaría el mantenimiento de los controles fronterizos internos, a fin de distinguir entre los ciudadanos de la Unión Europea y los extracomunitarios. Otros defendían la libre circulación para todos, lo que significaría el fin de los controles fronterizos internos. Dado que los Estados miembros no podían alcanzar un acuerdo, Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos decidieron, en 1985, crear un territorio sin fronteras interiores. Este espacio se conocía como el “espacio de Schengen”, dado que fue en la ciudad de Luxemburgo donde se firmaron los primeros acuerdos. Tras la firma del Tratado de Amsterdam, esta cooperación intergubernamental se incorporó al marco de la Unión Europea, el 1 de mayo de 1999.

### *Desarrollo de la cooperación de Schengen y ampliación del espacio de Schengen*

El primer acuerdo entre los cinco miembros originales del grupo se firmó el 14 de junio de 1985. El 19 de junio de 1990 se elaboró y firmó otro convenio. Cuando entró en vigor, en 1995, eliminó los controles en las fronteras interiores de los países signatarios y creó la frontera exterior única, donde se realizan los controles de inmigración del espacio de Schengen de acuerdo con procedimientos idénticos. Las normas comunes en materia de visados, el derecho de asilo y los controles en las fronteras exteriores fueron adoptados para permitir la libre circulación de personas dentro de los países signatarios sin alterar la ley ni el orden.

Por consiguiente, a fin de reconciliar la libertad y la seguridad, esta libre circulación estuvo acompañada de las denominadas medidas “compensatorias”. Esto implicaba una mejora de la cooperación y coordinación entre las autoridades policiales y judiciales, a fin de salvaguardar la seguridad interior y, en particular, para combatir el crimen organizado. Con esto en mente, se creó el Sistema de Información de Schengen (SIS). El SIS es una sofisticada base de datos utilizada por las autoridades de los países miembros de Schengen para el intercambio de datos sobre determinadas categorías de personas y mercancías.

El espacio de Schengen se amplió gradualmente para incluir a casi todos los Estados miembros. Italia firmó los acuerdos el 27 de noviembre de 1990, España y Portugal se unieron el 25 de junio de 1991, seguidos de Grecia, el 6 de noviembre de 1992, Austria, el 28 de abril de 1995, y Dinamarca, Finlandia y Suecia, el 19 de diciembre de 1996. La República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia se unieron el 21 de diciembre de 2004.

El espacio de Schengen se amplió gradualmente para incluir a casi todos los Estados miembros. Italia firmó los acuerdos el 27 de noviembre de 1990, España y Portugal se unieron el 25 de junio de 1991, seguidos de Grecia, el 6 de noviembre de 1992, Austria, el 28 de abril de 1995, y Dinamarca, Finlandia y Suecia, el 19 de diciembre de 1996. La República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia se unieron el 21 de diciembre de 2004.

<sup>48</sup> Fuente: Unión Europea, “Síntesis de la legislación de la UE”, acceso el 14 de junio de 2010, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/133020\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_es.htm)

bre de 2007, y el país asociado, Suiza, el 12 de diciembre de 2008. A pesar de que Dinamarca ha firmado el Acuerdo de Schengen, puede elegir si aplicar o no las nuevas medidas adoptadas, en virtud del título IV del Tratado de la CE, dentro del marco de la UE (incluso aquellas que constituyen un avance del acervo de Schengen). Sin embargo, Dinamarca está sujeta a determinadas medidas en virtud de la política común de visados. De conformidad con el protocolo del Tratado de Amsterdam, Irlanda y el Reino Unido pueden participar en parte o en la totalidad de los acuerdos de Schengen, si los Estados miembros de Schengen y el representante gubernamental del país en cuestión votan por unanimidad a favor en el Consejo. Bulgaria, Chipre y Rumanía todavía no son miembros de pleno derecho del espacio de Schengen; los controles fronterizos entre estos países y el espacio de Schengen se mantienen, hasta que el Consejo de la UE decida que se han satisfecho las condiciones para la abolición de los controles fronterizos interiores.

#### **Medidas adoptadas por los Estados miembros como parte de la cooperación de Schengen**

Las principales normas adoptadas dentro del marco de Schengen incluyen:

- Eliminación de los controles de personas en las fronteras interiores;
- Un conjunto común de normas de aplicación a las personas que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea;
- Harmonización de las condiciones de entrada y de las normas para los visados de corta estancia;
- Cooperación policial intensificada (incluyendo derechos de inspección transfronteriza y persecución transfronteriza);
- Mayor cooperación judicial, a través de un sistema de extradición más rápido y de la transferencia de la ejecución de las sentencias penales;

Establecimiento y desarrollo del Sistema de Información de Schengen (SIS).

#### **Relaciones con terceros países: principios comunes**

La expansión gradual del espacio de Schengen para incluir a todos los Estados miembros de la Unión Europea ha provocado que terceros países que mantienen unas relaciones especiales con la UE participen en la cooperación de Schengen. La condición previa para la asociación con el acervo de Schengen para los países extracomunitarios es un acuerdo sobre la libre circulación de personas entre esos países y la UE (esto se prevé en el Acuerdo

sobre el Espacio Económico Europeo en el caso de Islandia, Noruega, Liechtenstein y en el Acuerdo sobre la libre circulación de personas en el caso de Suiza).

Para estos países, esta participación implica:

- Estar incluido en el espacio, sin controles en las fronteras interiores;
- La aplicación de las disposiciones del acervo de Schengen y de todos los textos aplicables a Schengen adoptados en virtud del mismo;
- Participar en decisiones relativas a los textos aplicables a Schengen.

En la práctica, esta implicación adopta la forma de comités mixtos que se reúnen junto con los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea. Se componen de representantes de los gobiernos de los Estados miembros, la Comisión y los gobiernos de terceros países. Por tanto, los países participan en los debates sobre el desarrollo del acervo de Schengen, pero no en la votación. Se han establecido los procedimientos para notificar y aceptar futuras medidas o actos.

#### **Tratado de Lisboa<sup>49</sup>**

El Tratado de Lisboa entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. Coloca la libertad, la justicia y la seguridad en el centro de sus prioridades. Ahora la Unión Europea puede combatir mejor a las bandas criminales que se dedican a la trata de personas transfronteriza, promover y soportar las acciones en materia de prevención del crimen y ayudar a combatir el terrorismo a través de la congelación de los activos. Confirma el compromiso de la UE con el desarrollo de una política común de inmigración. El Tratado de Lisboa contiene también una "cláusula de solidaridad", que indica que la Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente, con un espíritu de solidaridad, si un Estado miembro es objetivo de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o provocada por el hombre.

El artículo 77 del capítulo 2 sobre las políticas de los controles fronterizos, el asilo y la inmigración, afirma que:

1. La Unión desarrollará una política que tendrá por objetivo: (c) instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores.
2. A efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo común, medidas relativas a: (d) cualquier medida necesaria para el establecimiento progresivo de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores.

<sup>49</sup> Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

## ANEXO 2. HOJA DE CIRCULACIÓN

Nombre del PF a rellenar por el Servicio de Vigilancia de Fronteras ..... Número único.....

### A. A rellenar por parte del conductor

Hora en la que se rellena el formulario:

Nº de registro del vehículo/camión:

Nombre y apellidos del conductor:  
(en mayúsculas)

¿Se transporta alguna carga en el vehículo?:      ☐      ☐  
NO      SÍ

¿Si se lleva alguna carga, incluye mercancías  
peligrosas?:      ☐      ☐  
NO      SÍ

### B. A rellenar por parte del Servicio de Vigilancia de Fronteras

1. Control de personas:  
- documentos de viaje, permiso de conducción,  
DNI y visado      ☐      ☐  
NO      SÍ

2. Control de vehículos:  
matriculación, seguro, normas de seguridad de  
vehículos, permiso de transporte internacional      ☐      ☐  
NO      SÍ  
persona ilegal (sin detalles)      ☐      ☐  
NO      SÍ

Hora de  
inicio  
(1 + 2)

Terminado  
(1 + 2)

Firma  
(1 + 2)

### C. A rellenar por parte del Servicio de Aduanas

1. Persona - Aduana:  
- control del equipaje      ☐      ☐      ☐  
NO      SÍ      Rdm  
(completar en  
caso afirmativo)

2. Vehículo - Aduana:  
- control de las condiciones técnicas  
(para fines aduaneros (precintos, etc.)      ☐      ☐      ☐  
NO      SÍ      Rdm  
(completar en  
caso afirmativo)  
- búsqueda de mercancías ocultas, incl. explosivos,  
armas, armas de destrucción masiva y narcóticos      ☐      ☐      ☐  
NO      SÍ      Rdm  
(completar en  
caso afirmativo)

3. Vehículo – Servicio de Vigilancia de Fronteras  
- búsqueda de explosivos ocultos, armas incl.  
armas de destrucción masiva y narcóticos      ☐      ☐      ☐  
NO      SÍ      Rdm  
(completar en  
caso afirmativo)

(1 + 2)      (1 + 2)      (1 + 2)

(3)      (3)      (3)

### D. Reservado para la inspección veterinaria

### E. Reservado para la inspección fitosanitaria

|                                                                                                                                                                             |         |         |                                            |                |     |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|--------------------------------------------|----------------|-----|-----|
| <b>F. Reservado para la inspección de alimentos y piensos</b>                                                                                                               |         |         |                                            |                |     |     |
| <b>G. Reservado para la inspección comercial</b>                                                                                                                            |         |         |                                            |                |     |     |
| H. A rellenar por parte del Servicio de Aduanas                                                                                                                             |         |         |                                            | (1)            | (1) | (1) |
| 1. Carga – Aduana:                                                                                                                                                          |         |         |                                            |                |     |     |
| - manipulación y comprobación de la documentación                                                                                                                           | ↑<br>NO | ↑<br>SÍ |                                            |                |     |     |
| - inspección física, incl. búsqueda de explosivos, armas, armas de destrucción masiva y narcóticos                                                                          | ↑<br>NO | ↑<br>SÍ | ↑<br>Rdm<br>(completar en caso afirmativo) |                |     |     |
| - toma de muestras                                                                                                                                                          | ↑<br>NO | ↑<br>SÍ |                                            |                |     |     |
| 2. Carga – Servicio de Vigilancia de Fronteras                                                                                                                              |         |         |                                            |                |     |     |
| - búsqueda de personas ilegales, explosivos, armas incl. armas de destrucción masiva y narcóticos                                                                           | ↑<br>NO | ↑<br>SÍ | ↑<br>Rdm<br>(completar en caso afirmativo) | (2)            | (2) | (2) |
| El vehículo no podrá abandonar el PF antes de que la presente “hoja de circulación” sea entregada en la Aduana y la salida haya sido autorizada por el Servicio de Aduanas. |         |         |                                            | (Hora y sello) |     |     |

## ANEXO 3. TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA UN GRUPO DE TRABAJO INTERINSTITUCIONAL EN MATERIA DE GESTIÓN INTEGRADA DE FRONTERAS

Los presentes términos de referencia (ToR por sus siglas en inglés) explican la composición y las tareas de un grupo de trabajo interinstitucional de alto nivel en materia de GIF (IAWG por sus siglas en inglés), así como los procedimientos que garantizan el buen funcionamiento y la eficacia de su trabajo.

### Miembros permanentes:

- Presidencia (según acuerdo entre todos los miembros, posiblemente el Ministerio del Interior)
- Ministerio de Asuntos Exteriores – regímenes de visado
- Ministerio del Interior – guardia de fronteras
- Ministerio de Finanzas – dirección de aduanas
- Ministerio de Agricultura – inspección veterinaria
- Ministerio de Agricultura – inspección fitosanitaria
- Ministerio de Agricultura – inspección de alimentos y piensos

### Ministerios asociados e instituciones estatales:

- Ministerio de Sanidad

En el caso de que un miembro del IAWG no pueda acudir a una reunión, él/ella ha de nombrar a un representante que tomará las decisiones en su nombre y representación.

### Funciones:

- Coordina las unidades nacionales especiales;
- Revisa y aprueba los informes de las unidades especiales, así como los informes consolidados;
- Garantiza el compromiso de alto nivel y una comunicación continua con los responsables de la toma de decisiones dentro del gobierno;
- Garantiza la comunicación con y la participación de otras instituciones relevantes según la necesidad (p.ej. los ministerios de Turismo, Transporte, Desarrollo, Justicia, Asuntos Exteriores, Finanzas, Trabajo y la Cámara de Comercio).

Los puntos de contacto en cada una de estas instituciones serán responsables de la distribución de la información sobre las actividades del proyecto que se está llevando a cabo, y las aportaciones y comentarios de su respectiva organización para el trabajo de los IAWG. Los puntos de contacto serán invitados a participar en las reuniones de los IAWG.

Las decisiones de los grupos de trabajo interinstitucionales de alto nivel en materia de Gestión Integrada de Fronteras se tomarán por unanimidad.



## ANEXO 4. MEMORANDO DE ACUERDO SOBRE EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN Y LA ALERTA RÁPIDA

### MEMORANDO DE ACUERDO

**entre el Ministerio A del estado X, el Ministerio A del estado Y y el Ministerio A del estado Z, sobre el establecimiento de un sistema de intercambio de información estadística en materia de migración irregular y la participación en un sistema regional de alerta rápida**

El Ministerio A del estado X, el Ministerio A del estado Y y el Ministerio A del estado Z (en lo sucesivo las partes firmantes),

**DESEAN** contribuir al objetivo global de lograr una gestión más efectiva y eficiente de los flujos migratorios irregulares en la región;

**RECONOCEN** que para combatir la migración irregular de forma efectiva, las partes firmantes necesitan recibir información lo antes posible sobre las amenazas y riesgos en el momento en que éstos surjan, con el fin de poder preparar mejor las medidas oportunas para combatirlos

**TIENEN EN CUENTA** los acuerdos bilaterales existentes sobre cooperación (policial) entre las partes firmantes,

**RECONOCEN** las respectivas normativas nacionales de las partes firmantes en relación al intercambio nacional e internacional de datos estadísticos sobre la migración, así como las disposiciones sobre el intercambio de información, establecidas en sus respectivas estrategias y planes de acción en materia de Gestión Integrada de Fronteras (GIF);

**TIENEN EN CUENTA** que entre los organismos competentes de las partes firmantes actualmente no existe un

sistema de intercambio de información estadística y un sistema de alerta rápida sobre la migración irregular,

**ACUERDAN** lo siguiente:

#### Artículo 1

##### Objetivo del memorando de acuerdo

El propósito del presente memorando de acuerdo es el de crear un sistema eficaz de intercambio de información entre los organismos competentes de las partes firmantes en relación a datos estadísticos sobre la migración irregular, el tráfico ilegal de seres humanos, así como instaurar un sistema de alerta rápida en la región.

El intercambio de datos estadísticos sobre la migración irregular ha de contribuir a la cooperación general entre las partes firmantes, respaldar la planificación y ejecución de actividades nacionales e internacionales relacionadas con la lucha contra la migración irregular y el tráfico ilegal de seres humanos, además de contribuir al análisis conjunto o individual de los riesgos.

El sistema regional de alerta rápida contribuye a un intercambio de información entre todas las partes firmantes afectadas, sin necesidad de demanda previa, para permitirle(s) al (los) receptor(es) tomar las medidas preventivas necesarias antes de que se pueda cometer cualquier acto ilegal.

#### Artículo 2

##### Punto de contacto nacional (PCN)

La alerta previa y el intercambio de datos que son objeto del presente memorando, serán dirigidos a través de un punto de contacto nacional (en lo sucesivo PCN) que ha sido identificado por cada parte firmante (nombrado específicamente para ello o bien en forma de un punto de contacto ya existente). El PCN ha de estar operativo 30 días después de la firma del presente memorando. Una vez que se ha identificado el PCN, las otras partes firmantes deben ser informadas inmediatamente sobre el nombre del PCN, número de teléfono y fax, dirección de correo electrónico, así como sobre otros datos de in-

terés. En caso de producirse algún cambio en los puntos de contacto se ha de informar de forma inmediata a las otras partes firmantes

Cada parte firmante se encargará, con carácter rotatorio, de la recopilación de la información recibida de los distintos países, usada para elaborar informes globales mensuales y anuales (véase artículo 3). La rotación tendrá lugar en orden alfabético cada doce meses, empezando con el estado X desde el primer día del mes siguiente a la firma del presente memorando.

### **I. Establecimiento de un sistema de intercambio de información estadística en materia de migración irregular:**

#### **Artículo 3**

##### **Formatos de los informes**

Las partes firmantes intercambiarán sus informes situacionales y estadísticos sobre el tráfico transfronterizo irregular y el tráfico ilegal de seres humanos una vez al mes, y siempre que la situación lo requiera, por iniciativa de una parte firmante o cuando una de las partes del presente memorando lo solicite. Una vez al año se realizará un análisis global, que será llevado a cabo por el organismo nacional del estado responsable de recopilar todos los informes nacionales durante ese año.

#### **Artículo 4**

##### **Intercambio de datos: formato y procedimiento**

Los datos se intercambiarán por vía electrónica, en forma de plantillas. El idioma oficial del intercambio es el inglés. Cada PCN rellena los formularios relevantes para su informe nacional y los remite al PCN del estado que se encarga de recopilar los informes mensuales, imprevistos, solicitados o anuales, que se basan en el informe nacional.

#### **Artículo 5**

##### **Informe estadístico mensual (MSR por sus siglas en inglés)**

Para el intercambio mensual de datos entre las partes firmantes, se ha de crear un sistema de información que consista en un **informe estadístico mensual** (en lo sucesivo MSR) sobre los siguientes temas:

- Número de personas detectadas cruzando la frontera de forma ilegal fuera de un paso fronterizo
- Número de personas que intentó cruzar la frontera de forma ilegal en los pasos fronterizos
- Número de personas detectadas como intermediarios
- Número de personas detectadas en situación irregular dentro del país
- Número de personas a las que se le denegó la entrada en el país
- Número de solicitudes de asilo presentadas (en el interior y en la frontera)
- Número de documentos de viaje falsos o falsificados según su tipo y país de expedición, en los pasos fronterizos

La nacionalidad de los infractores debe indicarse con códigos ISO de 3 letras.

#### **Artículo 6**

##### **Plazos para el envío de los datos**

La información en relación con cada estado, recopilada con el propósito de obtener datos para el MSR, debe ser preparada por cada parte firmante y enviada a los puntos de contacto de sus homólogos por correo electrónico antes del **décimo día laboral del mes siguiente**.

El estado que se encargue de elaborar el informe global recopilará todos los MSR nacionales y remitirá el MSR global al punto de contacto nacional de las partes firmantes por correo electrónico antes **del decimoquinto día laboral del mes siguiente**:

El análisis global anual del año anterior se llevará a cabo el decimoquinto día laboral del mes de marzo de cada año, y proporcionará una vista estadística de todos los eventos importantes, respetando el mismo formato que los informes mensuales.

#### **Artículo 7**

##### **Revisión**

Las autoridades de las partes firmantes deberán supervisar el procesamiento de los datos y el intercambio de información, y proporcionar una plataforma para los ex-

partes participantes, que se juntan cada año para realizar conjuntamente un análisis común basado en el intercambio de datos.

## II. Creación de un sistema regional de alerta rápida:

### Artículo 8

Para lograr el objetivo de crear un sistema regional de alerta rápida, las partes firmantes acuerdan transmitir información sobre:

- primeras indicaciones sobre la migración irregular y redes de intermediarios, especialmente en estados de origen de la migración;
- eventos que constituyen nuevas tendencias en el campo de la migración irregular y la intermediación, y que constituyan tal amenaza que se impone la adopción inmediata de medidas;
- cambios en los modus operandi observados en el contexto de la migración irregular;
- nuevas formas de falsificación de documentos de viaje, etiquetas adhesivas de visados y permisos de residencia que pueden ser usadas para entrar o permanecer de forma ilegal en el país;
- desaparición de documentos de viaje en blanco, etiquetas adhesivas de visados y permisos de residencia y sus números de serie correspondientes;
- un aumento inusual de las cifras mensuales de personas que entran de forma ilegal en un tramo específico de la frontera (fronteras en tierra, aire, lagos, ríos y mar);
- eventos ocasionales (deporte, cultura, turismo) que pueden causar un aumento significativo del tráfico de pasajeros que entra en los estados del presente acuerdo;
- un aumento del número de solicitudes de visado sospechosas o de casos de abuso que pueden ser el pretexto para entrar de forma ilegal en el territorio de las partes firmantes;
- intermediación en caso de grandes grupos de personas;
- nuevos métodos de intermediación o nuevas redes de intermediarios;
- aprobación de una nueva legislación o enmiendas de la misma, en materia de visados, control de fronteras, requisitos para la entrada y permanencia que puedan interferir en los flujos migratorios de los demás estados que firman el presente acuerdo;
- otros casos que las partes firmantes consideren de especial importancia para las demás partes en la lucha contra la migración irregular y las redes de intermediarios.

### Artículo 9

Si una de las partes firmantes está al tanto sobre la incidencia de uno de los casos de migración irregular indicados anteriormente, debe informar inmediatamente a la parte firmante afectada mediante el formulario informativo de alerta rápida.

Cada punto de contacto que sea informado sobre la existencia de cualquiera de los casos anteriores de migración irregular, y que suponga una amenaza para sus fronteras, debe tomar inmediatamente y por su propia iniciativa las medidas oportunas, así como informar al instante a las organizaciones competentes de las partes firmantes.

### Artículo 10

Este sistema de notificación no perjudicará los procedimientos existentes para la transmisión de datos estadísticos o los acuerdos bilaterales o multilaterales para el intercambio de información

### Artículo 11

El presente memorando será aplicado por las partes firmantes de acuerdo con su respectiva legislación nacional.

La transmisión de información puede ser suspendida si se considera oportuno por razones de seguridad nacional o pública. En caso de suspensión todas las partes firmantes deberán ser informadas debidamente y con esto no es necesario indicar el motivo de la suspensión.

**Artículo 12****Disposiciones finales**

El presente memorando se establece por un periodo indefinido y entrará en vigor en la fecha que sea firmado por todas las partes firmantes (o, en el caso de que las partes lo firmen en fechas distintas, entrará en vigor en la fecha que sea firmado por la última parte).

Enmiendas o suplementos del presente memorando podrán añadirse con el consentimiento escrito de todas las partes firmantes, mediante vías diplomáticas, de acuerdo con el procedimiento previsto para su adopción.

Cada parte puede cancelar la aplicación del presente memorando mediante una notificación escrita a favor

de las otras partes firmantes, en un plazo de tres meses desde la fecha en la que éstas reciban dicha notificación.

Este memorando de acuerdo está abierto a la adhesión de otros estados que podrán integrarse en el acuerdo mediante el consentimiento escrito de todas las partes firmantes enviado a través de los canales diplomáticos.

Firmado en XX, a fecha de XX, en inglés. Las respectivas partes firmantes recibirán una traducción de cortesía a todos los idiomas importantes.

(firmas)

**Anexo****Formulario informativo de alerta rápida**

Nº de referencia:

Parte informadora:

Fecha:

Parte receptora:

**Área temática:**

- ☐ Tráfico transfronterizo ilegal
- ☐ Intermediación
- ☐ Falsificaciones
- ☐ Desaparición de documentos en blanco
- ☐ Otros (especificar) .....

**Información detallada:** .....**1. Lugar y fecha de la detección / entrada sospechada: (tachar lo que no proceda).....**En la frontera: ☐ tierra ☐ mar ☐ aire ☐ lago ☐ río

En el interior del país: (lugar) .....

Otros (especificar) .....

**2. Nacionalidad (nacionalidades) y número de extranjeros en situación irregular detectados: (código ISO)**

Nacionalidad ..... número ..... nacionalidad ..... número ..... nacionalidad ..... número .....

**3. Cruce ilegal de la frontera mediante intermediarios: ☐ Sí ☐ No**

Nacionalidad/es y número de intermediario/s: (código ISO)

Nacionalidad .... número ....

**4. Medios de transporte: ☐ a pie ☐ coche ☐ minibús**☐ autobús/autocar ☐ camión ☐ avión☐ tren de pasajeros ☐ tren de mercancías ☐ barco☐ otros (especificar).....**5. Ruta:**

Desde.....vía.....has-

ta.....

**6. Documentos de viaje o de identidad usados:**☐ Pasaporte ordinario ☐ pasaporte de servicio ☐ pasaporte diplomático☐ Documento nacional de identidad☐ Documentos de viaje según la Convención (Convención de Ginebra de 1951)☐ Documento de identidad de extranjeros no previstos en la Convención☐ Permiso de residencia ☐ otros (especificar).....

País en el que los documentos de viaje o identidad fueron expedidos (código ISO):

Lugar de expedición: .....



7. Tipo de visado usado: ☐ Estancia corta ☐ Tránsito ☐ estancia larga ☐ ninguno

Lugar y fecha de expedición: .....

País que expide el visado (código ISO): .....

8. Tipos y número de falsificaciones detectadas: número total: .....

- ☐ Fotografía cambiada (número .....)
- ☐ Falsificación (número .....)
- ☐ Entradas modificadas (número .....)
- ☐ Documento en blanco robado (número .....)
- ☐ Páginas sustituidas (número .....)
- ☐ Uso de documentos oficiales ajenos (número .....)
- ☐ otros (especificar)..... (número .....)

9. En caso de usarse o encontrarse documentos de viaje en blanco o documentos de identidad robados/desparecidos:

Tipo de documento:

- ☐ Pasaporte ☐ visado ☐ permiso de residencia
- ☐ Otros documentos de viaje (especificar).....

Número de serie del documento: .....

Estado de expedición del documento: .....

10. Fecha, duración y ubicación de un evento que pueda causar un aumento significativo del tráfico de pasajeros:

- ☐ Deporte ☐ Cultura ☐ Turismo ☐ Otros

fecha/duración.....

ubicación .....

medios de transporte usados .....

11. Se requiere información de retorno: ☐ Sí ☐ No

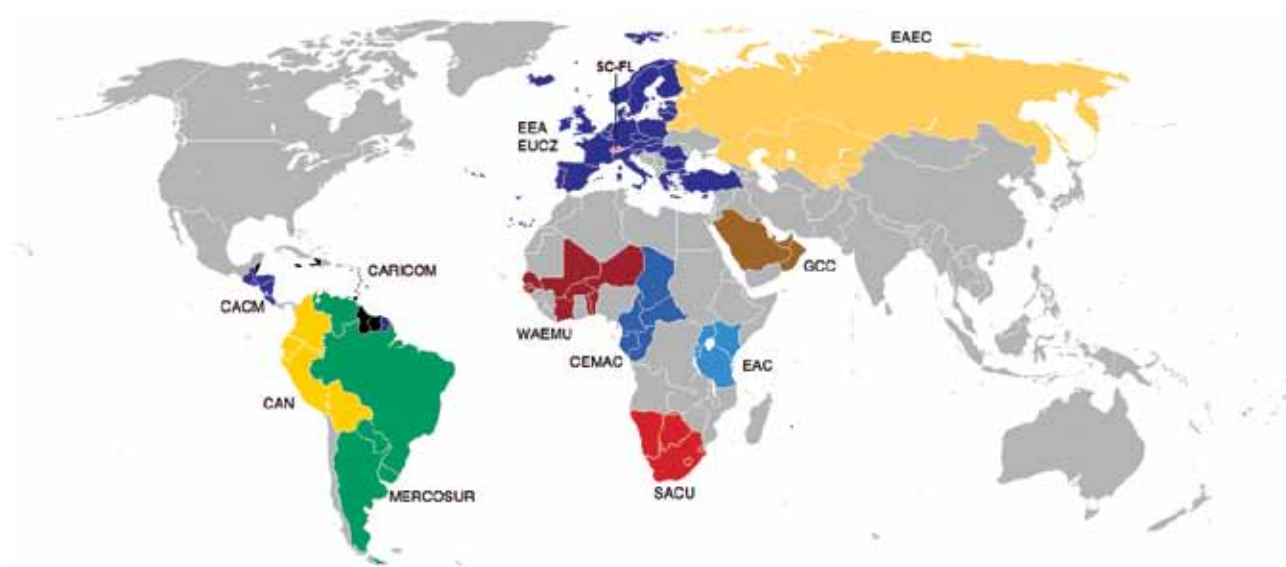
12. Observaciones/acciones tomadas:

.....  
 .....  
 .....

El informe tiene un total de: ..... páginas

Páginas adjuntadas adicionalmente al informe: ☐ Sí ☐ No

## ANEXO 5. MAPA DE LAS UNIONES ADUANERAS ACTUALES <sup>50</sup>



**Mercado Común Centroamericano** (MCCA), Comunidad Andina (CAN), Comunidad del Caribe (CARICOM), Comunidad Económica y Monetaria del África Central (CEMAC), Comunidad del África Oriental (CAO), Comunidad Económica Euroasiática (EAEC), Espacio Económico Europeo (EEE), Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Unión Aduanera del África Austral (SACU), Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMOA)

Uniones aduaneras propuestas: Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) (ECOWAS), Mercado Común del África Oriental y Austral (COMESA), Unión Aduanera Árabe (ACU), Comunidad para el Desarrollo del África Austral (SADC), Comunidad Económica de los Estados del África Central (CEEAC), Mercado Común Árabe (MCA), Comunidad Económica Africana (CEA)

<sup>50</sup> Actual a fecha de 6 de junio de 2009

## ANEXO 6. DOCUMENTOS DE REFERENCIA CLAVE

Le rogamos tenga en cuenta que las listas siguientes no son exhaustivas.

### Control de fronteras

#### UNIÓN EUROPEA

Directiva 2004/82/CE del Consejo de 29 de abril de 2004 sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas

Directiva del Consejo 2004/38, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros

Reglamento (CE) nº 2007/2004/CE de 26 de octubre de 2004, por el que se establece una Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea

Reglamento (CE) nº 2007/2004, de 26 de octubre 2004, por el que se establece una Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (DOCE 2004 L 349/1 de 25 de noviembre de 2004), (Frontex).

Reglamento (CE) nº 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen).

Reglamento nº 81/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de enero de 2009, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 562/2006 en lo relativo al Sistema de Información de Visados (VIS) en el marco del Código de Fronteras Schengen

Reglamento nº 1931/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006 por el que se establece un código comunitario de normas para el tráfico local transfronterizo y las fronteras exteriores de los Estados miembros y que modifica las disposiciones de la Convención Schengen

Recomendación de la Comisión del 06/XI/2006 por la que se establece un "Manual Práctico para Guardias de Fronteras (Manual Schengen)" común para los Estados miembros, dirigido a las autoridades competentes a la hora de llevar a cabo los controles de personas en las fronteras

Conclusiones del consejo del 4 y 5 de diciembre de 2006 sobre la Gestión Integrada de Fronteras (2768ª reunión del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior en Bruselas)

Reglamento nº 863/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento CE nº 2007/2004 por lo que respecta a estos mecanismos y regula las funciones y competencias de los agentes invitados

Conclusiones del consejo del 5-6 de junio de 2008 sobre la gestión de las fronteras externas de los Estados miembros de la UE (2873ª reunión del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior en Luxemburgo)

#### INTERNACIONAL

Convenio del 7 de diciembre de 1944 sobre la Aviación Civil Internacional (Convenio ICAO, Anexos 2, 9)

Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional (FAL, 9 de abril de 1965)

Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (NU, Convención de Palermo, 15 de noviembre de 2000, incluye dos protocolos)

Los tratados de UN sobre la lucha contra el terrorismo internacional se pueden consultar en el siguiente portal: <http://www.un.org/News/dh/latest/intreaterror.htm>

**Control de aduanas**

| UNIÓN EUROPEA                                                                                                                                                                                                                      |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Planes técnicos del sector aduanero de la UE – Caminos hacia una aduana moderna (2007) <sup>51</sup>                                                                                                                               |
| Código Aduanero Comunitario: Reglamento (CEE) nº 2913/92 del Consejo (válido hasta el final del periodo transición, 2013)                                                                                                          |
| Reglamento (CEE) nº 2454/93 de la Comisión, de 2 de julio de 1993, por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2913/92 del Consejo por el que se establece el Código Aduanero Comunitario |
| INTERNACIONAL                                                                                                                                                                                                                      |
| Convenio internacional revisado sobre la Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduanero (OMA, Convenio de Kyoto revisado, 3 de febrero de 2006)                                                                      |
| Convenio internacional sobre la armonización de los controles de mercancías en las fronteras (UN, 21 de octubre de 1982)                                                                                                           |
| Convención Internacional sobre Asistencia Mutua Administrativa para la prevención, investigación y represión de las infracciones aduaneras (OMA, Convención de Nairobi, 21 de mayo de 1980)                                        |
| Convención Internacional sobre Asistencia Administrativa Mutua en materia Aduanera (OMA, Convención de Johannesburgo, 27 de junio de 2003, ahora no está vigente)                                                                  |
| SAFE marco de normas de seguridad y facilitación del comercio mundial (OMA, 23 de junio de 2005)                                                                                                                                   |

**Inspección de plantas y de productos vegetales**

| UNIÓN EUROPEA                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Directiva 2000/29/CE relativa a las medidas de protección contra la introducción y propagación en la comunidad de organismos nocivos para las plantas o productos vegetales                                                           |
| INTERNACIONAL                                                                                                                                                                                                                         |
| La Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) regula el transporte de plantas y productos vegetales, así como su protección contra organismos perjudiciales                                                          |
| Se pueden consultar otras normas internacionales relacionadas con la inspección de plantas y de productos vegetales en el siguiente portal: <a href="http://www.ipfsaph.org/En/default.jsp">http://www.ipfsaph.org/En/default.jsp</a> |
| Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (UN, CITES Convención, 3 de marzo de 1973, enmendada el 22 de junio de 1979)                                                            |
| Convención fitosanitaria para África (OAU, 13 de septiembre de 1967)                                                                                                                                                                  |

**Inspección de animales vivos, productos de origen animal, y alimentos y piensos de origen no animal**

| UNIÓN EUROPEA                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Directiva 91/496/CEE por la que se establecen los principios relativos a la organización de controles veterinarios                                                                                                                                     |
| Directiva 97/78/CE por la que se establecen los principios relativos a la organización de controles veterinarios de los productos                                                                                                                      |
| Decisión de la Comisión 2007/275/CE, de 17 de abril de 2007, en relación a las listas de animales y productos que son objeto de controles e inspecciones de frontera según las Directivas 91/496/CEE y 97/78/CE del Consejo                            |
| Reglamento CE 136/2004 sobre el Documento Veterinario Común de Entrada (DVCE) para productos de origen animal                                                                                                                                          |
| Reglamento CE 282/2004 sobre el Documento Veterinario Común de Entrada (DVCE) para animales vivos                                                                                                                                                      |
| Decisión de la Comisión 2001/812/CE por la que se fijan las condiciones de autorización de los puestos de inspección fronterizos encargados de los controles veterinarios de los productos introducidos en la Comunidad procedentes de terceros países |
| Sistema informático veterinario integrado (TRACES) creado de conformidad con la Decisión de la Comisión 2003/24/CE e introducido por la Decisión de la Comisión 2004/292/CE                                                                            |
| Decisión de la Comisión 2009/821/CE por la que se establece una lista de puestos de inspección fronterizos en el Anexo I y unidades veterinarias de TRACES en el Anexo II                                                                              |

<sup>51</sup> Los planes técnicos del sector aduanero se han usado como directrices para países que se adhirieron a la Unión Europea. También se han usado como guía para los países socios de la política europea de vecindad que deseaban reforzar sus capacidades administrativas y operativas, adaptar y simplificar los procedimientos sobre normas de la UE. Los planes técnicos del sector aduanero, asimismo, se han usado para ayudar a terceros países de otras regiones como Asia o Sudáfrica, a desarrollar y aplicar una reforma aduanera y a modernizar sus proyectos.

Decisión de la Comisión 97/794/CE sobre normas detalladas para el control veterinario de animales vivos

Decisión de la Comisión 94/360/CE sobre la frecuencia reducida de los controles físicos para determinados productos de origen animal en los puestos de inspección fronterizos

Reglamento de la Comisión (CE) nº 206/2009, de 5 de marzo de 2009, por el que se establecen medidas relativas a las importaciones de productos de origen animal para consumo personal

Reglamento (CE) nº 998/2003 sobre los requisitos zoonosarios y los controles aplicables a los desplazamientos de animales de compañía sin ánimo comercial

Decisión de la Comisión 2000/25/CE, de 16 de diciembre de 1999, por la que se establecen reglas detalladas para los controles de las partidas de productos animales transbordados en puestos de inspección fronterizos

<sup>Dec</sup> Decisión 2000/208/CE de 24 de febrero de 2000 por la que se establecen normas detalladas para la aplicación de la Directiva del Consejo 97/78/CE relativa al tránsito de productos de origen animal desde un tercer país a otro tercer país por carretera que solamente atraviesan la Comunidad Europea

Decisión de la Comisión 2000/571/CE, de 8 de septiembre de 2000, por la que se establecen los métodos de control veterinario de los productos procedentes de terceros países que están destinados a zonas francas, depósitos francos, depósitos aduaneros o proveedores de medios de transporte marítimo transfronterizo

Reglamento (CE) nº 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos, y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales

Reglamento de la Comisión (CE) nº 669/2009, de 24 de julio de 2009, por el que se aplica el Reglamento (CE) nº 882/2004 sobre el nivel aumentado de controles oficiales en las importaciones de determinados alimentos y piensos de origen no animal

#### INTERNACIONAL

La OIE desarrolla documentos normativos en relación a las normas que los países miembros pueden usar para protegerse de la introducción de enfermedades y patógenos, sin establecer barreras sanitarias injustificadas. Las principales normativas de la OIE son:

- El Código Sanitario para los Animales Terrestres y el Manual de Pruebas de Diagnóstico y Vacunas para los Animales Terrestres
- El Código Sanitario para los Animales Acuáticos y el Manual de Pruebas de Diagnóstico para los Animales Acuáticos

Otras normas internacionales relacionadas con la inspección de animales vivos y de productos alimenticios pueden consultarse en el portal: <http://www.ipfsaph.org/En/default.jsp>

#### UNIÓN EUROPEA

Decisión 2119/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece una red comunitaria sobre enfermedades transmisibles (trabajo iniciado en 1999)

Decisión de la Comisión 2000/96/CE, de 22 de diciembre de 1999, relativa a las enfermedades transmisibles que deben quedar progresivamente comprendidas en la red comunitaria

Decisión de la Comisión 2003/542, de 17 de julio de 2003, por la que se modifica la Decisión 2000/96/CE en lo relativo a la operación de las redes especializadas de vigilancia

Reglamento (CE) nº 851/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, por el que se establece el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC)

Decisión 2008/426/CE, de 28 de abril de 2008, por la que se modifica la Decisión 2002/253/CE por la que se establecen las definiciones de los casos para comunicar las enfermedades transmisibles a la red comunitaria

Decisión de la Comisión 2000/57/CE, de 22 de diciembre de 1999, por la que se modifica la Decisión de 28 de abril de 2008 relativa al sistema de alerta precoz y respuesta para la vigilancia y control de las enfermedades transmisibles

Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC) código de buena conducta administrativa

#### INTERNACIONAL

Segunda Edición del Reglamento Sanitario Internacional (RSI) (OMS, 15 de junio de 2007)

Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE) (OMS, de mayo de 1990)



**Asilo y otras formas de protección internacional****UNIÓN EUROPEA**

Directiva del Consejo 2003/9/CE, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo (DO L 31 de 6.2.2003, pp. 18–25) (“Directiva sobre las condiciones de acogida”)

Directiva del Consejo 2004/83/CE, de 29 de abril de 2004 sobre las normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apartados como refugiados o como personas que necesitan algún tipo de protección internacional y al contenido de la protección contenida (DO L 304 de 30.9.2004, pp. 2–2, OJ L 304, 30.9.2004, p. 12–23) (“Directiva sobre la cualificación”)

Directiva del Consejo 2005/85/CE, de 1 de diciembre de 2005 sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado (DO L 326, 13.12.2005, pp. 13–34, DO L 175M, 29.6.2006, pp. 168–189) (“Directiva sobre procedimientos de asilo”)

Reglamento (CE) nº 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país (DOCE L 50 de 25 de febrero de 2003), (“Reglamento de Dublín”)

Reglamento (CE) nº 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema “Eurodac” para la comparación de impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín (DOCE L 316 de 15 de diciembre de 2000)

Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (DOCE L 212, de 7 de agosto de 2001)

**INTERNACIONAL**

Declaración Universal de Derechos Humanos (UN, 10 de diciembre de 1948)

Declaración sobre el Asilo Territorial (ONU, 14 de diciembre de 1967)

Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados (ONU, 28 de julio de 1951, modificada el 31 de enero de 1967)

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (ONU, 10 de diciembre de 1984)

Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 20 de noviembre de 1989)

Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales y protocolos adicionales (CoE, 4 de noviembre de 1950)

Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes y protocolos adicionales (CoE, 1 de febrero de 1989)

Carta Árabe de Derechos Humanos (Consejo de la Liga Árabe, 15 de septiembre de 1994, 23 de mayo de 2004, 15 de marzo de 2008)

Declaración Islámica Universal de los Derechos Humanos (Consejo Islámico Europeo, 19 de septiembre de 1981)

Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (UA, 26 de junio de 1981)

Convención de la OAU (Organización para la Unidad Africana) que Gobierna los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África (UA, 10 de septiembre de 1969)

Directrices y medidas para la prohibición y prevención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes en África (OUA, 2002)

Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura (OAS, 28 de febrero de 1987)

Convención de Asilo Político de la Organización de los Estados Americanos (OEA, 28 de marzo de 1935)

Convención de Asilo Político de la Organización de los Estados Americanos (OEA, 28 de marzo de 1954)

Convención de Asilo Político de la Organización de los Estados Americanos (OEA, 28 de marzo de 1954)

**Migración****UNIÓN EUROPEA**

La Directiva del Consejo 2003/86/CE, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar entró en vigor en octubre de 2003. La legislación de los Estados miembros tenía que cumplir con esta Directiva no más tarde del 3 de octubre de 2005.

La Directiva del Consejo 2003/109/CE, de 25 de noviembre de 2003, sobre un estatuto de larga duración para los nacionales de terceros países que han residido legalmente durante cinco años en el territorio de un Estado miembro entró en vigor el 23 de enero de 2004.

La Directiva relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado fue adoptada por el Consejo el 13 de diciembre de 2004 (Directiva 2004/114)

La Directiva relativa a un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica en la UE fue adoptada por el Consejo el 12 de octubre de 2005 (Directiva 2005/71)

La Directiva 2008/115/CE, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular se publica en el Diario Oficial (L 348 de 24.12.2008). El plazo de transposición para los Estados miembros es el 24.10.2010.

Directiva del Consejo 2001/40/CE, de 28 de mayo de 2001, relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países

Directiva 2003/110/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea (DOCE L 321, 06 de diciembre de 2003)

Directiva 2002/90/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, que define la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregular (DOCE L 328, 5 de diciembre de 2002)

Decisión del Consejo 2004/573/CE, de 29 de abril de 2004, relativa a la organización de vuelos conjuntos para la expulsión, desde el territorio de dos o más Estados miembros, de nacionales de terceros países sobre los que hayan recaído resoluciones de expulsión (DOCE 261, 6 de agosto de 2004).

Decisión marco 2002/629 del Consejo, de 19 de julio de 2002, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos (DOCE L 203, 1 de agosto de 2002)

Decisión marco 2002/496 del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, sobre el refuerzo del marco penal para prevenir la facilitación de entrada, tránsito y residencia ilegal (DOCE L 328, 5 de diciembre de 2002)

#### INTERNACIONAL

Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares (UN, 18 de diciembre de 1990)

Convenio sobre los trabajadores emigrantes (OIT, revisada 1949)

Convención para la Eliminación del Tráfico de Personas y de la Explotación de la Prostitución de otros individuos, UN, 25 de julio de 1951)

Protocolo contra Contrabando de Emigrantes por tierra, mar o aire que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 15 de diciembre de 2000

"Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 15 de diciembre de 2000

Recomendaciones éticas y protectoras para la interrogación de mujeres víctimas de trata humana (OMS, 2003)

Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (OAS, 18 de marzo de 1994)

Convenio del Consejo de Europa relativo a la lucha contra la trata de seres humanos (CoE, 16 de mayo de 2005)

#### Visados y documentos de identidad

##### UNIÓN EUROPEA

Decisión del Consejo 2004/512/CE, de 8 de junio de 2004, por la que se establece el Sistema de Información de Visados (VIS) (DOCE L 213 de 15 de junio de 2004)

Reglamento (CE) nº 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (y sus modificaciones posteriores)

Reglamento (CE) nº 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen)

Reglamento (CE) nº 81/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de enero de 2009, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 562/2006 en lo relativo al Sistema de Información de Visados (VIS) en el marco del Código de Fronteras Schengen

Reglamento (CE) nº 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS)

Decisión de la Comisión, de 19 de marzo de 2010, por la que se establece el Manual para el procesamiento de solicitudes de visado y la modificación de visados emitidos

Recomendación de la Comisión del 06/XI/2006 por la que se establece un "Manual Práctico para Guardias de Fronteras (Manual Schengen)" común para los Estados miembros, dirigido a las autoridades competentes a la hora de llevar a cabo los controles de personas en las fronteras

Reglamento nº 3625/09 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Código Comunitario de Visados (Código de visados)

##### INTERNACIONAL

OIT Convenio sobre los documentos de identidad de la gente de mar (nº 185) 19 de junio de 2003

**Recopilación de información****UNIÓN EUROPEA**

Decisión del Consejo nº 1578/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, sobre el Programa Estadístico Comunitario 2008 a 2012

Reglamento (CE) nº 862/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, sobre las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional y por el que se deroga el Reglamento (CEE) nº 311/76 del Consejo relativo a la elaboración de estadísticas de trabajadores extranjeros (DOCE L 199 de 31 de julio de 2007)

**Protección de datos****UNIÓN EUROPEA**

Tratado de la UE, artículo 6 (Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, artículo 8)

Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos

Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas

Decisión marco 2008/977/JHA del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, sobre la protección de datos personales procesados en el marco de la cooperación policial y judicial en asuntos criminales

**INTERNACIONAL**

Convenio del Consejo de Europa 108/81; protocolo adicional para la protección de las personas con respecto al procesamiento automático de datos personales por lo que respecta a las autoridades de supervisión y flujos de datos transfronterizos

Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 10 de diciembre de 1948), artículo XII

Directrices de Naciones Unidas relativas a los archivos de datos personales informatizados

OCDE: Directrices sobre la seguridad de los sistemas de información

OCDE: Directrices sobre la privacidad

**Anticorrupción****UNIÓN EUROPEA**

Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DOCE C 316, 27/11/1995)

Protocolo al Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DOCE C 313, 23/10/1996)

2º Protocolo al Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DOCE C 221, 19/07/1997)

**INTERNACIONAL**

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2005)

Declaración de NU contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales (1996)

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia. Organizada Transnacional (2003)

NU: Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos (resolución GA 51/59, 12/12/1996)

Consejo de Europa: Convenio Civil sobre Corrupción (Serie de Tratados Europeos nº 174, Estrasburgo, 04/11/1999)

Consejo de Europa: Veinte Principios Rectores de la Lucha contra la Corrupción (Resolución (97) 24).

OCDE: Convención para Combatir el Cohecho a Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales (1999);

OCDE: Recomendación revisada para combatir el soborno en las transacciones comerciales internacionales (1997)

OCDE: Recomendación del Consejo sobre la deducibilidad de los sobornos Funcionarios Públicos Extranjeros (Consejo de la OCDE, de 11 de abril de 1996)

OMA: Declaración de Arusha (de julio de 1993)

OAS: Convención Interamericana contra la corrupción (29/03/1996)

## ANEXO 7. CUESTIONARIO DE AUTOEVALUACIÓN DE LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE GESTIÓN INTEGRADA DE FRONTERAS

Este cuestionario de autoevaluación es una herramienta útil para los profesionales, les permite evaluar qué grado aspectos de cooperación de la GIF se está aplicando en su respectivo organismo o país, además de evaluar los puntos fuertes y debilidades de sus sistemas de gestión de fronteras; lo que constituye un primer paso a la hora de identificar una solución viable. Los primeros tres apartados están divididos según los tres pilares de cooperación en materia de la GIF, el último apartado evalúa las medidas para la lucha contra la corrupción.

| Nombre:                         |                                                                                                                                                                 | Existe |    | Evaluación                                                           |   |   |   |   | Observaciones, explicaciones y/o medidas necesarias |
|---------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|----|----------------------------------------------------------------------|---|---|---|---|-----------------------------------------------------|
|                                 |                                                                                                                                                                 |        |    | 1. escaso, 2. en desarrollo, 3. medio, 4. desarrollado, 5. excelente |   |   |   |   |                                                     |
| COOPERACIÓN INTRA INSTITUCIONAL |                                                                                                                                                                 | sí     | no | 1                                                                    | 2 | 3 | 4 | 5 |                                                     |
| Marco legal y regulatorio       | Las acciones para las que está autorizado el organismo están definidas de forma inequívoca en una ley correspondiente.                                          |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |
|                                 | La legislación concuerda con las respectivas normas, como convenios/protocolos internacionales.                                                                 |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |
|                                 | Existe una clara división de funciones entre su organismo y otros organismos de gestión fronteras.                                                              |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |
|                                 | Los actos considerados ofensivos están definidos de forma inequívoca y las penas correspondientes y competencia jurisdiccional se definen claramente en la ley. |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |
|                                 | La estructura del organismo y su lugar dentro del marco institucional están definidos de forma inequívoca en la ley.                                            |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |
|                                 | Se han definido las tareas exactas que el personal debe llevar a cabo en los diferentes niveles de un organismo.                                                |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |
|                                 | La documentación del organismo está definida.                                                                                                                   |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |
|                                 | Existe una descripción clara del acceso y la propiedad de las bases de datos importantes para el trabajo del organismo.                                         |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |
|                                 | Existe una descripción clara de la cooperación y comunicación entre las unidades/departamentos individuales, incluyendo su supervisión.                         |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |

|                     |                                                                                                                                                                                                                                  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|--|--|--|--|
| Marco institucional | La cadena de mandos entre los niveles político y operativo ha sido formalizada.                                                                                                                                                  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                     | Todos los miembros del personal comprenden su propia función y la de su unidad y las respectivas responsabilidades dentro del organismo.                                                                                         |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                     | Existen mecanismos de supervisión para garantizar el cumplimiento y la efectividad.                                                                                                                                              |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                     | El organismo tiene su propia estrategia de gestión.                                                                                                                                                                              |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                     | El organismo supervisa de forma rutinaria la aplicación de las políticas.                                                                                                                                                        |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                     | El organismo dispone de poder de toma de decisiones.                                                                                                                                                                             |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Procedimientos      | El organismo ha elaborado unos procedimientos normalizados de trabajo (PNT), o instrucciones internas similares, que describen los procedimientos de trabajo, flujo de trabajo, etc.                                             |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                     | Todos los miembros del personal tienen acceso a manuales que describen y proporcionan información sobre todos los procedimientos que entran en su área de competencias.                                                          |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                     | Los procedimientos de control escritos describen de forma clara el flujo de trabajo en los PF/PCI/PIF/PED, incluyendo tipos, frecuencias y métodos de control.                                                                   |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                     | Existen instrucciones claras y objetivas para el análisis de riesgos, incluyendo procedimientos para compartir los resultados de estos análisis con otros organismos.                                                            |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                     | Todo el personal conoce los procedimientos en caso de situaciones imprevistas /emergencias y sus funciones en tales situaciones.                                                                                                 |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                     | El organismo tiene un código de conducta (y código ético).                                                                                                                                                                       |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                     | Todo el personal conoce sus responsabilidades individuales así como los procedimientos de acciones disciplinarias en caso de irregularidades.                                                                                    |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                     | Las acciones disciplinarias o correctivas se llevan a cabo por una unidad especializada en auditorías externas.                                                                                                                  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                     | Las personas/ pasajeros/ transportistas que cruzan la frontera pueden acceder fácilmente a la información sobre sus derechos, obligaciones y procedimientos para cruzar la frontera y las consecuencias de cualquier infracción. |  |  |  |  |  |  |  |  |



|                              |                                                                                                                                                                   |  |  |  |  |  |  |  |  |
|------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|--|--|--|--|
| Recursos humanos y formación | La agencia tiene una política de recursos humanos bien definida (contratación, formación, capacitación, evaluación del rendimiento, política de promoción, etc.). |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | La política de recursos humanos se evalúa y actualiza de forma regular.                                                                                           |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | El organismo tiene una unidad/ departamento que se dedica exclusivamente a la gestión de recursos humanos.                                                        |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | Existen descripciones detalladas de los trabajos disponibles y accesibles para todo el personal.                                                                  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | El procedimiento de contratación del personal es objetivo y transparente y se aplica por igual en todo el organismo.                                              |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | La agencia tiene su propia estrategia de formación.                                                                                                               |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | El personal recibe formación continua y es supervisado regularmente en relación con el cumplimiento del código de conducta del organismo.                         |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | El organismo tiene su propia academia/ centro de formación.                                                                                                       |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | El organismo tiene su propio plan de formación.                                                                                                                   |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | El organismo tiene sus propios formadores.                                                                                                                        |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | Los formadores reciben una formación regular (cursos pedagógicos y especializados).                                                                               |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | Los formadores disponen de suficientes recursos y capacidades para impartir su formación.                                                                         |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | La formación del personal es tanto teórica (en aulas) como práctica (en el puesto de trabajo).                                                                    |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | Todo el personal puede hacer regularmente cursos de actualización y especialización.                                                                              |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | Se organizan actividades de formación interdepartamentales/ dentro de una misma unidad.                                                                           |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | Se ofrece formación en idiomas extranjeros.                                                                                                                       |  |  |  |  |  |  |  |  |

|                                           |                                                                                                                                                                                               |  |  |  |  |  |  |  |  |
|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|--|--|--|--|
| Comunicación e intercambio de información | El organismo dispone de instrucciones operativas sobre la gestión de la información, incluyendo el flujo e intercambio de información.                                                        |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                           | El tipo de información que se ha recopilado en la frontera y los métodos aplicados han sido definidos de forma inequívoca.                                                                    |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                           | En todo el organismo se usan formularios y plantillas estandarizados.                                                                                                                         |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                           | El organismo tiene un sistema TI.                                                                                                                                                             |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                           | Los usuarios autorizados pueden acceder en tiempo real a la información relevante para las actividades de fronteras.                                                                          |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                           | Se hace un intercambio de información mediante informes regulares que circulan de forma ascendente en el organismo (comunicación vertical).                                                   |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                           | Se envían regularmente instrucciones e información de forma descendente por todos los niveles del organismo (comunicación vertical).                                                          |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                           | Las unidades de todos los niveles del organismo tienen acceso a la información requerida siempre que lo precisen.                                                                             |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                           | Se celebran reuniones regulares (semanales/mensuales) acordadas previamente dentro de una misma unidad (personal/gestión) a nivel local, medio y a nivel directivo (comunicación horizontal). |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                           | Se celebran reuniones regulares (semanales/mensuales) acordadas previamente entre las diferentes unidades en todos los niveles (comunicación horizontal).                                     |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                           | Se celebran reuniones regulares (semanales/mensuales) acordadas previamente entre los diferentes niveles del organismo (comunicación vertical).                                               |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                           | El personal que trabaja en unidades diferentes se reúne de forma regular para actividades conjuntas.                                                                                          |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                           | A veces se intercambia el personal entre las distintas unidades con el fin de mejorar la comprensión de las funciones de las otras unidades.                                                  |  |  |  |  |  |  |  |  |

|                                 |                                                                                                                                                                   |  |  |  |  |  |  |  |  |
|---------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|--|--|--|--|
| Infraestructura e instalaciones | Todo el personal tiene uniformes y un equipamiento personal asignado.                                                                                             |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                 | Todos los establecimientos están provistos con el equipamiento básico y suministros de oficina que se necesitan para un funcionamiento óptimo.                    |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                 | Todos los establecimientos están provistos de los equipamientos que precisan para desempeñar sus funciones.                                                       |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                 | El organismo dispone/ tiene acceso regular a un equipamiento especializado suficiente en número para desempeñar sus funciones.                                    |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                 | Hay un porcentaje suficientemente alto del personal que sabe manejar un equipamiento especializado.                                                               |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                 | El organismo es propietario de las infraestructuras (edificio, vías) de los PF/PCI/PIF.                                                                           |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                 | En el caso de que el organismo no sea el propietario de la infraestructura en el PF/PCI/PIF, dispone de un acuerdo de explotación con el propietario en cuestión. |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                 | La infraestructura en todos los PF/PCI/PIF incluye un número adecuado de edificios donde el organismo puede desempeñar sus funciones.                             |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                 | La infraestructura en todos los PF/PCI/PIF incluye un número adecuado de carriles de control.                                                                     |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                 | La infraestructura en todos los PF/PCI/PIF incluye sala(s) de interrogación segura(s) y espacios para el arresto.                                                 |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                 | La infraestructura en todos los PF/PCI/PIF incluye instalaciones adecuadas para los solicitantes de asilo.                                                        |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                 | La infraestructura en todos los PF/PCI/PIF dispone de un equipo de comunicación adecuado (p.ej. teléfonos).                                                       |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                 | La infraestructura en todos los PF/PCI/PIF incluye instalaciones seguras para mercancías confiscadas.                                                             |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                 | La infraestructura en todos los PF/PCI/PIF dispone de instalaciones separadas y adecuadas para el personal (alojamiento, sala de estar).                          |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                 | El organismo tiene un plan de inversiones para adquirir el equipamiento necesario y/o desarrollar la infraestructura necesaria.                                   |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                 | Se ha elaborado un reglamento que contiene normas que regulan el equipamiento y las infraestructuras del organismo.                                               |  |  |  |  |  |  |  |  |

| Nombre:                        |                                                                                                                                               | Existe | Evaluación                                                           |   |   |   |   | Observaciones, explicaciones y/o medidas necesarias |  |
|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|----------------------------------------------------------------------|---|---|---|---|-----------------------------------------------------|--|
|                                |                                                                                                                                               |        | 1. escaso, 2. en desarrollo, 3. medio, 4. desarrollado, 5. excelente |   |   |   |   |                                                     |  |
| COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL |                                                                                                                                               | sí     | no                                                                   | 1 | 2 | 3 | 4 | 5                                                   |  |
| Marco legal y regulatorio      | Las funciones, competencias y áreas de responsabilidad de todos los organismos de gestión de fronteras están definidas por ley                |        |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |  |
|                                | No existen duplicados, solapamientos o vacíos en la citada legislación                                                                        |        |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |  |
|                                | Se ha revisado la legislación a todos los niveles para garantizar la armonización y el cumplimiento                                           |        |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |  |
|                                | Su organismo está facultado por ley para cooperar con otros actores                                                                           |        |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |  |
|                                | En la legislación se definen los detalles sobre la forma y el momento de la cooperación interinstitucional                                    |        |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |  |
|                                | Su organismo ha formalizado la cooperación con otros organismos mediante memorandos de acuerdo                                                |        |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |  |
|                                | La ley nacional de protección de datos define las normas aplicables para la recopilación, el intercambio y almacenamiento de información      |        |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |  |
| Marco institucional            | Existe un grupo de trabajo interinstitucional centralizado que se reúne de forma regular                                                      |        |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |  |
|                                | Su organismo se reúne de forma regular con otros organismos de gestión de fronteras tanto a nivel central como local                          |        |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |  |
|                                | Su organismo coordina con otros organismos de gestión de fronteras las medidas para aumentar o disminuir la importancia de los PF/PCI/PIF/PED |        |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |  |

|                              |                                                                                                                                                         |  |  |  |  |  |  |  |  |
|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|--|--|--|--|
| Procedimientos               | El volumen de trabajo de su organismo en el PF/PCI/PIF/PED se ha sincronizado con otros organismos de fronteras/organismos de inspección.               |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | Los flujos de trabajo existentes se han documentado y evaluado                                                                                          |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | En su organismo existen procedimientos para informar o ser informado por otros organismos siempre que sea necesario                                     |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | El organismo puede delegar sus facultades en otros organismos y asimismo puede ser facultado para actuar en nombre de otros                             |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | Se aplican controles conjuntos como el concepto de ventanilla única, o controles de interior conjuntos.                                                 |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | Se llevan a cabo operaciones comunes, p.ej. en la frontera, zona fronteriza o en el interior, a través de unidades móviles.                             |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | Existen unidades conjuntas de expertos/especialistas.                                                                                                   |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | Existen planes de emergencia comunes que definen de forma clara las funciones y responsabilidades individuales de los organismos                        |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Recursos humanos y formación | Se realizan regularmente análisis sobre las necesidades de formación.                                                                                   |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | Se ofrece formación sobre la cooperación interinstitucional                                                                                             |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | Se organizan eventos de formación conjunta con otros organismos                                                                                         |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | A veces se intercambian miembros del personal entre los distintos organismos con el fin de mejorar la comprensión de las funciones de otros organismos. |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | Existe personal con determinadas capacidades (idiomas, TI) que está a disposición de otros organismos.                                                  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | Los formadores tienen un entendimiento completo y común sobre la GIF y transmiten información normalizada                                               |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | Los formadores de los distintos organismos tienen términos de referencia y calificaciones comunes                                                       |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | Se usan instalaciones de formación compartidas                                                                                                          |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | En todos los organismos se aplican planes de formación comunes y se usa material común                                                                  |  |  |  |  |  |  |  |  |



|                                           |                                                                                                                                           |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |
|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|----|----------------------------------------------------------------------|---|---|---|---|-----------------------------------------------------|
| Comunicación e intercambio de información | Su organismo dispone de (una) persona(s) de contacto para el intercambio de información con otros organismos de gestión de fronteras      |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |
|                                           | Su organismo intercambia regularmente información con otros organismos de gestión de fronteras                                            |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |
|                                           | Se intercambia información no rutinaria y <i>ad hoc</i> de forma inmediata con los organismos de gestión de fronteras en cuestión         |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |
|                                           | Su organismo comparte una o varias bases de datos con otros organismos de gestión de fronteras                                            |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |
|                                           | El sistema TI de su organismo es compatible con los sistemas TI de otros organismos                                                       |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |
|                                           | Su organismo participa en el sistema de alerta rápida con otros organismos de gestión de fronteras (p.ej. a través de puntos de contacto) |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |
|                                           | Su organismo comparte los análisis de riesgos, indicadores de riesgos e información confidencial con otros organismos                     |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |
| Infraestructura e instalaciones           | Los PF/PCI/PIF/PED con una localización prioritaria han identificados en cooperación con otros organismos                                 |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |
|                                           | Las instalaciones y equipamientos se comparten con otros organismos                                                                       |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |
|                                           | Se comparte el equipamiento con otros organismos                                                                                          |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |
|                                           | Se practica la adquisición conjunta de instalaciones y equipamientos                                                                      |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |
| Nombre:                                   |                                                                                                                                           | Existe |    | Evaluación                                                           |   |   |   |   | Observaciones, explicaciones y/o medidas necesarias |
|                                           |                                                                                                                                           |        |    | 1. escaso, 2. en desarrollo, 3. medio, 4. desarrollado, 5. excelente |   |   |   |   |                                                     |
| COOPERACIÓN INTERNACIONAL                 |                                                                                                                                           | sí     | no | 1                                                                    | 2 | 3 | 4 | 5 |                                                     |
| Marco legal y regulatorio                 | La delimitación y demarcación de las fronteras nacionales está clara                                                                      |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |
|                                           | Existen acuerdos de readmisión con los países vecinos y otros países relevantes                                                           |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |
|                                           | Existe una base para la cooperación y comunicación en la legislación correspondiente                                                      |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |
|                                           | Se ha revisado la legislación a todos los niveles para garantizar la armonización y el cumplimiento                                       |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |

|                              |                                                                                                                                                                                                               |  |  |  |  |  |  |  |  |
|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|--|--|--|--|
| Marco institucional          | Los PF oficiales se han clasificado de forma adecuada con los países vecinos (estado de los PF/PIF/PED, priorización y modernización consiguiente, así como la coordinación de los horarios de apertura).     |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | Existen oficinas de contacto comunes o puntos focales (p.ej. en PF/PIF/PED de importancia estratégica)                                                                                                        |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | Su organismo ha destinado a (o es representado por) un funcionario de enlace a un país vecino/de importancia estratégica                                                                                      |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | El organismo está representado en un grupo regional de trabajo interinstitucional que se reúne regularmente                                                                                                   |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | El organismo es miembro/observador de organizaciones internacionales importantes                                                                                                                              |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Procedimientos               | Los procedimientos operativos se han armonizado con otros organismos de gestión de fronteras relevantes (en los países vecinos)                                                                               |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | Existen controles conjuntos, como el control de fronteras, patrullas, búsquedas, exámenes forenses, vigilancia, operaciones, etc.                                                                             |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | Existen planes de emergencia conjuntos                                                                                                                                                                        |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | La documentación requerida y entregada a las personas que cruzan las fronteras se ha normalizado con otros estados/organizaciones internacionales                                                             |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Recursos humanos y formación | Se organizan, junto con otros organismos y países, eventos de formación en materia de GIF para el personal de todos los niveles                                                                               |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | Se ofrece formación en temas específicos de cooperación internacional (p.ej. idiomas, GIF, TI y normas/procedimientos internacionales)                                                                        |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | Tienen lugar eventos de formación conjunta con los organismos de gestión de fronteras de otros estados (incluyendo participantes y/o formadores, interinstitucionales/multinacionales y ejercicios prácticos) |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | Los planes de formación y normas se armonizan a nivel regional                                                                                                                                                |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | El número de personal en los PF/PIF/PED se coordina con los países vecinos                                                                                                                                    |  |  |  |  |  |  |  |  |

|                                           |                                                                                                                                                                                                 |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |
|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|----|----------------------------------------------------------------------|---|---|---|---|-----------------------------------------------------|
| Comunicación e intercambio de información | Se celebran reuniones regulares (acordadas previamente) semanales/mensuales entre los representantes de los organismos de gestión de fronteras de los distintos países a nivel central          |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |
|                                           | Se organizan reuniones bilaterales, regulares (acordadas previamente) entre los representantes de los organismos de gestión de fronteras de los países vecinos a nivel local de los PF/PIF/PED. |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |
|                                           | Su organismo participa en iniciativas regionales/internacionales (conferencias, reuniones, seminarios, etc.).                                                                                   |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |
|                                           | El organismo intercambia información con otros organismos de gestión de fronteras relevantes (en otros estados) de forma regular y siempre que se solicite.                                     |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |
|                                           | La información se usa y analiza en cooperación con otros organismos de gestión de fronteras importantes u otros organismos competentes.                                                         |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |
| Infraestructura e instalaciones           | Se han identificado los PF/PIF/PED prioritarios en cooperación con otros estados.                                                                                                               |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |
|                                           | Las instalaciones e infraestructuras se comparten con otros estados (uso conjunto).                                                                                                             |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |
|                                           | Se comparte el equipamiento con los organismos de gestión de fronteras de otros estados                                                                                                         |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |
|                                           | Adquisición conjunta internacional de instalaciones y equipamientos                                                                                                                             |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |
| Nombre:                                   |                                                                                                                                                                                                 | Existe |    | Evaluación                                                           |   |   |   |   | Observaciones, explicaciones y/o medidas necesarias |
|                                           |                                                                                                                                                                                                 |        |    | 1. escaso, 2. en desarrollo, 3. medio, 4. desarrollado, 5. excelente |   |   |   |   |                                                     |
| MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN                    |                                                                                                                                                                                                 | sí     | no | 1                                                                    | 2 | 3 | 4 | 5 |                                                     |
| Marco legal y regulatorio                 | ¿Se menciona la corrupción en las leyes penales?                                                                                                                                                |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |
|                                           | ¿Existe un marco legal actualizado?                                                                                                                                                             |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |
|                                           | ¿Su país firmó la Convención de NU contra la Corrupción?                                                                                                                                        |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |
|                                           | ¿Firmó y ratificó su país otros instrumentos internacionales contra la corrupción?                                                                                                              |        |    |                                                                      |   |   |   |   |                                                     |

|                              |                                                                                                           |  |  |  |  |  |  |  |  |
|------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|--|--|--|--|
| Marco institucional          | ¿Existe una voluntad política de lucha contra la corrupción?                                              |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | ¿Existe una estrategia y un plan de acción nacionales de lucha contra la corrupción?                      |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | ¿Existe un organismo independiente de lucha contra la corrupción con poderes de investigación en su país? |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | ¿Se reconoce la corrupción como algo negativo para su organismo?                                          |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Procedimientos               | ¿Los agentes de su organismo han de manejar dinero?                                                       |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | ¿Se refleja la necesidad de prevenir la corrupción en los procedimientos de su organismo?                 |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | ¿Se aplica el principio de los cuatro ojos en los procedimientos financieros?                             |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | ¿Su organismo es auditado de forma regular?                                                               |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | ¿Todas las personas facultadas para tomar decisiones están controladas?                                   |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | ¿Los controles de fronteras se llevan a cabo de forma aleatoria o según los perfiles personales?          |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | ¿Existe un procedimiento que prevé cómo investigar en caso de corrupción?                                 |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | ¿Existen procedimientos transparentes para la adquisición? ¿Se siguen estos procedimientos?               |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | ¿Dispone su organismo de una lista negra con las compañías que han intentado el soborno?                  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              |                                                                                                           |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Recursos humanos y formación | ¿Se refleja el problema de la corrupción en el plan de formación de su organismo?                         |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | ¿Dispone su organismo de un código de conducta?                                                           |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | ¿Existen términos de referencia inequívocos para cada puesto?                                             |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | ¿Existe una comisión de selección para la contratación del personal?                                      |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | ¿Se llevan a cabo controles de antecedentes antes de despedir a una persona?                              |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | ¿Pagan los aspirantes para ser contratados para un determinado puesto?                                    |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                              | ¿El nivel salarial de incorporación en el servicio es proporcional al coste actual de la vida?            |  |  |  |  |  |  |  |  |

|                                           |                                                                                                                                                                                     |  |  |  |  |  |  |  |  |
|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|--|--|--|--|
|                                           | ¿Los denunciantes dentro del organismo están protegidos de posibles represalias?                                                                                                    |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                           | ¿Existen sanciones para los funcionarios implicados en casos de corrupción?                                                                                                         |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                           | ¿Los funcionarios corruptos son suspendidos del servicio civil de por vida?                                                                                                         |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                           | ¿Existen funcionarios pertenecientes al organismo que hayan comparecido ante los tribunales y hayan sido condenados por corrupción?                                                 |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                           | ¿Existe una rotación regular del personal para evitar el desarrollo de redes de corrupción?                                                                                         |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                           | ¿Los miembros del personal de su agencia pueden recibir regalos e invitaciones de los clientes?                                                                                     |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                           | ¿Existe un importe máximo para los regalos que los miembros del personal pueden recibir de los clientes?                                                                            |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                           | ¿Existe un equilibrio de géneros entre el personal de su organismo?                                                                                                                 |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                           | ¿Los miembros del personal de su organismo tienen la obligación de declarar sus activos y se comprueban estas declaraciones?<br>¿Existe la recuperación de activos?                 |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Comunicación e intercambio de información | ¿Su país ha experimentado en los últimos años una subida o bajada del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional?                                         |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                           | ¿La imagen de su organismo es más bien positiva o negativa para la opinión pública?                                                                                                 |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                           | ¿El público está bien informado sobre los derechos de sus agentes y las tasas que se han de pagar?                                                                                  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                           | ¿Existen folletos y pancartas informativas, páginas web (en todos los idiomas nacionales y en inglés) que informan al público sobre sus derechos y obligación legal de no sobornar? |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                           | ¿Existe un defensor del pueblo para recibir quejas sobre el servicio? ¿La gente está informada, sabe que existe?                                                                    |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                           | ¿Existe la posibilidad de presentar quejas anónimas contra los miembros del personal de su organismo?                                                                               |  |  |  |  |  |  |  |  |
|                                           | ¿Sus relaciones con los medios de comunicación son positivas?                                                                                                                       |  |  |  |  |  |  |  |  |



Comisión Europea  
Oficina de Cooperación EuropeAid  
Rue de la Loi 41 – B-1049 Bruselas  
Fax (32-2) 299 64 07  
E-mail : [uropeaid-info@cec.eu.int](mailto:uropeaid-info@cec.eu.int)

