

La dimensión externa del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

El caso de la cooperación consular local

Ana Mar Fernández Pasarín

Profesora de Ciencia Política, Universitat Autònoma de Barcelona.

Investigadora asociada del Centro de Estudios Europeos de Sciences Po Paris

Ana.fernandez.pasarin@uab.es

RESUMEN

Desde el comienzo del nuevo milenio, la cooperación consular local se ha convertido en una prioridad de la agenda europea. Los nuevos desafíos planteados en términos de seguridad y de orden público por fenómenos como el aumento de los flujos migratorios o el terrorismo internacional han puesto de manifiesto el papel estratégico desempeñado por la cooperación consular local como medio para mejorar la gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE. Este artículo analiza el desarrollo y las modalidades institucionales de esta forma de cooperación llevada a cabo fuera de las fronteras de la UE y se interroga sobre su contribución a la construcción de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) dentro de la Unión.

Palabras clave: Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ); Unión Europea, seguridad, cooperación consular, políticas de visados

Este artículo es una traducción revisada del artículo "Local Consular Cooperation: Administering EU Internal Security Abroad". European Foreign Affairs Review. Vol. 14. No. 4 (2009)

Desde el comienzo del nuevo milenio, la cooperación consular local se ha convertido en una prioridad de la agenda europea. Los nuevos desafíos planteados en términos de seguridad y de orden público por fenómenos como el aumento de los flujos migratorios o el terrorismo internacional han puesto de manifiesto el papel estratégico desempeñado por la cooperación consular como medio para mejorar la gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión Europea (UE). Por otra parte, acontecimientos como el tsunami en el año 2004, la crisis de Líbano en 2006 o los ataques terroristas que tuvieron lugar en Mumbai en el año 2008 contribuyeron a desarrollar una mayor toma de conciencia entre las élites europeas acerca de los beneficios de esta forma de cooperación en casos de emergencias colectivas que afecten a ciudadanos europeos cuando se encuentran fuera de la UE.

Este artículo analiza el desarrollo institucional de la cooperación consular local. Examina la progresiva institucionalización de canales de cooperación intergubernamentales, así como el despliegue de normas y procedimientos comunitarios destinados a reforzar la dimensión externa del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) en su doble faceta de gestión de las fronteras exteriores de la UE y de protección y asistencia consular. El objetivo consiste en poner de manifiesto las dinámicas políticas competitivas que rigen esta forma de cooperación y en demostrar que éstas no hacen sino ejemplificar las pautas institucionales globales seguidas por el proceso de institucionalización del ELSJ de la UE. Así, el estudio se divide en tres partes. La primera expone las principales tesis que han sido formuladas acerca del desarrollo institucional del ELSJ. La segunda aborda el caso específico de la cooperación consular local. Esta sección analiza la institucionalización de la cooperación consular en países terceros como mecanismo destinado a reforzar la seguridad interna de la UE. Explica los orígenes y el desarrollo de esta forma de cooperación, hecho que pone de manifiesto su naturaleza inicialmente intergubernamental y su reciente inclusión en dinámicas de corte supranacional, así como las reticencias que esta última evolución han suscitado entre los Estados Miembros. El artículo concluye con una reflexión acerca de los desafíos que subyacen en la construcción de un espacio consular europeo al servicio de la seguridad interna de la UE.

EL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL ELSJ: UN MODELO HÍBRIDO

Desde el inicio del proceso de integración, la arquitectura europea se caracteriza por tener una identidad dual, una naturaleza a la vez supranacional e intergubernamental. En términos estructurales, el principio de equilibrio institucional, “el principio antihege-

mónico, vértice de la estructura institucional europea” (Dehousse, 2008: 795), es uno de los mecanismos que quizás mejor exprese la configuración mixta del ente político europeo. En términos de políticas públicas, los asuntos de justicia e interior también tienen valor de ejemplo. Hasta hace relativamente poco, este ámbito político apenas había sido objeto de regulación a escala europea. Las reticencias de los Estados Miembros a ceder poderes regalíanos en campos sensibles y estrechamente ligados al ejercicio de la soberanía nacional, como el control del orden público, contribuyeron de manera determinante al mantenimiento de esta política dentro de la órbita doméstica. Desde finales de los años noventa del siglo pasado, no obstante, la falta de entusiasmo hacia fórmulas europeas se ha matizado. Así lo demuestra efectivamente el desarrollo rápido y extraordinario del que ha sido objeto ese sector desde entonces bajo el paraguas de las instituciones comunitarias. Desde una perspectiva securitaria, factores exógenos como la creciente naturaleza transnacional del crimen organizado, el aumento de los flujos migratorios o la lucha contra el terrorismo internacional explican el fin del ostracismo legislativo al que se había condenado este sector desde la creación del Grupo Trevi en 1975 (véase Monar, 2001). Cada vez más conscientes de las ventajas de una acción conjunta para hacer frente a problemas de seguridad colectivos, los gobiernos europeos aceptaron impulsar el giro de los asuntos de justicia e interior desde la periferia en la que estaban confinados hacia el centro de la agenda política europea (Lavenex y Wallace, 2005; Monar, 2003). Otra parte de la literatura, de corte neofuncionalista, hace hincapié, por su parte, en el efecto *spill-over* político inducido por la integración económica. Desde esta perspectiva, la eliminación de las fronteras internas y la gestión integrada de las fronteras externas son prioridades complementarias para alcanzar la plena realización del mercado interior (Kostakopoulou, 2006; Monar, 2001; Thurnbull & Sandholtz, 2001).

Sean cuales sean las diferentes interpretaciones respecto a las fuerzas motrices que subyacen el cambio, existe un consenso acerca de que éste es un proceso sustantivo y profundo. Uno de los elementos que contribuyen a alimentar esta impresión radica en el espectacular crecimiento de derecho primario y derivado europeo presenciado en este campo a lo largo de los últimos años. A título de ejemplo, a fecha 1 de marzo de 2009, 18 de las 20 directivas existentes en el ámbito de los asuntos de justicia e interior habían sido adoptadas entre 2001 y 2005. De manera similar, los reglamentos europeos aumentaron de 8 en el año 2000 a 56 en el año 2008, lo que representa un incremento del 600%¹. Además de la efervescencia reguladora que caracterizó la fase posterior a la

1. Legislación en vigor a fecha del 01.03.2009. Véase: www.eur-lex.europa.eu/en/legis/20090301/chap19.htm, 16 de marzo de 2009.

entrada en vigor del Tratado de Amsterdam (1999), el acelerado y *tout azimuth* proceso de institucionalización simultáneamente experimentado por ese sector también merece una mención especial. En efecto, seis de los nueve órganos administrativos creados para implementar el ELSJ en el ámbito europeo vieron la luz entre 2001 y 2007². La literatura ha dedicado una atención creciente al estudio de ese desarrollo institucional y, en particular, al de la naturaleza e intensidad del cambio observado (Aus, 2007; Costello, 2006; De Maillard y Smith, 2007; Kaunert, 2005; Lavenex y Wagner, 2007; Monar, 2001, 2003). ¿Hasta qué punto, ese *take off* institucional, el despliegue de estructuras y mecanismos institucionales destinado a canalizar los avances políticos realizados en el ámbito de los asuntos de justicia e interior, han alterado el ejercicio previamente monopolístico del poder en materia de orden público?

En general, los analistas están de acuerdo en afirmar que coyunturas críticas como la entrada en vigor de los tratados de Maastricht (1992) y de Amsterdam (1999), la adopción de los sucesivos programas de Tampere (1999-2004), La Haya (2005-2009) y Estocolmo (2010-2014) o los ambiciosos objetivos que subyacen el propio concepto de ELSJ han creado las condiciones jurídicas y políticas necesarias para que se produzca un giro gradual desde un modelo meramente intergubernamental hacia formas más supranacionales de gobernanza administrativa. No obstante, dos hipótesis principales han sido formuladas respecto a la cadencia y al alcance de esta evolución. Una parte de la literatura considera que la gestión de los asuntos de justicia e interior sigue operándose principalmente bajo el control de los Estados Miembros (De Maillard y Smith, 2007; Monar, 2003). Esas contribuciones ponen de manifiesto la prevalencia de normas y esquemas de gobernanza intergubernamentales a escala de la UE. En este sentido, hacen hincapié en la composición predominantemente nacional de los órganos administrativos europeos encargados del ELSJ, la persistencia de procedimientos de toma de decisión intergubernamentales como la reserva de poderes ejecutivos en manos del Consejo en materia de políticas de fronteras (Costello, 2006: 309), el escaso poder vinculante de un elevado número de normas o el mantenimiento de cláusulas de *opting-out* incluso en el caso de políticas que han sido comunitarizadas (De Maillard y Smith, 2007). Otra parte de la literatura sostiene, al contrario, que la pauta incrementalista seguida por los asuntos de justicia e interior sienta las bases para la creación de un auténtico sistema de orden público europeo (Kaunert, 2005).

2. European Data Protection Supervisor (2004); Europol (1992); Eurojust (2002); European Judicial Network in civil and commercial matters (2001); European Judicial Network in criminal matters (1998); Frontex (2005); CEPOL (2005); European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (1993); European Union Agency for Fundamental Rights (2007), previamente European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia-EUMC (1997).

Estos estudios ponen el énfasis en las características supranacionales de la arquitectura europea en este campo (véase Lavenex y Wagner, 2007), especialmente desde el final del periodo transitorio de cinco años establecido por el Tratado de Amsterdam. Estos aspectos incluyen, entre otros, el refuerzo del poder de iniciativa legislativa en manos de la Comisión, el uso cada vez más extendido del principio de la mayoría cualificada a través del procedimiento de codecisión así como las disposiciones incluidas en el Tratado de Lisboa en relación con la comunitarización de ese ámbito de intervención pública. A título de ejemplo, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Comisión ostenta la exclusividad de la representación exterior de la Unión en materia de justicia e interior (artículo 9D).

En cualquier caso, más allá del debate acerca del grado de conservación o, al contrario, de “disolución de los rasgos intergubernamentales del sistema emergente” (Kaunert, 2005), la mayor parte de las contribuciones coinciden en señalar que la institucionalización de los asuntos de justicia e interior en el marco europeo se encuentra marcada por una dialéctica entre fuerzas contradictorias, esto es, la permanente oscilación entre iniciativas europeas y reflejos nacionales (Maguer, 2007), una tensión recurrente entre “centralización y fragmentación como medio de *polity-building*” (Pollak y Puntischer Riekmann, 2008: 771). Como se mostrará en la siguiente sección, el caso de la cooperación consular local es revelador en este sentido.

LA COOPERACIÓN CONSULAR LOCAL: UNA DINÁMICA MULTIMODAL

Al igual que todo sistema de gobernanza administrativa, la cooperación consular local debe ser analizada a la luz de las causas funcionales que han motivado su creación (Dehousse, 1999: 110). En el marco europeo, el estudio de la cooperación consular local conlleva el análisis de dos cuestiones principales: los regímenes europeos de protección y de asistencia consulares desarrollados en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE llevada a cabo en el marco de los asuntos de justicia e interior. Ambas fórmulas de cooperación han sido concebidas en los años noventa como “instrumentos políticos de securitización” relativamente marginales (Balzacq, 2008: 75), unos mecanismos intergubernamentales y voluntarios diseñados para reforzar la seguridad europea dentro y fuera del espacio europeo. El adjetivo “local” remite a un tipo de cooperación establecido entre las administraciones exteriores de los Estados Miembros situados en los países terceros, es decir,

fuera del territorio de la UE. Hoy en día, este tipo de cooperación se ha convertido en un instrumento estratégico de primer orden tanto para las instituciones europeas como para los Estados Miembros. Diferentes factores y acontecimientos, especialmente los crecientes desafíos planteados en términos de seguridad por los desastres naturales o el terrorismo internacional, han impulsado este cambio. Tras examinar brevemente las principales características de la cooperación consular local en el ámbito de la protección y de la asistencia consular, este artículo centrará su atención en el caso del control de fronteras.

El régimen europeo de protección y asistencia consular

A lo largo de los últimos años, la cooperación consular en los países terceros se ha convertido en una prioridad de la agenda europea. Una serie de acontecimientos como los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, los ataques en Bali en octubre de 2002, el tsunami en el Sureste Asiático en diciembre de 2004, la crisis en Líbano en julio de 2006, los ataques terroristas en Mumbai en 2008 o los terremotos ocurridos en Haití y Chile en enero y febrero de 2010 respectivamente, han puesto de relieve la creciente vulnerabilidad de los ciudadanos ante acontecimientos impredecibles y cuyas consecuencias son devastadoras como el terrorismo internacional, las catástrofes naturales o crisis políticas serias y repentinas. En un mundo en el que el flujo de personas tiende a aumentar de manera exponencial, la probabilidad que ciudadanos europeos tengan que acudir algún día a la asistencia y protección de su Estado es también cada vez mayor. De forma reveladora, un *Flash Eurobarómetro* (Comisión Europea, 2006a) sobre protección consular publicado en 2006 indicaba que la mitad de los residentes europeos planeaban viajar fuera de la UE a lo largo de los tres próximos años. Del mismo estudio, salió a relucir que sólo una minoría de personas (23%) era consciente de que, en caso de necesitar asistencia urgente en un país en el que su propio Estado no tuviera representación diplomática, tenían el derecho de acudir a la asistencia consular de cualquier otro Estado Miembro.

En la UE, esta cuestión ha sido objeto de regulación desde 1992. La asistencia y la protección consular así como, por otra parte, la protección diplomática fueron concebidas como corolarios de la ciudadanía europea. El Tratado de Maastricht así lo contempla cuando en su artículo 20 estipula que todos los ciudadanos de la Comunidad Europea que se encuentren en un país tercero en el que su Estado de origen no esté representado tienen el derecho de acudir a la protección consular y diplomática de cualquier otro Estado Miembro y de ser atendidos en las mismas condiciones que los nacionales de ese Estado. En la práctica, esta norma significa un refuerzo drástico de la cobertura consular y diplomática potencial de los ciudadanos europeos fuera de las fronteras de la UE.

Los acontecimientos de los últimos años han puesto, no obstante, de manifiesto las limitaciones de este sistema que sólo contempla el caso de situaciones individuales y omite considerar la eventualidad de emergencias colectivas. En un número cada vez más importante de casos, grupos importantes de personas han necesitado ser asistidos –evacuados, identificados y repatriados– por los Estados Miembros. En algunos casos especialmente excepcionales, como el del tsunami ocurrido en el Sureste Asiático en 2004, el personal consular y diplomático de los Estados Miembros *in situ* se vio totalmente sobrepasado ante la magnitud del desastre y ante el número de ciudadanos que debían ser asistidos procedentes tanto de su propio Estado como de los Estados Miembros que no tenían representación diplomática en los países de la región (17 tenían representación en Tailandia mientras que sólo seis en Sri Lanka) (Fernández, 2008; Porzio, 2008)³. Esta constatación suscitó un importante debate entre los Estados Miembros y la Comisión acerca de las modalidades que debería adoptar la cooperación consular en el futuro. Existía un acuerdo sobre el valor añadido de una colaboración reforzada entre las administraciones exteriores de los Estados Miembros para prevenir y gestionar las situaciones de crisis. Sin embargo, desde un principio, surgieron desavenencias en cuanto a la forma concreta que ésta debía tomar. Desde el año 2000, varias orientaciones habían sido adoptadas para reforzar esta dimensión de la PESC (Docs.12094/00; 7562/01; 15754/03; 10109/2/06 Rev 2). Estas directrices estaban especialmente dirigidas a la Presidencia del Consejo y a la Comisión; instituciones a las que se les encomendó mejorar sus mecanismos de cooperación y coordinación en los países terceros. A partir de entonces, las evaluaciones conjuntas de las situaciones políticas locales, la cooperación para implementar la Decisión de 1995 sobre la protección de los ciudadanos europeos así como el intercambio de información se convirtieron en procedimientos normales. A pesar de ello, no fue hasta el año 2006 cuando se produjo un salto cualitativo en materia de despliegue de protocolos comunes en operaciones de protección civil.

Durante 2006, el perfil de la colaboración interinstitucional entre la Presidencia del Consejo y la Comisión se elevó, mientras que, por otra parte, nuevas fórmulas de cooperación consular fueron creadas, esta vez, a escala interestatal. Además de la obligación de publicar declaraciones y comunicados de prensa conjuntos, las nuevas medidas diseñadas para reforzar la cohesión entre la Presidencia del Consejo y la Comisión preveían el soporte logístico y humano de las 132 delegaciones de la Comisión presentes

3. En el año 2006 la Comisión Europea señaló que sólo hay tres países en los que todos los Estados Miembros (UE-25) están representados: China, Rusia y Estados Unidos. Asimismo apuntó que en 107 de los 167 países terceros existentes, un máximo de 10 Estados Miembros tienen representación diplomática. Véase el *Libro Verde sobre la Protección Diplomática y Consular*, COM (2006)712 final, 28 de noviembre de 2006.

en los estados terceros, a fin de ayudar a desplegar los planes de evacuación así como ayudar a elaborar los de emergencia. En caso de ser necesario, las delegaciones tenían incluso que proveer asistencia a la Presidencia del Consejo en el teatro de operaciones mediante el envío de funcionarios de la Comisión a las zonas de crisis o la coordinación de los centros de información y de atención telefónica (Fernández, 2008). Esta mayor implicación de las delegaciones de la Comisión en el ejercicio de funciones previamente ejercidas exclusivamente por la Presidencia del Consejo se produjo de manera paralela a la formulación de propuestas contradictorias sobre las diferentes maneras de mejorar todavía más la cooperación consular (Comisión Europea, 2006d, 2006e; Consejo de la UE, 2006a). Dos perspectivas diametralmente opuestas vieron la luz al respecto, y pusieron de manifiesto a nivel consular las dificultades inherentes a la creación de una esfera diplomática europea. La distribución de los papeles y, por consiguiente, del poder en el ámbito de los asuntos consulares está en el centro del debate fundamental que opone a los Estados Miembros y la Comisión.

En efecto, ambos actores tienen visiones distintas respecto al modelo que debería adoptar el régimen de protección y de asistencia consular, y, en particular, acerca de cuál de los Estados Miembros o delegaciones de la Comisión deberían ejercer el liderazgo y asumir la representación de la cooperación consular local en tiempos de crisis. Mientras los Estados Miembros, especialmente los más grandes como Francia o el Reino Unido, defienden un modelo basado en una cooperación horizontal clásica dirigida por el llamado *Lead State* (Doc. 10715/07) designado independientemente del país que ostente en ese momento la Presidencia del Consejo, la Comisión, por su parte, reclama la atribución de funciones de asistencia consular a sus delegaciones situadas en los países terceros (argumentando que esta institución dispone de más representaciones en el exterior que cualquier otro Estado Miembro) o incluso la creación, en un futuro, de verdaderos Euroconsulados (Comisión Europea, 2006b). Estas propuestas fueron vehementemente criticadas por los gobiernos, especialmente los de Francia, el Reino Unido y Portugal, quienes replicaron que el ejercicio de estas competencias excedería claramente el mandato de la Comisión en materia de representación exterior⁴.

El primer sistema de cooperación se ha impuesto, por lo tanto, en la práctica. En 2005 y 2007, los Estados Miembros lanzaron dos proyectos pilotos en las ciudades de La Paz y de El Cairo para probar la viabilidad del concepto de *Lead state* en el terreno. Esas experiencias demuestran la creciente apuesta de los Estados Miembros por operaciones conjuntas en el exterior, especialmente en materia de protección civil. No obstante, el

4. Summary Report of Public Hearing on the Green Paper on Diplomatic and Consular Protection, 2007. P. 5.

modo en que fueron llevadas a cabo también refleja el hecho de que los gobiernos europeos no están dispuestos, de momento, a cambiar la naturaleza intergubernamental y voluntaria de las mismas (véase Ekengren *et al.*, 2006). En este sentido, la propuesta de la Comisión de crear consulados europeos a más o menos largo plazo, que operarían bajo la supervisión de sus “representaciones diplomáticas” en los países terceros sigue siendo una *lettre morte*. A pesar de los avances significativos que se han producido en ese laboratorio de la diplomacia europea, que es la cooperación consular común, no cabe duda de que todavía estamos lejos de tener una representación exterior europea unificada.

La cooperación consular local al servicio de la diplomacia europea de visados

Además de la protección y asistencia consular, la cooperación consular local se ha desarrollado como corolario de la política común de visados. Tradicionalmente, la concesión de un visado se ha considerado como un acto de soberanía territorial mediante el cual el Estado ha ejercido un control preventivo sobre la entrada y permanencia de extranjeros en su territorio. En general, esa función ha sido regulada mediante la firma de tratados bilaterales –tratados de comercio y de navegación, de amistad o convenciones consulares específicas– en los que se contempla la aplicación del principio de reciprocidad (Lee, 1991). En ese sentido, el régimen de visados se ha configurado como un instrumento diplomático de baja intensidad. Concediendo o denegando un visado a un nacional de otro Estado, un Estado actúa indirectamente en materia de política exterior respecto al Estado de origen de ese ciudadano (Kral, 2006; Stringer, 2004).

La definición de una política común de visados en el marco de la Europa integrada ha transformado el ejercicio de esa competencia. Hoy en día, la capacidad reguladora de la mayor parte de los Estados Miembros en ese sector se ha visto condicionada por la evolución de la dimensión externa del ELSJ (Monar, 2004) y, en particular, por la nueva importancia estratégica atribuida a la gestión integrada de las fronteras exteriores. Desde finales de los años noventa, este tema se ha convertido en una prioridad de la agenda europea. Los nuevos desafíos planteados en términos de seguridad y de orden público generados por fenómenos como el aumento de los flujos migratorios ilegales o el terrorismo internacional han llevado a los gobiernos europeos a renunciar cada vez más a políticas diseñadas sobre una base estrictamente nacional y a apostar por nuevas

5. Entrevista, Secretaría General del Consejo de la UE, Bruselas, 13 de noviembre de 2007.

estrategias basadas en un enfoque común. No obstante, como demuestra el caso de la cooperación consular, llevar a cabo acciones conjuntas no ha sido fácil debido a sus implicaciones en materia de renuncia a la autonomía de acción en dos campos críticos de la soberanía estatal: el control del territorio y, más precisamente, el control de los flujos migratorios a través o hacia un territorio determinado, y el control de la *visa diplomacy* (Fernández, 2008).

El control de las fronteras europeas se materializa en un complejo entramado de normas y prácticas administrativas parcialmente basadas en un criterio común (Costello, 2006:300). La particularidad de la cooperación consular local respecto a las demás formas de colaboración destinadas a reforzar esta gestión integrada consiste en que se trata de la única forma de cooperación administrativa que implica una acción directa en el territorio de un país tercero (Fernández, 2009a). Su desarrollo institucional ha sido un proceso gradual e incrementalista fuertemente condicionado por el contexto internacional y, en particular, por los ataques terroristas del 11-S. Efectivamente, sus comienzos fueron modestos con la adopción de una mera recomendación del Consejo de la UE en marzo de 1996 en la que se apelaba al establecimiento de fórmulas de cooperación entre los servicios consulares situados en los países terceros con el fin de mejorar con carácter general la seguridad dentro de la UE y combatir, en especial, la inmigración ilegal. La cooperación consular se concibe entonces fundamentalmente como un sistema de intercambio de información: intercambio de datos sobre los criterios utilizados para emitir un visado Schengen, contrastar la veracidad de las solicitudes y prevenir la existencia de peticiones simultáneas o sucesivas (una práctica conocida como *Visa shopping*). En el año 2002, esas recomendaciones iniciales se vieron reforzadas e integradas en el capítulo VIII de la Instrucción Consular Común (ICC), un documento marco dirigido a los consulados y a las secciones consulares de las misiones diplomáticas en el exterior en el que se fijan las normas en materia de concesión de visados (JO 2002, N° C 313). Ese documento, adoptado después del 11-S, elevó sustancialmente el rango político de la cooperación consular local. En él, no sólo se instaba al establecimiento de criterios comunes para tramitar las solicitudes y el intercambio de información sobre redes potenciales de inmigración ilegal, sino que también se disponían nuevas prácticas como el intercambio trimestral de datos acerca del número de visados extendidos así como de solicitudes rechazadas. Asimismo, se confiaba una nueva responsabilidad en materia de coordinación y supervisión de su implementación a la presidencia del Consejo de la UE.

La voluntad de mejorar la seguridad en las fronteras exteriores de la UE y, en particular, el conjunto de medidas relacionadas con el intercambio de información como instrumento de securitización explican ese refuerzo de la cooperación consular local en materia de visados que se ha producido en varias ocasiones a lo largo de los últimos años. A petición de Bélgica y de España, por ejemplo, una medida suplementaria fue introducida en la ICC en julio 2002 con el fin de armonizar la colaboración con los actores

no estatales como las agencias de viaje o los tour operadores autorizados a tramitar las solicitudes de visados. Algunos meses más tarde, en noviembre de 2002, el Consejo de la UE pidió a las misiones diplomáticas situadas en países considerados como potenciales refugios de redes de terrorismo internacional intercambiar mensualmente la información existente en materia de solicitudes de visados (Doc.14525/02).

Desde entonces, los llamamientos a la cooperación, pensada para promover una gradual convergencia de las prácticas administrativas de los servicios consulares, se ha repetido y visto reforzada en cuatro ocasiones. En primer lugar, en febrero de 2003, el Consejo publicó un catálogo de más de veinte páginas destinado a las misiones diplomáticas y oficinas consulares, con recomendaciones concretas para la implementación efectiva del acervo Schengen así como una guía de buenas prácticas para la concesión de visados. Se basaba en una representación consular ficticia situada en una zona de alto riesgo y teniendo que cursar un número elevado de solicitudes. Las medidas de carácter muy específico abarcaban cuestiones como la seguridad de los edificios consulares, la forma de rellenar las solicitudes y de llevar a cabo las entrevistas con los solicitantes, la detección de documentos falsos, el funcionamiento del sistema de archivo así como la formación del personal en tecnologías de la información (Doc. 6183/03). En segundo lugar, en 2003, el Consejo adoptó las conclusiones de la Presidencia griega acerca de la necesidad de desarrollar un enfoque común en materia de evaluación de los riesgos asociados con las migraciones. Entre los principales métodos propuestos figuraban: 1) comparar las razones aludidas para rechazar una petición de visado y 2) elaborar una lista detallada y armonizada de requisitos para la obtención de un visado común. Además, el Consejo aprobó la creación de un grupo de expertos para evaluar la coordinación de los consulados en los países terceros *in situ* (Doc. 10529/03). Por otra parte, en diciembre de 2003, el Gobierno francés sugirió “la posibilidad para un Estado Miembro de ser representado en un país tercero por otro Estado Miembro, incluso en el caso de que ya esté representado en dicho país tercero, sujeto a una distribución justa entre los Estados Miembros” (Doc. 14701/03). En principio, el Estado encargado de esa función sería el llamado “Consulado Dominante”, así designado en función del volumen de solicitudes habitualmente tramitadas o de los lazos históricos tradicionalmente mantenidos con el país receptor. La concesión del visado común se efectuaría en nombre y con el visto bueno del Estado representado. En octubre de 2004, esta iniciativa se materializó en la introducción de un nuevo anexo en la ICC (anexo 18), en el que se especifica las bases para la delegación de los derechos de representación junto con una tabla de representación para la tramitación de los visados comunes (Doc.11272/2/04 Rev 2). Como pone de manifiesto dicho documento, la mayor parte de los Estados Miembros optaron por delegar el ejercicio de esa función al “Estado dominante” en una región determinada, con el doble objetivo de mejorar la eficiencia de la gestión de los asuntos consulares y reducir, a la vez, los costes materiales, financieros y humanos. Cabe señalar que este tipo de

delegación de las funciones consulares se basa en una práctica extendida entre los países de la Commonwealth, especialmente entre los pequeños estados, los cuales a menudo confiaron el ejercicio de sus funciones representativas a la antigua potencia colonial (Lee, 1991). En el contexto europeo, no obstante, estas iniciativas bilaterales entre estados soberanos que deciden innovar en el ámbito de la representación exterior adquieren tintes particulares, en el sentido en que discurren en paralelo a los intentos de la Comisión para crear, por su parte, una protodiplomacia europea (Fernández, 2009a).

Por último, en 2006, se dieron tres pasos más para mejorar la cooperación consular local. El primero, en la línea y en respuesta a las reclamaciones de la Comisión en pro de un mayor protagonismo en materia de representación exterior, dispuso la participación sistemática de los representantes de las delegaciones de la Comisión en las reuniones sobre cooperación consular local. El segundo y el tercero consistían en propuestas legislativas que todavía están a la espera de ser adoptadas. En primer lugar, la Comisión emitió una propuesta para regular la base legal que permitiera armonizar la implementación del nuevo Visa Information System (VIS) que incluirá elementos biométricos obligatorios (Comisión Europea, 2006f). Entre las medidas previstas para conseguir ese objetivo, la Comisión contemplaba la posibilidad de externalizar la colecta de información biométrica en aquellos casos en los que los servicios consulares tienen que gestionar un número especialmente importante de solicitudes; delegar el ejercicio de esa competencia a otros Estados Miembros o crear oficinas comunes para tramitar las peticiones de visados. En opinión de la Comisión, además de reforzar la cooperación consular, esta medida también contribuiría a reducir los costes económicos asociados con la instalación del equipamiento tecnológico necesario para coleccionar los datos biométricos en los consulados de cada Estado Miembro. En segundo lugar, en 2006 también se inició el proceso legislativo para unificar el conjunto de disposiciones y procedimientos existentes en materia de visados mediante la sustitución de la ICC por un nuevo código común de visados (Comisión Europea, 2006c). De momento, esta propuesta que ha sido adoptada por el Parlamento Europeo y el Consejo en julio de 2009 y que debía sustituir la ICC en abril de 2010, representa la última etapa en materia de armonización jurídica de la función consular en materia de visados (Fernández, 2010).

En definitiva, en un periodo de una década, los servicios consulares situados en los países terceros se han insertado en redes intergubernamentales de cooperación. Asimismo se han visto progresivamente vinculados por normas y procedimientos comunitarios. El sistema de gobernanza administrativa resultante consiste en una composición mixta que abarca mecanismos de cooperación administrativa horizontal de corte clásico, como el intercambio de información, pero también un número cada vez más significativo de directrices comunitarias cuyo objetivo radica en armonizar las capacidades administrativas de los Estados Miembros. En opinión de la Comisión, esta cooperación reforzada entre administraciones nacionales sienta las bases para un proceso de convergencia que

quizá algún día culmine en la creación de un verdadero servicio consular europeo, una administración exterior común en materia de visados (Comisión Europea, 2006b). De momento, sin embargo, y a la espera de la materialización de innovaciones institucionales como el futuro servicio exterior europeo, este punto de vista no deja de ser algo optimista. La emergencia de una esfera administrativa europea fuera de las fronteras de la UE que se alimentaría de la progresiva retroalimentación de la cooperación consular debe seguir enfrentándose a varios desafíos. Por una parte, está la cuestión de la geometría variable. La cooperación consular local desarrollada en el marco de la Europa integrada se superpone a acuerdos consulares bilaterales wesfalianos sin que por ello queden estos últimos eliminados. En otras palabras, este mecanismo depende en gran parte de fórmulas de cooperación bilaterales acordadas por los Estados Miembros fuera de la estructura comunitaria. La coexistencia de ambos sistemas representa un *handicap* que obstruye la emergencia de una esfera consular homogénea fuera de las fronteras de la UE. En efecto, el hecho de mantener diferentes redes de cooperación que evolucionan de manera paralela convierte cualquier intento de integración en una empresa complicada.

Además, si nos fijamos en el grado de implementación de las medidas propuestas hasta la fecha por el Consejo, el resultado no parece óptimo. A petición del Consejo, a lo largo de los años 2004 y 2005, un grupo de expertos llevó a cabo cuatro misiones para evaluar la cooperación consular local en ciudades situadas en países terceros considerados estratégicos en términos de presión migratoria y de número de visados concedidos. Las ciudades evaluadas fueron El Cairo (mayo de 2004), Nueva Delhi (octubre de 2004), Lima (mayo de 2005) y Beijing (noviembre de 2005). Las conclusiones a las que llegaron fueron bastante desalentadoras: escaso intercambio de información, poca supervisión por parte de las respectivas capitales, falta de iniciativa por parte de los funcionarios e incluso absentismo por parte de algunos estados (Kirkpatrick, 2006). Estas conclusiones bastante negativas llevaron a plantear la posibilidad de delegar la responsabilidad de la cooperación consular local a un determinado Estado Miembro –normalmente el Consulado Dominante– independientemente del Estado que en ese momento ejerce la presidencia rotatoria del Consejo. No obstante, los estados han formulado reticencias ante la posibilidad de que esta práctica se generalice. En efecto, la delegación de poderes –en teoría sobre una base permanente– significa que el Estado que asume dichas responsabilidades debe actuar con el mismo grado de diligencia que el que emplea cuando tramita sus propios visados. Es más, también significa que debe asumir la responsabilidad de la evaluación de los riesgos asociados con la inmigración ilegal. Ello genera un problema básico de confianza difícil de superar (Kirkpatrick, 2006).

Una propuesta que ha sido objeto de menos oposición consiste en la posibilidad de establecer oficinas comunes para tramitar los visados, esto es, la creación de centros conjuntos para la presentación de las solicitudes. Esta medida no implica la fusión de los consulados existentes sino su reagrupación geográfica en un único edificio sin que

ello menoscabe su autonomía de acción. Francia y Alemania son las principales fuerzas que se encuentran detrás de ese tipo de iniciativas, consideradas beneficiosas tanto desde el punto de vista de criterios de eficiencia administrativa como de ahorro. Centralizar las infraestructuras no sólo contribuiría a economizar recursos y mejorar la seguridad del personal consular, sino que también permitiría garantizar una implementación más homogénea de la política común de visados (Entrevista, 28 de marzo de 2006; Entrevista, 16 de febrero de 2007)⁶.

Más controvertida resulta la idea avanzada por la Comisión acerca de la creación en el futuro de euroconsulados para tramitar las peticiones de visados. Como se ha mencionado antes, la idea de enmarcar la cooperación consular dentro de una estructura institucional supranacional hipotéticamente bajo el control de las delegaciones de la Comisión se enfrenta al veto de los Estados Miembros, que excluyen contemplar, de momento, un giro completo hacia el método comunitario⁷. En este sentido, la emergencia de un espacio consular europeo con una sólida base supranacional sigue siendo una perspectiva bastante distante. De momento, lo que sí existe es una creciente apuesta de los gobiernos europeos por modos de gobernanza basados en una cooperación voluntaria. En el caso de la protección y de la asistencia consular, las formas de cooperación actuales no pueden ser concebidas como prácticas normales y generales, puesto que, de momento, se limitan a casos específicos de prevención y gestión de las situaciones de crisis. Respecto a la cooperación consular en materia de visados que, por su propia naturaleza, implica en sí mismo un grado de compromiso más estable a lo largo del tiempo, a pesar de los avances significativos producidos en este ámbito en los últimos años, los Estados Miembros siguen reacios ante la idea de mancomunar o delegar a un Estado –y todavía menos a una instancia supranacional– la gestión de un área tan sensible para la soberanía nacional como el control del derecho de entrada y permanencia de los ciudadanos extranjeros en el territorio nacional. A la hora de hacer balance, los resultados son, por lo tanto, mixtos. La implementación de la cooperación consular depende de la confianza mutua que ese tipo de cooperación es capaz de generar. Para reforzarla, los gobiernos y sus administraciones deben estar convencidos de que la defensa de su interés propio no está en contradicción con la defensa del interés general y, de hecho, que aquella depende de esta última (Fernández, 2008).

6. Entrevista, Consulado General de Alemania, Barcelona, 28 de marzo de 2006; Entrevista, Consulado General de Francia, Barcelona, 16 de febrero de 2007.

7. Véase "Communication de M. Robert del Picchia sur le livre vert de la Commission européenne relatif à la protection diplomatique et consulaire des citoyens européens dans les pays tiers" : www.senat.fr/ue/pac/E3376.html, 10 de octubre de 2007.

CONCLUSIÓN

Desde finales de los años noventa, la cooperación consular se ha convertido en una prioridad de la agenda europea. Los nuevos desafíos planteados en términos de seguridad en el contexto de procesos políticos como las luchas contra el terrorismo o la inmigración ilegal han puesto de manifiesto el papel estratégico desempeñado por los servicios consulares en los países terceros. Esta toma de conciencia impulsó la institucionalización de ese mecanismo intergubernamental, modesto y con escasos efectos vinculantes en sus inicios. El objetivo de este artículo ha consistido en arrojar más luz sobre este desarrollo institucional así como en poner de relieve las diferentes dinámicas políticas que lo gobiernan. La principal conclusión es que la trayectoria institucional de la cooperación consular local no ha sido unidireccional. Su principal característica consiste en su carácter multimodal: un sistema simultáneamente regido por la voluntad de los Estados Miembros de converger dentro del marco de la UE para maximizar su capacidad resolutive (Hofmann y Türk, 2006: 3), y el deseo de mantener dicha cooperación dentro de un esquema de gobernanza intergubernamental para preservar al mismo tiempo el legado del orden público wesfaliano.

De momento, el resultado de esta dialéctica de poder parece ser una balanza que se inclina hacia este último lado. Los avances en términos de supranacionalización son innegables. No obstante, son relativamente modestos comparados con las formas de cooperación intergubernamentales que siguen predominando claramente. En este sentido, la armonización de las normas y prácticas consulares fuera del territorio de la UE reflejan el giro político de la esfera nacional hacia la europea así como, y sobre todo, las dificultades inherentes a ese proceso de delegación de poder. Los Estados Miembros son conscientes del valor añadido de la cooperación consular local como medio para reforzar la seguridad de los ciudadanos europeos dentro y fuera de la UE. Los gobiernos europeos también han demostrado que no infravaloran los beneficios de la delegación de las funciones consulares, especialmente en tiempos de crisis económica, porque esta práctica presenta la doble ventaja de reducir costes a la vez que preserva una amplia cobertura consular en el mundo. No obstante, como muestran las arduas negociaciones en torno a la composición y modalidades de funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), los Estados Miembros siguen concibiendo la creación de una diplomacia europea como una oportunidad política para recomponer la soberanía estatal a escala europea. Prueba de ello lo constituye el hecho de que si los Estados Miembros se apoyan cada vez más en sistemas de colaboración, rechazan, no obstante, la posibilidad de un giro completo hacia formas de gobernanza supranacionales que implicaría, entre otros, un papel más relevante para las delegaciones de la Comisión.

Referencias bibliográficas

- AUS, J. "EU Governance in an Area of Freedom, Security and Justice". *ARENA Working Paper*. No. 15 (2007).
- Balzacq, T. "The Policy Tools of Securitization: Information Exchange, EU Foreign and Interior Policies". *Journal of Common Market Studies*. No. 46 (2008). P. 75-100.
- COMISIÓN EUROPEA. "Consular Protection". *Flash Eurobarometer*. No. 188 (diciembre 2006a).
- "Green Paper on Diplomatic and Consular Protection" (noviembre 2006b) (COM (2006) 712 final).
- Comisión Europea. "Draft proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Community Code on Visas". COM 2006 (0403) final, COM 2006 (0142) (19 de julio de 2006c).
- Communication to the European Council "A citizens agenda" (COM (2006) 211 final) (10 de mayo de 2006d).
- Comisión Europea. *Barrier Report* "For a European civil protection force: Europe aid" (9 de mayo de 2006e).
- "Regulation of the European Parliament and of the Council amending the Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts in relation to the introduction of biometrics including provisions on the organisation of the reception and processing of visa applications", COM(2006) 269 final (2006f).
- CONSEJO DE LA UE. "Lead State Concept". Doc. 10715/07 (2007).
- "Closer consular cooperation". Doc. 16231/06 (diciembre 2006a).
- "Guidelines on consular protection of EU citizens in third countries". (Doc. 10109/2/06 REV 2) (2006b).
- "Common Consular Instruction". Annex 18, Doc. 11272/2/04 REV 2 (11 de octubre de 2004).
- Consejo de la UE. "Initiative of the French Republic with a view to the adoption of a Council Decision amending point 1.2 of Part II of the Common Consular Instructions and drawing up a new Annex thereto". Doc. No. 14701/03, VISA 184, COMIX 682 OC 710, Brussels (11 de diciembre de 2003a).
- "Improving the efficiency of an intensifying consular cooperation between the Member States in third countries". Doc. No. 10529/03, VISA 106, COMIX 390, Brussels (16 de junio de 2003b).
- "Catalogue of recommendations for the correct application of the Schengen acquis and best practices: Issuing of visa". Doc. No. 6183/03, SCH-EVAL 7, VISA 27, COMIX 83, Brussels (7 de febrero de 2003c).
- "Guidelines on consular protection of EU citizens in the event of a crisis in third countries". Doc. 15754/03 (2003d).
- "Common Manual". *Official Journal* C 313 (16 de diciembre de 2002a).
- "Adoption of conclusions on intensified Consular cooperation". Doc. No. 14525/02, Visa 170 Comix 663, Brussels (20 de noviembre de 2002b).
- "Decision of the 12 July 2002 on the adaptation of parts III and VIII of the CCI". 2002/585/EC (2002c).

- “Guidelines on consular protection of EU citizens in the event of a crisis in third countries”. Doc. 7562/01 (2001).
- “Guidelines on cooperation between Member States’ missions and Commission delegations in third countries and within international organisations in CFSP matters”. Doc. 12094/00 (2000).
- Recommendation of the 4 March 1996 relating to “Local consular cooperation regarding visas”. *Official Journal C* 080 (18 de marzo de 1996).
- COSTELLO, C. “Administrative Governance and the Europeanization of Asylum and Immigration Policy”. En: Hofmann, H. y Türk, A. (eds.) *EU Administrative Governance* Northampton: Edward Elgar, Cheltenham, 2006. P. 287-340.
- DEHOUSSE, R. “Towards a Regulation of Transitional Governance? Citizen’s Rights and the Reform of Comitology Procedures”. En: Joerges, C. y Vos, E. (eds.) *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*. Oxford: Hart, 1999. P. 109-127.
- “Delegation of Powers in the European Union: The Need for a Multi-principals Model”. *West European Politics*. Vol. 31, No. 4 (2008). P. 789-805.
- DE MAILLARD, J. y SMITH, A. “Introduction. L’Union Européenne et la sécurité intérieure: une institutionnalisation en quête de légitimité”. *Politique Européenne*. Vol. 3. No. 23 (2007). P. 5-15.
- EKENGREN, M.; MATZÉN, N.; RHINARD, M. y SVANTESSON, M. “Solidarity or Sovereignty? EU Cooperation in Civil Protection”. *Journal of European Integration*. Vol. 28. No. 5 (2006). P. 457-476.
- FERNÁNDEZ, A. “Consular Affairs in an Integrated Europe”. En: Fernández, A. y Melissen, J. *Consular Affairs and the Transformation of Diplomacy*. Leyden: Brill Academic Publishers, 2010.
- “Les Etats membres et la représentation extérieure de l’Union Européenne”. *IX Annuaire Français des Relations Internationales*, 2009a.
- “Local Consular Cooperation: Administering EU internal security abroad”. *European Foreign Affairs Review*. 14, 4 (2009b).
- “Consular affairs in the EU: Visa policy as a catalyst for integration?”. *The Hague Journal of Diplomacy*. Vol. 3, No. 1 (2008). P. 21-35.
- HOFMANN, H. y TÜRK, A. “An Introduction to EU Administrative Governance”. En: Hofmann, H. y Türk, A. (eds.) *EU Administrative Governance*. Northampton: Edwards Elgar, Cheltenham, 2006. P. 1-8.
- KAUNERT, Ch. “The Area of Freedom, Security and Justice: The Construction of a ‘European Public Order’”. *European Security*. Vol. 14. No. 4 (2005). P. 459-483.
- KIRKPATRICK, A. “La política común de visados de la Unión Europea”. Documento interno. Citado con el permiso del autor. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Madrid, 2006.
- KOSTAKOPOULOU, Th. “Security Interests: Police and Judicial Cooperation”. En: Peterson, J. y Shackleton, M. (eds.) *The Institutions of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2006. P. 231-251.
- KRAL, D. *Visa policies of the European Union and the United States-challenges for Transatlantic partners*. European Institute for European Policy, 2006.
- LAVENEX, S. y WAGNER, W. “Which European Public Order? Sources of Imbalance in the European Area of Freedom, Security and Justice”. *European Security*. Vol. 16, No. 3-4 (2007). P. 225-243.

- “Justice and Home Affairs: Towards a ‘European Public Order?’”. En: Wallace, H.; Wallace, W. y Pollack, M.A. (eds.) *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- LEE, L. *Consular law and Practice*. Oxford: Clarendon Press, 1991.
- MAGUER, A. “La sécurité en frontière intérieure, tentations européennes et réflexes nationaux”. *Politique Européenne*. Vol. 3. No. 23 (2007). P. 93-113.
- MÉGIE, A. “L’institutionnalisation d’un pouvoir judiciaire européen incertain en quête de légitimité: l’unité de coopération Eurojust”. *Politique Européenne*. Vol. 3. No. 23 (2007). P. 57-75.
- MONAR, J. “The EU as an International Actor in the Domain of Justice and Home Affairs”. *European Foreign Affairs Review*. No. 9 (2004). P. 395-415.
- “Justice and Home Affairs: Europeanisation as a Government-Controlled Process”. *Proceedings of the British Academy*. No. 119 (2003).
- “The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs”. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 39. No. 4 (2001). P. 747-764.
- POLLAK, J. y PUNTSCHER RIEKMANN, S. “European administration: Centralisation and fragmentation as means of polity-building”. *West European Politics*. Vol. 31. No. 4 (2008). P. 771-788.
- PORZIO, G. “Consular Assistance and Protection: An EU Perspective”. *The Hague Journal of Diplomacy*. Vol. 3. No. 1 (2008). P. 93-97.
- STRINGER, K. “The Visa Dimension of Diplomacy”. *Discussion Papers in Diplomacy*. No. 91 (2004). Clingendael Institute.
- TURNBULL, P. y SANDHOLTZ, W. “Policing and Immigration: The Creation of New Policy Spaces”. En: Stone Sweet, A.; Sandholtz, W. y Fligstein, N. (eds) *The institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2001. P. 194-220.