

REVISTA INTERNACIONAL
CONSINTER
DE DIREITO

*Publicação Semestral Oficial do
Conselho Internacional de Estudos
Contemporâneos em Pós-Graduação*

ANO III - NÚMERO IV

1º SEMESTRE 2017

**DERECHO ANTE LOS DESAFIOS
DE LA GLOBALIZACIÓN**

Lisboa
Editorial Juruá
2017

REVISTA INTERNACIONAL CONSINTER DE DIREITO, ANO III, Nº IV, 1º SEM. 2017



Europa – Rua General Torres, 1.220 – Lojas 15 e 16 – Tel: +351 223 710 600
Centro Comercial D'Ouro – 4400-096 – Vila Nova de Gaia/Porto – Portugal
Home page: www.editorialjurua.com/revistaconsinter/
e-mail: internacional@jurua.net

ISSN: 2183-6396

Depósito Legal: 398849/15

DOI: 10.19135/revista.consinter.00004.00

Editor:

David Vallespín Pérez

Catedrático de Derecho Procesal de la Universitat de Barcelona. Su actividad docente abarca tanto los estudios de Grado como los de Doctorado. Ha realizado enriquecedoras estancias de investigación en prestigiosas Universidades Europeas (Milán, Bolonia, Florencia, Gante y Bruselas).

Diretores da Revista:

Germán Barreiro González

Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Colaborador Honorífico en el Departamento de Derecho Privado y de la Empresa – Universidad de León (España).

Gonçalo S. de Melo Bandeira

Professor Adjunto e Coordenador das Ciências Jurídico-Fundamentais na ESG/IPCA, Minho, Portugal. Professor Convidado do Mestrado na Universidade do Minho. Investigador do CEDU – Centro de Estudos em Direito da União Europeia. Doutor e Licenciado pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Mestre pela Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa.

María Yolanda Sánchez-Urán Azaña

Catedrática Acreditada de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Facultad de Derecho, UCM, de la que ha sido Vicedecana de Estudios, Espacio Europeo de Educación Superior y de Innovación Educativa y Convergencia Europea.

COLABORADORES:

Alexandra Barbosa Campos de Araújo
Aloísio Krohling
Antônio Carlos Efig
Carlos Eduardo Koller
Carlos Mauricio López Cárdenas
Deilton Ribeiro Brasil
Edna Raquel Hogemann
Eduardo Manuel Val
Faena Gall Gofas
Felipe Dalenogare Alves
Francisco Ortego Pérez
Gisele Alves Bonatti
Igor Fernando Ruthes
Jesús Víctor Alfredo Contreras Ugarte
Juan José Fernández Domínguez
Julia Scárdua Maria
Leticia Mottin

Luigi Bonizzato
Luísa Munhoz Bürgel Ramidoff
Manuel Rodrigues de Sousa Junior
Marcia Carla Pereira Ribeiro
Maria Cristina de Brito Lima
María José Corchete Martín
Mário Luiz Ramidoff
Nancy Carina Vernengo Pellejero
Natalia Caicedo Camacho
Natália de Souza e Mello Araújo
Nivea Corcino Locatelli Braga
Océlio de Jesus Carneiro de Morais
Rosana Helena Maas
Simone Letícia Severo e Sousa
Tatsiana Ushakova
Waldemar Hummer

Integrantes do Conselho Editorial do



Alexandre Libório Dias Pereira

Doutor em Direito; Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Carlos Francisco Molina del Pozo

Doutor em Direito; Professor Titular de Direito Administrativo e Diretor do Centro de Documentação Europeia na Universidade de Alcalá de Henares; Professor da Escola Diplomática e do Instituto Nacional de Administração Pública.

Ignacio Berdugo Gómez de la Torre

Catedrático de Derecho Penal en la Universidad de Salamanca.

Manuel Martínez Neira

Doutor em Direito; Professor Titular da Faculdade de Ciências Sociais e Direito da Universidade Carlos III de Madrid.

Mário João Ferreira Monte

Doutor em Ciências Jurídico-Criminais; Professor Associado com nomeação definitiva na Escola de Direito da Universidade do Minho; membro integrado do Centro de Investigação de Direitos Humanos da Universidade do Minho e Presidente do Instituto Lusófono de Justiça Criminal (JUSTICRIM).

Paulo Ferreira da Cunha

Doutor em Direito; Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade do Porto.

APRESENTAÇÃO

A **Revista Internacional CONSINTER de Direito** é uma publicação de cariz periódico do **CONSINTER – Conselho Internacional de Estudos Contemporâneos em Pós-Graduação** que tem por objetivo constituir-se num espaço exigente para a divulgação da produção científica de qualidade, inovadora e com profundidade, características que consideramos essenciais para o bom desenvolvimento da ciência jurídica no âmbito internacional.

Outra característica dos trabalhos selecionados para a **Revista Internacional CONSINTER de Direito** é a multiplicidade de pontos de vista e temas através dos quais o Direito é analisado. Uma revista que se pretende internacional tem o dever de abrir horizontes para temas, abordagens e enfoques os mais diversos e, através deste espaço, colaborar com um melhor diálogo académico.

Resultado de um trabalho criterioso de seleção, este volume que agora se apresenta destina-se a todos aqueles que pretendem pensar o Direito, ir além da sua aplicação quotidiana, mas sem deixar de lado o aspecto prático, tão característico das ciências.

LA PARTICIPACIÓN DE AUSTRIA EN SCHENGEN Y FRONTEX – UNA RETROSPECTIVA HISTÓRICA

THE AUSTRIA PARTICIPATION IN SCHENGEN AND FRONTEX A HISTORICAL RETROSPECTIVE

DOI: 10.19135/revista.consinter.00004.12

*Waldemar Hummer*¹

Resumen: La actual crisis de la Unión Europea, producida por un lado por la ola de refugiados y migrantes que ha derrotado el sistema “Schengen-Dublin” por completo y por otro por la actitud del Reino Unido de activar el artículo 50 del TUE, produciendo así el llamado “BREXIT”, ha cambiado casi todo en el seno de la Unión Europea. Sobre todo el derrumbamiento del sistema “Schengen-Dublin” y sus reflejos a las demás políticas y libertades fundamentales en el Mercado Único Europeo representa un gran peligro para un funcionamiento efectivo y una prolongación adecuada del proceso de integración.

Para restablecer este sistema hay que volver una vez más a los orígenes del mismo y reflexionar sobre la participación de los países participantes en el mismo que se han encontrado en este aquel entonces en una situación extraordinaria, sea como país costero con litoral o sea como país mediterráneo. Es por ello que éste trabajo trata de demostrar como se efectuó el régimen de control de fronteras en el caso de un estado europeo mediterráneo situado en una posición geopolíticamente expuesta – ejemplificado en el caso de la República de Austria.

Austria está rodeado actualmente de ocho países vecinos, los cuales han desarrollado diferentes sistemas de control y vigilancia en sus fronteras con Austria, correspondiendo a su naturaleza política. Por una parte, Austria ha sido país vecino con los países satélites comunistas, estando separado de ellos por la impenetrable “cortina de hierro” (iron curtain) desmantelada recién en 1989. Por la otra se vió sin embargo confrontada en las fronteras con Suiza y

¹ Doctor en Derecho y en Ciencias Políticas por la Universidad de Viena e Doctor en Filosofía por la Universidad de Salzburgo. (Co)autor/(co)editor de 105 libros y (co)autor de 425 artículos científicos.

el Principado de Liechtenstein, países con los cuales Austria ha mantenido siempre una relación muy estrecha y amistosa, con una situación de control fronterizo mas bien “permisiva”.

A causa de ésta posición geográfica se ha convertido Austria no solamente en un país receptor de inmigración sino tambien de transito. Adicionalmente se ha de destacar su posición limitrofe con los países balcánicos occidentales. En total, el modelo de Austria sirve de maravilla para demostrar como una frontera externa terrestre de un estado sin litoral en Europa central difiere sustancialmente de la problemática jurídica de la vigilancia de las fronteras externas marítimas de un estado costero perteneciente al regimen “Schengen” con la participación operativa de la agencia FRONTEX – ejemplificada en el caso de España.

Palabras clave: Austria Fronteras – Sistema Schengen FRONTEX

Abstract: The EU’s current crisis has, on the one part, been evoked by the immense surge in asylum seekers and migrants, which in turn has caused the “Schengen-Dublin-System” to collapse. On the other part, it was induced by the first-time invocation of the withdrawal clause, pursuant to article 50 TEU, on part of the United Kingdom (so-called “BREXIT”). Said crisis brings with it serious impacts on the Union’s ability to perform effectively. The collapse especially of the “Schengen-Dublin-System” and its reach into numerous political areas and fundamental freedoms of the internal market imply a marked danger for an effective functioning of the EU integration process and its continued development.

Re-establishing this system in its previous form requires one to reflect on its original meaning and function, but especially also on the involvement of the separate Member States therein. The states involved cover diverse geographies and engage differently geopolitically – even if only superficially due to the distinction into landlocked and coastal states. The crucial concern of the representation at hand is the depiction of the effects of a European landlocked state’s border security model. A state which furthermore found itself to be geopolitically exposed and which further still maintains the foreign political status of “permanent neutrality”. This account shall be demonstrated using the example of Austria.

Austria is currently bordered by eight neighbouring states. States which historically controlled their border to Austria in varying forms and intensities; that is, depending on their given internal and external political stance. On the one hand, Austria bordered a number of communist satellite states, which were separated from Austria by the impenetrable Iron Curtain, which only saw dismantling in 1989. On the other hand, however, Austria shared borders with the Principality of Liechtenstein and Switzerland, where “permissive” border control and surveillance was allowed for, due largely to good neighbourliness and the respective commitments to neutrality.

Due to its geographical and geopolitical positions, Austria increasingly became a transit as well as destination state for asylum seekers and migrants. This could be notice in the breakout and manifestation of the autumn 2015 wave of asylum

seekers and migrants – and the resulting closure of the “Balkan Route”. In general therefore, Austria represents an ideal-type example which is able to illustrate the differences in legal regimes between a central European landlocked state and a European coastal state – exemplified here in the case of Spain, both which fall under the “Schengen-Dublin-System” and both of which are operationally safeguarded by the FRONTEX agency.

Keywords: Austria Frontiers – Schengen System FRONTEX.

1 INTRODUCCIÓN

En el transcurso de la redacción de un artículo sobre la actual crisis del sistema Schengen y Dublin² nació la idea de compaginar a la vez un trabajo sobre la participación de mi país natal Austria en Schengen y FRONTEX.

Con este trabajo se intentará demostrar a continuación como se efectúa el régimen de control de fronteras en el caso de un estado europeo mediterráneo situado en una posición geopolíticamente expuesta – ejemplificado en el caso de la República de Austria. En esta ocasión se demostrará que la supervisión de una frontera externa terrestre de un estado sin litoral en Europa central difiere sustancialmente de la problemática jurídica de la vigilancia de las fronteras externas marítimas de un estado costero perteneciente al regimen Schengen con la participación operativa de la agencia FRONTEX – ejemplificada en el caso de España.

Austria se tipifica como modelo idóneo en este contexto. La combinación de dos factores fundamentales, característicos de este país que son, por una parte, su condición de neutralidad permanente, otorgándole un estatus de condición pacífica y de seguridad así como estabilidad interna, y, por otra parte, su posición número cuatro en el ranking de los estados miembros más ricos en el seno de la Unión Europea, fomentan considerablemente su atractivo para los migrantes así como para los solicitantes de asilo. Austria resulta por tanto atractiva no solamente para refugiados políticos sino también para refugiados por motivos económicos, aunque esta última categoría no está jurídicamente reconocida.

En adición a esto se debe destacar su posición geopolítica excepcional en Europa central, colindando por un lado con los antiguos

² *Hummer, W.* Erlebt Schengen eine “Renaissance” oder geht es unter?, *Austrian Law Journal* 1/2016, p. 1 y ss.

países satélite del bloque comunista y por el otro con los países democráticos occidentales. A causa de esta posición geográfica se ha convertido Austria no solamente en un país receptor de inmigración sino también de tránsito. Adicionalmente se ha de destacar su posición limítrofe con los países balcánicos occidentales al igual que con los dos países vecinos Suiza y el Principado de Liechtenstein que recientemente se han asociado al régimen Schengen³.

Sorprendentemente, Austria – como país pequeño – ha dispuesto históricamente de siete países vecinos y dispone actualmente de ocho, los cuales han desarrollado diferentes sistemas de control y vigilancia en sus fronteras con Austria, correspondiendo a su naturaleza política. Por una parte, Austria ha sido país vecino con los países satélites, estando separada por la impenetrable “cortina de hierro” (iron curtain) desmantelada en 1989. Por la otra se vió sin embargo confrontada en las fronteras con Suiza y Liechtenstein, países con los cuales Austria ha mantenido siempre una relación muy estrecha y amistosa, con una situación de control fronterizo mas bien “permissiva”.

Entre estos dos extremos se encuentran dos países – la República Federal Alemana e Italia – con los cuales Austria mantiene todavía una serie de tratados bilaterales regulando el tráfico no solamente por vía ferroviaria sino también por carretera. Especialmente relevante es en este sentido la regulación entre Austria e Italia desde 1948 concerniente al tráfico de personas de nacionalidad austríaca cruzando el valle de *Pustertal* en trenes sellados de tipo “corredor”⁴, al igual que la situación en el *Paso del Brennero* en los cuales muchas veces se han producido problemas fronterizos de tipo minoritario⁵.

A continuación se describirá en primer lugar la ubicación geopolítica y geoestratégica de Austria en la “soldadura” entre Europa occidental y oriental para, seguidamente, explicar de forma breve el destino e impacto de su política exterior en las respectivas fases de su vigilancia fronteriza después de la Segunda Guerra Mundial. Posteriormente, se profundizará en la adhesión de Austria como país miembro de la Union Europea a mitad de los años noventa y su entrada en el “Sistema Schengen” incluyendo su participación en el “Sistema de Información de Schengen” (SIS I) a finales de esta década. Con un breve

³ Véase más abajo en la p. 6.

⁴ BOEF de Austria 1949/226 y 227; véase también el Acuerdo sobre el tráfico fronterizo con Italia de 1951 (BOEF de Austria 1951/253).

⁵ Véase más abajo en la p. 5.

vistazo a la situación actual del sistema de control de las fronteras externas se concluye esta parte introductoria del presente artículo.

En las dos partes siguientes serán esquematizadas, en primer lugar, las disposiciones legales de FRONTEX – no obstante de forma muy breve y adaptada únicamente al contenido material que se trata en este artículo, debido al hecho de que los demás artículos de esta colección muestran ampliamente todos los rasgos de esta Agencia de la Unión Europea – y en segundo lugar, la participación de Austria en las actividades de esta Agencia. El artículo concluye con una corta descripción de la vigilancia fronteriza en Austria después de haber caducado la validez del sistema Schengen para este país en el año 2007, debido al hecho de que la deslocalización de la frontera exterior Schengen como frontera externa de Austria fue así “trasladada” a los países vecinos Eslovaquia, Hungría y Eslovenia que recientemente se incorporaron al régimen Schengen, con lo cual estos tres países están bajo la obligación jurídica de controlar de manera estricta su propia frontera exterior que, a su vez, es ahora una frontera externa Schengen. A pesar de estar situada dentro del sistema Schengen y teniendo, por ello, únicamente fronteras internas de tipo Schengen – las cuales ya no pueden ser controladas sistemáticamente según el art 20 del Código de Fronteras de Schengen⁶ – manda Austria patrullar a miembros del ejército en las áreas cercanas a las fronteras nacionales, hecho que se muestra problemático por diversos motivos jurídicos.

2 AUSTRIA COMO PAÍS DE NEUTRALIDAD PERMANENTE

Después de terminar la Segunda Guerra Mundial, el día 8 de mayo de 1945 Austria fue ocupada⁷ durante diez años seguidos por las fuerzas aliadas – la Unión Soviética, EEUU, Reino Unido y Francia⁸ – hasta poder recuperar su completa soberanía mediante el “*Tratado de Estado relativo a la restitución de una Austria independiente y democrática*”, concertado el 15 de mayo de 1955⁹. La “conditio sine qua

⁶ Véase más abajo en la p. 12.

⁷ La base jurídica para esta ocupación fue el llamado „Zweites Kontrollabkommen” del 28 de junio de 1946; Texto en Neuhold, H.-P./Hummer, W./Schreuer, C. (eds), *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*, 4a ed., Vol. 2 Materialienteil, 2004, p. 589 s (Doc. 378).

⁸ Véase Hummer, W. Der internationale Status und die völkerrechtliche Stellung Österreichs seit dem Ersten Weltkrieg, en: Neuhold, H.-P./Hummer, W./Schreuer, C. (eds), *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*, 4a ed., Vol. 1 Textteil, 2004, p. 569 y ss.

⁹ Texto en Neuhold/Hummer/Schreuer (nota 7), p. 591 y ss. (Doc. 380).

non” *política* para conseguir el Tratado de Estado fue la promesa dirigida a la Unión Soviética contenida en el *Memorandum de Moscú* del 15 de abril de 1955¹⁰, de mantener en el futuro un estatus de una “*neutralidad permanente*” según el modelo suizo¹¹. Para dicho estatus de “neutralidad permanente” era sin embargo el Tratado de Estado la “*conditio sine qua non*” *jurídica*, ya que ésta declaración de neutralidad puede ser únicamente proclamada por un Estado soberano, en el cual se convirtió Austria a través del mencionado tratado.

Mediante su ley constitucional sobre la neutralidad del día 26 de octubre de 1955¹² proclamó Austria su neutralidad permanente y se convirtió – debido a su posición geográfica en la “*cortina de hierro*” entre los estados comunistas del Pacto de Varsovia y las democracias europeas occidentales – en un país atractivo para refugiados provenientes de los estados satélite República de Checoslovaquia, Hungría y la República Federal Socialista de Yugoslavia. La “*cortina de hierro*” no mostraba en otros de sus puntos la impenetrabilidad que caracterizaba la frontera con la República Checoslovaca. Las fronteras con Hungría y con la República Federal Socialista de Yugoslavia, bajo el liderazgo de *Josip Broz Tito*, resultaban menos herméticas en su vigilancia. Este grado diferenciado de vigilancia se acentuó durante las dos “grandes oleadas” de huida de los estados satélite a través de las fronteras externas orientales de Austria, que acontecieron en octubre de 1956 a causa del levantamiento de Hungría bajo *Pal Maleter* e *Imre Kadar*¹³ y de la República Checoslovaca en agosto de 1968, después de ser sofocado el levantamiento conocido bajo el nombre “*Primavera de Praga*” bajo *Alexander Dubček* por cinco estados miembros del Pacto de Varsovia¹⁴.

La neutralidad permanente de Austria fue posteriormente causante de numerosas controversias entre el bloque comunista bajo el liderazgo de la Unión Soviética y el bloque occidental¹⁵ sobre todo

¹⁰ Texto en *Neuhold/Hummer/Schreuer* (nota 7), Vol. 2, p. 590 s. (Doc. 379).

¹¹ Véase *Hummer*, en: *Neuhold/Hummer/Schreuer* (nota 8), p. 575 s.

¹² Texto en *Neuhold/Hummer/Schreuer* (nota 7), p. 601 (Doc 385).

¹³ 180.000 húngaros huyeron como reacción de la intervención militar de las tropas del Pacto de Varsovia en 1956; véase *Hummer*, en: *Neuhold/Hummer/Schreuer* (nota 8), p. 614.

¹⁴ 100.000 checos huyeron como reacción de la intervención militar de las tropas del Pacto de Varsovia en la República Checoslovaca en 1968; véase *Hummer*, en: *Neuhold/Hummer/Schreuer* (nota 8), p. 614.

¹⁵ Véase *Rauchensteiner, M.* (ed.), *Zwischen den Blöcken – NATO, Warschauer Pakt und Österreich* (2010).

después del ingreso de Austria en la Unión Europea – sin deponer una reserva para la protección de su neutralidad¹⁶ – a principios del año 1995, al igual que durante el proceso progresivo de una “*militarización*” de la Unión Europea desde el año 2000¹⁷. Este proceso ha encontrado su punto final previsto en la estructuración de la Unión Europea hacia un *pacto militar* de carácter defensivo y obligatorio según el art 42 inciso 7 del Tratado sobre la Unión Europea bajo el régimen del Tratado de Lisboa (2007)¹⁸. De esta forma no sólo se puso en duda la percepción propia y el perfil de la política exterior de Austria, sino también su relación hacia sus estados vecinos.

Finalmente, deben ser mencionadas en este contexto dos situaciones muy particulares que han acontecido en diferentes momentos. El primer escenario está relacionado con Italia en el punto fronterizo situado en el Paso del Brennero y el segundo concerniente a Suiza y Liechtenstein antes de su asociación al sistema Schengen¹⁹:

– por lo que concierne a la situación en el *Paso del Brennero*, ésta frontera entre Italia y Austria – la cual divide a estos dos países según el art 27 del Tratado de Estado de St. Germain de 10 de septiembre de 1919²⁰ – fue altamente discutida por motivos políticos de índole minoritaria y fue por lo tanto controlada por Italia de forma muy rigurosa. Para Austria representaba esta ruptura de la unidad territorial del antiguo Tirol, que perduró desde el año 1363 más de medio milenio hasta el año 1919,²¹ una decisión arbitraria efectuada por las fuerzas aliadas de la primera guerra mundial y que debía ser revertida en un momento dado según la política austriaca en las décadas de 1960 hasta 1980. Por consiguiente fue celebrada con especial entusiasmo la anulación del control fronterizo en el Paso del Brennero producida por la adhesión de Austria al sistema Schengen el día 1 de abril de 1998. Gracias a esto se

¹⁶ Por los motivos de Austria de no deponer una reserva para la protección de su neutralidad permanente véase *Hummer, W. – Schweitzer, M. Österreich und die EWG* (1987), p. 304 y ss.

¹⁷ Véase *Hummer, W. Österreichs dauernde Neutralität und die „Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik“ (GASP) bzw. „Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ (GESVP) in der Europäischen Union, SZIER 4/2001*, p. 443 y ss.

¹⁸ DO 2007, C 306, p. 1 y ss., corregido DO 2008, C 111, p. 56 y DO 2009, C 290, p. 1 y ss.

¹⁹ Véase más abajo en la p. 6.

²⁰ BOE de Austria 1920/303.

²¹ Véase *Hummer*, en: *Neuhold/Hummer/Schreuer* (nota 8), p. 601.

posibilitó la libre circulación de personas en el Paso del Brennero que se transformó meramente en una frontera interior de Schengen. Por este motivo, se produjo una “compensación parcial” referente a la ahora, como antes, existente separación jurídica de ambas partes del Tirol.

Otro aspecto de gran interés en este contexto lo representa el diferente trato en relación con el manejo del derecho de persecución en el sentido del art 41 inciso 9 del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, firmado el 19 de junio de 1990. Dicha persecución, llamada en el lenguaje común “*persecución en caliente*” autoriza la persecución en el territorio de uno de los países vecinos y consiste en el seguimiento de la persona que presuntamente haya participado en un hecho delictivo que pueda dar lugar a su extradición.

El contenido específico del derecho de persecución debe ser formulado de forma bilateral y mediante un acuerdo entre los respectivos países vecinos. En este sentido, difieren de manera fundamental los acuerdos bilaterales entre Austria por un lado y Alemania e Italia por el otro:

- a) mientras que la *Republica Federal Alemana* permite la persecución de criminales en caso de huida por agentes policiales de Austria sin restricciones espaciales ni temporales, concediéndoles adicionalmente el derecho de detención,²²
- b) restringe *Italia* el derecho de persecución dentro de un área muy limitado a la frontera, que en autopistas se extiende sólo 20 km y en las carreteras restantes únicamente 10 km, una vez cruzada la frontera²³. Esta considerable limitación territorial del derecho de “persecución en caliente” en el sentido del art 41 inciso 9 del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (1990)²⁴, en la ocasión del cruce de la frontera con Italia de un individuo bajo sospecha, se ha manifestado en la práctica como un impedimento innecesario para combatir de forma efectiva la criminalidad. Esto conlleva, en última instancia, al hecho de que éste

²² SCH/Tr-Rego (94) 9,5 Rev.

²³ Véase *Hummer, W./Obwexer, W. Österreich in der Europäischen Union*, Vol. 3, Die Schengener Übereinkommen und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (1996), p. 58 s.

²⁴ La llamada „persecución en caliente” autoriza a proseguir, en territorio de una de las partes, el seguimiento de la persona que presuntamente haya participado en un hecho delictivo que pueda dar lugar a extradición.

instrumento en relación con Italia no posee relevancia alguna²⁵.

– en comparación y por lo que concierne a la situación de la frontera entre Austria, Suiza y Liechtenstein, ésta no fue motivo de controversia en vispera de la asociación de Suiza (2004)²⁶ y del Principado de Liechtenstein (2008)²⁷ al Sistema de Schengen. Estos tres países vecinos ejecutaron la vigilancia de sus respectivas fronteras externas de manera bastante “permissiva” debido a su condición de buena vecindad²⁸. En adición a este motivo se ha de destacar el estrecho entrelazamiento respectivo a sus mercados laborales, en el cual predominaban los trabajadores transfronterizos austríacos. Muchos ciudadanos austríacos provenientes de la provincia de Voralberg y limítrofe con Suiza y Liechtenstein, trabajaban de forma oscilante o de temporada en Suiza²⁹ y recibieron – de facto – un trato preferente al cruzar la frontera no solamente por los agentes policiales suizos, sino también por sus colegas austríacos.

A partir del año 2004, la Republica Federal Alemana se mostró gradualmente más intolerante con esta práctica de control indulgente en la frontera entre Austria y Suiza, recordando a Austria que su frontera externa con suiza representa una verdadera frontera externa tipo

²⁵ *Archon, C.* Die polizeiliche Zusammenarbeit im Rahmen von Schengen: Erfahrungen von Österreich, en: Breitenmoser, S./Gless, S./Lagodny, O. (eds.), Schengen in der Praxis (2009), p. 73.

²⁶ Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen de 26 de octubre de 2004; DO 2008, No L 53, p. 52 y ss.; SR 0.362.31; véase también Decisión 2008/421/CE del Consejo de 5 de junio de 2008 relativa a la aplicación de las disposiciones del acervo de Schengen sobre el Sistema de Información de Schengen en la Confederación Suiza. Este Acuerdo es parte del “paquete” de los Acuerdos Bilaterales II entre al Confederación Suiza y la UA.

²⁷ Protocolo de 28 de febrero de 2008 entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza y el Principado e Liechtenstein sobre la adhesión del Principado de Liechtenstein al Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen; SR 0.362.311.

²⁸ Cada día cruzan más de 660.000 personas y 330.000 vehículos las fronteras de la Confederación Suiza; véase Eidgenössisches Finanzdepartement EFD (ed.), Ein Jahr Schengener Abkommen (2010).

²⁹ Véase *Hummer, W.* Die Übernahme der „Dienstleistungs-Richtlinie” im Fürstentum Liechtenstein und die Position der Schweiz, en: Wachter, G./Burger, F. (eds.), Die Dienstleistungsrichtlinie. Dienstleistungsfreiheit in Europa – Segen oder Fluch? (2008), p. 79 ss.

Schengen, y que debía ser supervisada de forma estricta. Suiza se vió obligada, por consecuencia de la resultante intensificación del control fronterizo, a asociarse al Sistema Schengen, produciendo así una necesidad imperiosa para el Principado de Liechtenstein de seguir la misma dirección³⁰. El motivo de este proceso se debió a que Suiza percibió su situación como “única isla en el mar” del Sistema Schengen, en la cual se refugiaron todas aquellas personas que no podían superar las fronteras externas tipo Schengen con dirección a Austria, Alemania, Italia y Francia.

3 AUSTRIA COMO PAÍS MEDITERRÁNEO – SU POSICIÓN GEOPOLÍTICA Y GEOESTRATÉGICA

El motivo por el cual la Unión Soviética, que en las negociaciones sobre el Tratado de Estado de Austria se mostró muy reticente hasta el final, concedió dicho tratado, fue la “fórmula mágica” de la neutralidad permanente, introducida por Austria – a través de la vía diplomática de la India – en las negociaciones por Austria. Moscú asoció a esta neutralidad permanente el concepto de una “*cuña neutral*” en los Alpes,³¹ extendiéndose de Viena a Ginebra, que obligaba a la OTAN a evitar éste área neutral como corredor de tránsito, ya sea aéreo o bien terrestre. Consecuentemente no tenía la OTAN otra alternativa que “desviar” sus transportes militares entre Alemania y el norte de Italia a través del territorio o espacio aéreo francés.

Un concepto adicional que incitó a la Unión Soviética para conceder el Tratado de Estado a una Austria “permanentemente neutral” se basaba en la idea de la incompatibilidad entre este concepto de seguridad internacional y un pacto militar como por ejemplo la OTAN o la Unión Europea Occidental (UEO), excluyendo así a Austria del área de influencia de la OTAN. Por otra parte, Austria como país pequeño no podía permitirse el lujo de incrementar considerablemente su poder militar. Sin embargo, y a causa de esto, se ideó en el seno del Pacto de Varsovia – el pacto militar entre los estados comunistas – la operación “*Polarka*”, consistiendo ésta en atravesar el territorio austríaco con tropas del Pacto de Varsovia en el caso de una eventual agresión militar de parte de la OTAN desde la República Checoslovaca y Hungría hacia

³⁰ Véase más arriba en la p. 6.

³¹ Véase *Hummer*, en: Neuhold/Hummer/Schreuer (nota 8), p. 575.

el norte de Italia. Este plan se hizo público tras el desmantelamiento de la “cortina de hierro”, en el año 1989, y causó gran irritación en Austria ya que se creía que la Unión Soviética respetaría el estatus de la neutralidad permanente, habiendo sido interiorizado este concepto de seguridad y autodefensa como una “confortable almohada” para un “tranquilo reposo”³².

Hasta el día 1 de enero de 1993, Austria estaba rodeada por siete estados vecinos, de los cuales cuatro han sido estados democráticos occidentales (Alemania, Italia, Suiza y el Principado de Liechtenstein), y por tres estados (ex-)comunistas (República de Checoslovaquia, Hungría y la República Federal Socialista de Yugoslavia). Según el art 1 de la Ley Constitucional de la República de Checoslovaquia del 25 de noviembre de 1992 se declaró terminada la existencia de dicha República, de la cual resultaron según el concepto de sucesión de Estados el 1 de enero de 1993 dos nuevos Estados, la República Checa y la República Eslovaca³³.

Un caso adicional de sucesión de estados en las fronteras con Austria se produjo mediante la “dismembratio” de la República Federal Socialista de Yugoslavia, la cual se fragmentó como consecuencia de la guerra interna que se inició el 31 de marzo de 1991 y que dió origen a la creación de seis nuevos estados (Eslovenia, Croacia, Bosnia–Herzegovina, la República Federal de Yugoslavia o respectivamente Serbia y Montenegro así como Macedonia). De estos seis estados consta actualmente solamente Eslovenia como estado vecino de Austria³⁴. Los demás estados recién creados como herencia de la ex-Yugoslavia – es decir Montenegro en junio del año 2006 y Kosovo en febrero de 2008³⁵ – no tuvieron repercusión directa en Austria al no compartir la frontera con ésta.

³² Véase *Purger, A.* Als uns die Atombombe drohte, Salzburger Nachrichten de 31 de julio de 2010, p. 3.

³³ Véase *Seidl-Hohenveldern, I./Hummer, W.* Die Staaten, en: Neuhold/Hummer/Schreuer (nota 8), p. 167.

³⁴ Véase *Hummer, W.* Probleme der Staatennachfolge am Beispiel Jugoslawien, SZIER 1993, p. 425 s.; *Hummer, W./Mayr-Singer, J.* Die Bundesrepublik Jugoslawien. Identitätsanspruch und Sukzessionsfragen im universellen, regionalen und nationalen Kontext, AVR 2000, p. 298 y ss.

³⁵ Véase *Hummer, W.* Europas Grenzen – eine Betrachtung aus juristischer Sicht, Politische Studien, Themenheft 1/2009, p. 46.

4 AUSTRIA COMO PAÍS CON FRONTERAS “SCHENGEN”

4.1 Bases jurídicas del “Sistema Schengen”

4.1.1 Acuerdo de Schengen (1985) y el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (1990)

Con su adhesión a la Unión Europea, el día 1 de enero de 1995, Austria participó con pleno derecho en la cooperación en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) del “*Tercer Pilar*” de la construcción del “*Templo*” de la Unión Europea³⁶. Ya antes de esta fecha, y mediante la Decisión del 21 de junio de 1994, el gobierno austríaco se pronunció a favor de una adhesión paralela a los dos acuerdos de Schengen con motivo de su ingreso en la Unión Europea³⁷.

Mientras tanto se había creado el denominado “*Sistema Schengen*”, fuera del ámbito de la Unión Europea, conformado, por un lado, por dos tratados internacionales y, por el otro, por una serie de decisiones del Comité Ejecutivo Schengen, único órgano de dicho sistema. El 14 de junio de 1985 fue firmado el *Tratado de Schengen*³⁸ por cinco de los 10 Estados miembros de la entonces Comunidad Europea,³⁹ que fue complementado el día 14 de junio de 1990 por el *Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen*⁴⁰. Este Convenio no entró en vigor hasta el 26 de marzo de 1995. Posteriormente se adherieron más Estados miembros de la Unión Europea a estos dos acuerdos, formando así el susodicho “*Sistema de Schengen*”. Firmaron Protocolos de Adhesión al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (1990): Italia el 27 de noviembre de 1990, España y Portugal el 25 de junio de 1991, Grecia el 6 de noviembre de 1992, Austria el 28 de abril de 1995⁴¹ y Dinamarca, Finlandia y Suecia el 19 de diciembre de 1996.

En mayo de 2004 se extendió el acervo jurídico de Schengen sobre los diez Estados de reciente ingreso en la Unión Europea – Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Hungría, Eslovenia, Malta y

³⁶ Véase Schweitzer, M./Hummer, W./Obwexer, W. *Europarecht. Das Recht der Europäischen Union* (2007), p. 16 s.

³⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores (ed.), *Jahrbuch der österreichischen Außenpolitik. Außenpolitischer Bericht 1994*, p. 17 s.

³⁸ DO 2000, L 239, p. 13 ss; véase Schweitzer/Hummer/Obwexer (nota 36), p. 459 y ss.

³⁹ Alemania, Francia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo.

⁴⁰ DO 2000, L 239, p. 19 ss.

⁴¹ DO 2000, L 239, p. 90 ss.

Chipre – y a principios del año 2007 sobre dos países miembros más (Rumania y Bulgaria). En contraste con esta puesta en vigor meramente formal, las disposiciones del acervo de Schengen que se refieren al control de personas que cruzan una frontera de tipo Schengen, precisan para ser operativas, una decisión del Consejo de la Unión Europea, el cual certifica al respectivo Estado su “madurez” para la implementación íntegra del acervo de Schengen, una vez evaluada la eficacia del control fronterizo del mismo.

Con respecto a ésto actualmente son únicamente 22 de los 27 miembros de la Unión Europea – faltando el Reino Unido, Irlanda,⁴² Bulgaria, Rumania y Chipre – también parte del “Sistema Schengen”, al cual están además asociados 4 países terceros: Noruega e Islandia se asociaron a éste sistema mediante un acuerdo firmado el día 18 de mayo de 1999, que no entró en vigor hasta el 25 de marzo de 2001. Igualmente se asociaron al sistema Schengen Suiza en el año 2004⁴³ y el Principado de Liechtenstein en 2008. Es por ello que el *ámbito territorial* de la *cooperación* Schengen es más amplio que el *espacio* Schengen.

Todos los Estados pertenecientes al Sistema Schengen pueden beneficiarse del sistema electrónico de Seguimiento del Sistema de Información de Schengen (SIS I) – que se basa en una gran computadora central (C-SIS), situada en el sur de Estrasburgo/Francia y en un sistema electrónico auxiliar, localizado en St. Johann in Pongau, en la provincia de Salzburgo/Austria. Dentro de este sistema posee cada Estado miembro de Schengen un sistema informático nacional (N-SIS), conectado online con el C-SIS. Originariamente, el SIS I estaba diseñado sólo para 18 Estados miembros.

Ya desde finales del año 2001⁴⁴ se está trabajando en expandir el sistema SIS I a un sistema SIS II con un mejor rendimiento, capaz de

⁴² De acuerdo con el Protocolo (Nº 2) por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la UE, adjunto al Tratado de Ámsterdam (1997), Irlanda y Reino Unido pueden participar en la totalidad o en parte de las disposiciones del acervo de Schengen después de una votación unánime en el Consejo de los Estados parte en los acuerdos y del representante del Gobierno del Estado de que se trate; véase *Epiney, A. Die Übernahme des “Schengen Besitzstandes” in die Europäische Union*, en: Hummer, W. (ed.), *Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam* (1998), p. 116 s.

⁴³ Véase más arriba en la p. 6.

⁴⁴ Reglamento (CE) Nº 2424/2001 del Consejo del 6 de diciembre de 2001 sobre el desarrollo del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II); DO 2001, L 328, p. 4 ss.; modificado por Reglamento (CE) Nº 1988/2006 del Consejo de 21 de diciembre de 2006 (DO 2006, L 411, p. 1) y rectificado DO 2007, L 27, p. 3.

procesar incluso datos biométricos. El envío de datos biométricos resulta también para Austria de especial interés, ya que Austria forma parte contratante del “*Tratado de Prüm*”⁴⁵ del 27 de mayo de 2005, el cual obliga a Austria a facilitar datos biométricos (huellas dactilares, rastros de ADN, etc.) a las demás partes contratantes del Tratado de Prüm, siempre y cuando éstas lo soliciten⁴⁶.

Posteriormente a la adhesión de diez nuevos países miembros a la Unión Europea en 2004 debería haber sido modificado el SIS I al sistema transitorio llamado “*SISone4all*”⁴⁷. Por ello se abrió la parte técnica del Sistema “*SISone4all*” para la República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia el día 1 de septiembre de 2007⁴⁸. A pesar de múltiples intentos no fue posible poner en marcha el SIS II hasta ahora, habiendo obligado a recurrir una vez más al viejo sistema SIS I⁴⁹.

4.1.2 El Protocolo (No 2) por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea (1997)

Mediante la Decisión 1999/436/CE del Consejo⁵⁰, basada en el Protocolo (No 2) por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea (1997)⁵¹, contenido en el Anexo del Tratado de Amsterdam (1997), fue “trasladado” el acervo de Schengen a la

⁴⁵ BOEF de Austria III 159/2006; ejecutado por Doc. 5473/07 del 22 de enero de 2007. El “Tratado de Prüm” entró en vigor el 23 de noviembre de 2006 entre Austria, España y Alemania; véase *Schweitzer/Hummer/Obwexer* (nota 36), p. 747 s.

⁴⁶ Véase *Hummer, W.* Der Vertrag von Prüm – Schengen III?, EuR 4/2007, p. 517 y ss.

⁴⁷ Véase Reglamento (EC) N° 1987/2006 del Parlamento Europeo 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); DO 2006, N° L 381, p. 4 y ss.; Reglamento (CE) No 1104/2008 del Consejo, de 24 de octubre de 2008, sobre la migración del Sistema de Información de Schengen (SIS I+) al Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II); DO 2008, No L 299, p. 1 y ss.. Decisión de la Comisión de 17 de septiembre de 2009 por la que se establece la fecha para la aplicación de la migración del Sistema de Información de Schengen (SIS I+) al Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II), Doc. C(2009) 6910.

⁴⁸ Véase Consejo Justicia e Interior, Comunicado de Prensa del 18 de septiembre de 2007, C/07/194, 12604/07 (Prensa).

⁴⁹ Letzte Chance für SIS-II-Umsetzung-futurezone. ORF.at de 30 de noviembre de 2009.

⁵⁰ DO 1999, L 176, p. 17 ss.

⁵¹ Texto en *Hummer, W./Obwexer, W.* EU-Recht (1998), 254 y ss; véase también los comentarios pertinentes, op. cit. p. 41 y 44.

construcción del “Templo” de la Unión Europea mencionada más arriba y localizado en el “Primer Pilar” del mismo en los siguientes artículos⁵²:

- Art 62 inciso 1 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) que otorga a la Comunidad Europea la competencia (compartida) para dictar las medidas para el control del cruce de personas en las fronteras interiores;
- Art 62 inciso 2 lit. a) del TCE que transfiere la competencia (compartida) a través de la cual se pueden dictar normas y procedimientos que deberían ser respetados por los Estados miembros en el control del cruce de personas en las respectivas fronteras exteriores. En este contexto se definen las fronteras exteriores como aquellas, que son de carácter terrestre, marítimo y aeroportuario, siempre que no sean fronteras interiores en el sentido del art 2 inciso 1 del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (1990) o del art 20 del Código de Fronteras de Schengen (2006).

Según el art 3 del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen “las fronteras exteriores solo podrán cruzarse por los pasos fronterizos y durante las horas de apertura establecidas”. Los controles fronterizos permanecen según el art 6 inciso 1 del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen bajo la competencia nacional de los Estados miembros del Sistema Schengen, y deberán ser – en base a su propia legislación nacional – ejecutados de forma coordinada y armonizada, tomando al mismo tiempo en consideración los intereses posiblemente divergentes de cada Estado miembro del Sistema Schengen – todo ello según el principio “uno para todos”.

4.1.3 El control de las fronteras exteriores de Schengen

El control unitario de las fronteras exteriores de Schengen, según el art 6 inciso 2 del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, se clasifica en dos niveles de intensidad:

- el primer nivel, que está previsto para todas las personas que cruzan una frontera exterior – ya sean ciudadanos de la Unión Europea en el sentido del art 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) o ciudadanos de

⁵² Véase *Fischer-Lescano, A.-Tohidipur, T.* Europäisches Grenzkontrollregime. Rechtsrahmen der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX, ZaöRV 2007, p. 1219 y ss.

países terceros, consiste en la mera comprobación de la identidad de la persona según su documentación necesaria presentada para cruzar legalmente la frontera;

- el segundo nivel, que rige en el caso de la inmigración de los ciudadanos de países terceros, consiste – a parte de la comprobación de identidad arriba mencionada – en la revisión de los demás requisitos para la entrada, la permanencia, la incorporación al mercado laboral y para la salida, así como en una revisión policial de seguimiento de la misma y un control por si ésta representara un peligro para la seguridad nacional y para el orden público de los países miembros del Sistema Schengen. Por otra parte, se extiende este control riguroso a los vehículos de estas personas y a los bienes transportados por ellas.

Consecuentemente, se someten los ciudadanos de países terceros a un control más riguroso que los ciudadanos de la Unión Europea, tanto en la entrada como en la salida de un país con una frontera exterior Schengen. Ambos grupos de personas han de ser despachados por separado⁵³.

La finalidad de estos *controles fijos* es:

- comprobar la documentación de quienes pretenden cruzar la frontera;
- investigar y detectar cualquier tipo de infracción;
- prevenir amenazas para el orden público y la seguridad nacional de los Estados partes.

Según el art 6 inciso 3 del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (1990), las fronteras externas de los países Schengen han de ser vigiladas meticulosamente por patrullas fronterizas de control ya sea fuera de los pasos fronterizos establecidos – refiriéndose al cruce de las fronteras “verdes” (territoriales) y “azules” (marítimas) – o en los pasos fronterizos establecidos fuera de horario. Estos *controles móviles* pretenden disuadir a personas no autorizadas a cruzar la frontera, o la elusión del paso fronterizo.

Según el Protocolo (No 31) sobre las relaciones exteriores de los Estados miembros referente al cruce de las fronteras exteriores (1997)⁵⁴, ésta norma de competencia del art 62 número 2 lit. a) del TCE

⁵³ Véase *Hummer/Obwexer* (nota 51), p. 47.

⁵⁴ Texto en *Hummer/Obwexer* (nota 51), p. 342.

no afecta a las competencias restantes de los países miembros para la concertación de los acuerdos pertinentes con países terceros cuyo alcance material es motivo de una fuerte discusión doctrinaria⁵⁵.

4.1.4 El Código de Fronteras de Schengen

En el desarrollo de las disposiciones pertinentes del acervo de Schengen adoptaron el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo el llamado *Código de Fronteras de Schengen* (2006)⁵⁶ el día 15 de marzo del año 2006, que entró en vigor el 13 de octubre de 2006. El Código de Fronteras de Schengen sustituyó entre otros también al art 2 del Convenio de Aplicación del Tratado de Schengen (1990) en cuanto a su contenido. Según el art 20 del Código de Fronteras de Schengen (2006) pueden ser cruzadas las fronteras internas de Schengen sin necesidad de control de personas independientemente de su ciudadanía y del lugar fronterizo⁵⁷. En lo que se refiere al control en las fronteras externas contienen los arts 4 y siguientes del Código de Fronteras de Schengen disposiciones fundamentalmente idénticas a aquellas emitidas en base a los arts 62 número 2 lit. a) del TCE y del art 6 inciso 2 del Convenio de Aplicación del Tratado de Schengen (1990) hasta ahora vigentes.

4.1.5 El Tratado de Lisboa (2007)

Después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2007)⁵⁸ el día 1 de diciembre de 2009 se localizan estas dos competencias materiales de la Unión Europea en el art 77 inciso 1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)⁵⁹.

- Según la lit. a) del art 77 inciso 1 TFUE, la Unión desarrollará una política que tendrá por objetivo garantizar la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores. Según la

⁵⁵ Véase *Schweitzer/Hummer/Obwexer* (nota 36), p. 477 s.

⁵⁶ Reglamento (CE) N° 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 fronteras Schengen), DO 2006, L 105, p. 1 y ss.; véase *Hummer, W.* Der Schengener Grenzkodex der EU, Wiener Zeitung de 27 de octubre de 2006, p. 11.

⁵⁷ Véase TJCE, asunto C-378/97, *Wijsenbeek*, Colección 1999, I-6207 y ss.

⁵⁸ Véase nota 18.

⁵⁹ DO 2010, C 83, p. 75 s.

lit. b) del mismo inciso la política pertinente de la Unión Europea debe garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores.

- En lo que concierne al procedimiento para la configuración de los controles de personas, dispone el art 77 inciso 2 TFUE que el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a

(...)

b) los controles a los cuales se someterá a las personas que cruzan las fronteras exteriores; y

(...)

e) la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores.

Segun la letra

d) el Parlamento Europeo y el Consejo deberán adoptar también cualquier medida necesaria para el establecimiento progresivo de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores.

4.2 Austria bajo el régimen Schengen (1998 – 2007)

4.2.1 De observador a miembro con pleno derecho

Ya el día 23 de julio de 1993 pidió Austria a los Estados Schengen de concederle el estatus de un observador, que le fue concedido finalmente el día 27 de junio de 1994 mediante una Decisión del Comité Ejecutivo de Schengen⁶⁰. Austria firmó posteriormente, el 28 de abril de 1995, el Protocolo sobre la Adhesión del gobierno de la República de Austria al Acuerdo Schengen (1985) y al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (1990)⁶¹ en Bruselas. Ambos acuerdos entraron formalmente en vigor precisando, sin embargo, una decisión específica para su aplicación efectiva. La puesta en vigor no se efectuó hasta el día 1 de diciembre de 1997⁶². En este contexto se acordaron las reglas transitorias referentes al control de las personas en el cruce de las fronteras

⁶⁰ SCH/Com-ex (94) 13; vgl. dazu *Hummer, W./Obwexer, W. Österreich in der Europäischen Union, Vol. 3 Schengener Übereinkommen. Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres* (1996), p. 39 s.

⁶¹ SCH/Tr-Rego (94) 9, 5 Rev. de 2 de marzo de 1995.

⁶² Véase *Archan* (nota 25), p. 59.

interiores, válidas hasta el día 31 de marzo de 1998⁶³. Austria depositó también con la ocasión de su adhesión al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (1990) las declaraciones correspondientes⁶⁴.

Con ésto, Austria aplicó desde el 1 de abril de 1998 el Sistema Schengen de forma completa, en especial la eliminación de los controles de personas cruzando las fronteras interiores [art 2 apartado 1 Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (1990)], así como el control estricto de las personas en las fronteras exteriores del “territorio Schengen” [arts 3 hasta 8 del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (1990)].

4.2.2 Austria como miembro del Sistema Schengen

Como ha sido mencionado anteriormente, las fronteras exteriores de Austria con Alemania e Italia, siendo éstas las más frecuentadas, pudieron ser cruzadas sin controles de personas. Hasta que fue firmado por Austria un nuevo tratado bilateral sobre la cooperación transfronteriza para la defensa policial contra amenazas y peligros, y en materias de derecho penal con la República Federal Alemana el 19 de diciembre de 2003,⁶⁵ no fue posible la concertación de un tratado de la misma índole con Italia. Este primer tratado bilateral con Alemania ya fue ejecutado exitosamente, no solamente durante el campeonato mundial de fútbol, organizado por la FIFA en el año 2006 en Alemania, sino también en relación con el campeonato europeo de fútbol, llamado EURO 2008 y organizado por la UEFA⁶⁶.

Grecia completó la implementación del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (1990) el año 2000 y, a partir de marzo de 2001, han sido eliminados también los controles de personas en las fronteras de Dinamarca, Finlandia, Suecia, Islandia y Noruega. A partir del 21 de diciembre de 2007 se levantaron igualmente los controles de personas en las fronteras terrestres y marítimas de Estonia, Lituania, Letonia, Malta, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, República Checa y Hungría⁶⁷. Este desmantelamiento del control fronterizo fue válido para las fronteras aeroportuarias a partir de finales de marzo de 2008.

⁶³ BOEF de Austria III 1997/204.

⁶⁴ BOEF de Austria III 90/1997.

⁶⁵ BOEF de Austria 210/2005; véase *Archan* (nota 25), p. 63.

⁶⁶ Véase *Archan* (nota 25), p. 67.

⁶⁷ Véase Ministerio del Interior (ed.), *Die Grenzen fallen. Die Freiheit gewinnt. Die Sicherheit bleibt* (2008).

Esto significó para Austria la eliminación de los controles fronterizos con Alemania e Italia a partir de abril de 1998, así como en diciembre de 2007 con los países vecinos Eslovaquia, Eslovenia, Republica Checa y Hungría. Con los restantes países vecinos de Austria, es decir con Suiza (y con Liechtenstein)⁶⁸, no se practican controles fronterizos desde la puesta en vigor del Sistema operativo Schengen para Suiza el 12 de diciembre de 2008 (en fronteras terrestres)⁶⁹ y el 29 de marzo de 2009 (en fronteras aeroportuarias)⁷⁰.

Para contrarrestar la eliminación de los controles sistemáticos en las fronteras, sobre todo de cara a Alemania, Italia, Suiza y Liechtenstein, tuvieron que ser creadas las llamadas “medidas compensatorias”⁷¹ por las jefaturas de las gendarmerías en las respectivas provincias austríacas colindantes con estos países vecinos. Estas medidas policiales sirven para combatir la criminalidad transfronteriza, tanto en la red de carreteras de tránsito como en el transporte ferroviario de personas. Las “medidas compensatorias” consisten sobre todo en medidas para combatir la inmigración ilegal así como el tráfico ilegal de personas, la trata de personas, el contrabando de vehículos y demás bienes hurtados, el transporte y comercio ilegal de sustancias estupefacientes, armas y explosivos y la falsificación de documentos.

Cada año hay entre 1.000 y 1.500 casos de detenciones de personas sospechosas solamente en la cercanía del Paso del Brennero en la frontera entre Austria e Italia⁷². En toda Austria, en el lapso de tiempo entre 1997 y 2008, se lograron detener con éxito a 33.000 personas bajo seguimiento y se detectaron más de 10.000 objetos buscados (vehículos, etc.)⁷³.

En este contexto Austria tomó la iniciativa para la creación de la “Red Operativa de Europa Central”, la cual fue después implementada por los ministros del interior – agrupados en el marco del llamado “Foro de Salzburgo” – en su reunión en Innsbruck en el verano del año 2007

⁶⁸ „Schengen” wieder ein Stück näher gerückt. Definitiv keine Schlagbäume an der Liechtensteiner Grenze, NZZ online de 26 de septiembre de 2008.

⁶⁹ Grünes Licht für die Schweizer Schengen Assoziierung, NZZ online de 27 de noviembre de 2008.

⁷⁰ Véase más arriba en la p. 6 y s.

⁷¹ Véase *Oberleitner, R.* Schengen und Europol – Kriminalitätsbekämpfung in einem Europa der inneren Sicherheit (1998), p. 124.

⁷² Der Polizeieinsatz an der Brenner-Staatsgrenze!, Bezirksblatt No 26, 30 de junio de 2010, p. 3.

⁷³ Ministerio del Interior (ed.), Die Grenzen fallen (nota 67), p. 15.

bajo la presidencia de Austria. Posteriormente pudo acordar Austria con sus cuatro futuros países vecinos del Sistema Schengen, es decir con Eslovaquia, Eslovenia, República Checa y Hungría, los tratados bilaterales que servían para la puesta en marcha de ésta red operativa, los cuales fueron firmados ya en otoño de 2007. La base jurídica para la elaboración y la concertación de éstos tratados bilaterales consistió en la “ley de cooperación policial” del año 1997 (“*Polizeikooperationsgesetz – PolKG*”) ⁷⁴.

Las medidas tomadas en el marco de la “*Red Operativa de Europa Central*” abarcan entre otras:

- las patrullas policiales mixtas que circulan periódicamente en las franjas fronterizas;
- las acciones conjuntas con distintos puntos clave;
- la cooperación estrecha con FRONTEX y la preparación de actividades conjuntas en el marco de esta Agencia;
- el intercambio de información intensificado, y
- la mejora de la interconexión de los centros de información de cada país y demás medidas.

La plena aplicación del acervo de Schengen por nueve de los nuevos Estados Miembros de la Unión Europea (República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Eslovenia y Eslovaquia) se llevó a cabo mediante la Decisión 2007/801/CE de 6 de diciembre de 2007 del Consejo sobre la aplicación completa del acervo de Schengen ⁷⁵ en los países enumerados.

5 AUSTRIA Y LA AGENCIA FRONTEX

La política comunitaria relativa a las fronteras exteriores de la Unión Europea tiene por objeto establecer una gestión integrada que garantice un nivel elevado y uniforme de control y vigilancia, corolario indispensable de la libre circulación de personas en la Unión Europea y componente esencial del espacio de libertad, seguridad y justicia. Con este propósito está previsto establecer normas y procedimientos comunes de control de las fronteras exteriores.

⁷⁴ Ley Federal sobre la Cooperación Policial Internacional (*Polizeikooperationsgesetz – PolKG*); BOEF de Austria I 104/1997, enmendado por BOEF I 151/2004.

⁷⁵ DO 2007, L 323, p. 34 y ss.

5.1 La creación de FRONTEX

Para aplicar eficazmente las normas comunes, se requiere aumentar la coordinación de la cooperación operativa entre los Estados miembros que todavía guardan el control y la vigilancia de las fronteras exteriores en su competencia. Debería crearse por ello un organismo de expertos encargado de mejorar la coordinación de la cooperación operativa entre los Estados miembros en material de gestión de las fronteras exteriores, constituido en octubre de 2004 mediante el Reglamento (CE) No 2007/2004 del Consejo como “*Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea* (FRONTEX)⁷⁶. FRONTEX es una Agencia de la Comunidad⁷⁷, dotada de personalidad jurídica según el art 15 de este Reglamento.

FRONTEX se fundó por ello como Agencia de la *Comunidad* – y no de la *Unión* – en el “Primer Pilar” del “Templo” de la Unión Europea, desarrollando así una función central en la administración fronteriza integrada comunitaria, sin representar una Agencia únicamente coordinadora de las actividades de las administraciones policiales nacionales – lo que la habría localizado, no en la “Primera”, sino en el “Tercer Pilar” del “Templo”.

La base jurídica de este Reglamento fundador fue la letra a) del apartado 2 del art 62 y el art 66 del TCE⁷⁸. Según el art 34 del Reglamento (CE) No 2007/2004 la Agencia FRONTEX asumirá sus funciones a partir del 1 de mayo de 2005, hecho que en la práctica no se efectuó antes del 3 de octubre de 2005. Ya en abril de 2005 se estableció la sede de la Agencia FRONTEX en Varsovia⁷⁹.

5.2 La creación de un “Equipo de Intervención Rápida en las Fronteras” (EIRF) (“Rapid Border Intervention Team”) (RABIT) y de un “Equipo de Apoyo Conjunto” (EAC) (“FRONTEX Joint Support Team”) (FJST)

Para la preparación de las acciones rápidas en las fronteras exteriores, establecieron el Parlamento Europeo y el Consejo, mediante el

⁷⁶ Reglamento (CE) N° 2007/2004 del Consejo del 26 de octubre de 2004; DO 2004, No L 349, p. 1 ss. idF VO (EG) Nr. 863/2007 des Rates (DO 2007, L 199, S. 30 ff.).

⁷⁷ Véase en general *Hummer, W. Von der „Agentur” zum „Interinstitutionellen Amt”*, in: *Hammer, St./Somek, A./Stelzer, M./Weichselbaum, B.* (eds.), *Demokratie und sozialer Rechtsstaat in Europa*, Libro en homenaje a Theo Öhlinger (2004), p. 92 y ss.

⁷⁸ Véase más arriba en las pp. 10 y 12.

⁷⁹ Decisión del Consejo N° 2005/358/CE de 26 de abril de 2005; DO 2005, L 114, p. 13.

Reglamento (EC) 863/2007⁸⁰, un mecanismo para la creación de *Equipos de Intervención Rápida en las Fronteras* (EIRF) (*Rapid Border Intervention Team*, RABIT), que no modificó el Reglamento (CE) No 2007/2004 del Consejo sobre FRONTEX en sí, sino que estableció un mecanismo para la creación de Equipos de Intervención Rápida. A través de esto dispone FRONTEX de Equipos de Intervención Rápida adicionales a los hasta ahora únicos equipos de apoyo.

La reserva de personal para los Equipos RABIT abarca actualmente la cifra de 700 policías, de los cuales 36 son provenientes de Austria⁸¹. Las acciones de los equipos RABIT deben tener lugar solamente en situaciones excepcionales y de urgencia como, por ejemplo, en caso de una oleada masiva de ciudadanos de países terceros que intentan adentrarse ilegalmente en el territorio soberano de un Estado miembro⁸².

Aunque no estaba previsto *expressis verbis* en el Reglamento (CE) No 2007/2004 FRONTEX, decidió el Director Ejecutivo de la Agencia Frontex en mayo de 2008 – en base al art 25 inciso 3 lit. b) del Reglamento FRONTEX – la creación de Equipos de Apoyo Conjunto (EAC) (FRONTEX Joint Support Team, FJST), cuyo personal debe ser reclutado de la reserva de personal de RABIT/EIRF.

En lo que concierne al perfil de requisitos operacionales de los policías para la reserva de RABIT/EIRF y FJST/EAC, deben cumplir entre otros los siguientes criterios profesionales: buenos conocimientos del Inglés (el Inglés es la “lingua franca” en FRONTEX),⁸³ experiencia en la vigilancia de fronteras, conocimientos en la identificación de coches robados y documentos falsificados, experiencia en la detección de sustancias estupefacientes y conocimientos en técnicas de interrogación.

Según el art 7 del Reglamento (CE) No 2007/2004 FRONTEX la Agencia establecerá y gestionará, de modo centralizado, un inventario del equipo técnico de control y vigilancia de las fronteras exteriores perteneciente a los Estados miembros, que éstos estén dispuestos a poner

⁸⁰ Reglamento (CE) N° 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de julio 2007; DO 2007, L 199, p. 30 y ss.

⁸¹ Ministerio del Interior (ed.), *Leitlinien und Schwerpunkte für 2010* (2010), Punto 4.1.

⁸² Véase *Einigung über die Schaffung von Soforteinsatzteams zur Grenzsicherung*, Servicio de Prensa del Parlamento Europeo/Justicia e Interior del 26 de abril de 2010.

⁸³ External evaluation of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, Final Report, January 2009 (COWI A/S), p. 36: „Although English has been agreed as the working language of Frontex’ operations, it is not or poorly spoken by many hosting or guest officers in operations”.

voluntaria y temporalmente a disposición de otros Estados miembros que lo soliciten, previo análisis de las necesidades y riesgos por parte de la Agencia. Este Inventario del Equipo Técnico de Control y Vigilancia de las Fronteras Exteriores (ETCVFE) (Central Record of Available Technical Equipment, CRATE) debe servir como base de datos de los equipos técnicos existentes y disponibles, la cual proporciona a FRONTEX y a los Estados miembros una mejor apreciación a la hora de vigilar conjuntamente las fronteras exteriores.

5.3 Evaluación de las actividades de FRONTEX

Tal como se exige en el *Programa de la Haya*, adoptado por el Consejo Europeo el 5 de noviembre de 2005⁸⁴, la Comisión adoptó, el 13 de febrero de 2008, una Comunicación sobre la evaluación y el desarrollo futuro de FRONTEX⁸⁵, que iba acompañada de una evaluación de impacto⁸⁶. En el seguimiento de la Comunicación se llevaron a cabo amplios debates en el Consejo y el Parlamento Europeo y el 10 de septiembre de 2009 FRONTEX, en asociación con las autoridades austríacas, organizó un taller para los miembros o los representantes del Consejo de Administración de FRONTEX sobre la revisión del marco jurídico de la Agencia en la ciudad de Baden, en las cercanías de Viena, Austria, bajo la presidencia de la Comisión.

A continuación se ha llevado a cabo una evaluación de impacto⁸⁷ y, tras los dictámenes del Comité de evaluación de impacto de 8 de diciembre de 2009 y de 11 de enero de 2010, la evaluación del impacto ha registrado modificaciones sustanciales en relación con la definición del problema y el supuesto de partida, la definición de los objetivos generales y operativos, las secciones relativas a la subsidiariedad y la proporcionalidad y los costes.

5.4 Modificación de FRONTEX

El resultado de dicha evaluación, la *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el*

⁸⁴ Consejo: El Programa de La Haya: Consolidación de la Libertad, la Seguridad y la Justicia en la Unión Europea, DO 2005, No C 53, p. 1 ss; véase también COM(2005) 184 final de 10 de mayo de 2005, p. 14 y ss.

⁸⁵ COM(2008) 67 final.

⁸⁶ Véase la evaluación externa, realizada por COWI según art 33 del Reglamento FRONTEX para el período del 1 de enero de 2006 al 1 de junio de 2008; COWI (nota 83), p. 3 y ss.

⁸⁷ Véase el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión SEC(2010) 149.

*Reglamento (CE) No 2007/2004 del Consejo*⁸⁸, refleja los cambios que resultan necesarios para dar cabida a la opción preferida de la evaluación de impacto – con la excepción de otorgar a FRONTEX un mandato limitado para tratar datos personales relacionados con la lucha contra las redes criminales que organizan la inmigración ilegal. Esta propuesta modifica el Reglamento (CE) No 2007/2004 del Consejo, que ha sido modificado por el Reglamento (CE) No 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, y está basada en los arts 74 y 77, apartado 1, letras b) y c), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)⁸⁹.

Esta iniciativa propuesta – modificación del Reglamento – constituye un paso más en el desarrollo del acervo de Schengen en relación con la lucha contra la inmigración ilegal organizada y asegura la cooperación entre los servicios competentes de las Administraciones de los Estados miembros, así como entre dichos servicios y la Comisión. La propuesta se atiene, pues, al *principio de proporcionalidad* en el sentido del art 5 del Tratado de la Unión Europea (TUE).

Pero también el *principio de subsidiaridad* está asegurado, porque la Propuesta bajo consideración respeta no solamente los límites establecidos por los arts 74⁹⁰ y 77 apartado 1, letras b) y c)⁹¹ TFUE, sino también las *competencias compartidas* del Tratado⁹² en cuanto los Estados miembros siguen siendo responsables de controlar sus fronteras exteriores. En particular ésta propuesta mantiene el principio de que, en el contexto de operaciones coordinadas por FRONTEX, los agentes invitados únicamente podrán realizar tareas y ejercer funciones con arreglo a las instrucciones de un agente de la guardia de fronteras del Estado miembro de acogida y, por regla general, en su presencia. Las

⁸⁸ COM(2010) 61 final de 24 de febrero de 2010; 2010/0039 (COD); véase en este contexto *Stoiber, G.* EU-Grenzschutz soll aufgerüstet werden, Salzburger Nachrichten del 25 de febrero de 2010, p. 6; *Tucek, W.* EU-Grenzschutzbehörde soll eigene Flugzeuge enthalten, Wiener Zeitung vom 24 de febrero de 2010, p. 7.

⁸⁹ Versión consolidada en DO 2010, N° L 83, p. 47 y ss.

⁹⁰ El art 74 TFUE establece que el Consejo adoptará medidas para garantizar la cooperación administrativa entre los servicios competentes de los Estados miembros en los ámbitos a que se refiere el presente título, así como entre dichos servicios y la Comisión.

⁹¹ El art. 77, apartado 1, letras b) y c) TFUE faculta a la Unión para desarrollar una política que tenga por objetivo garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores e instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores.

⁹² Véase en este contexto el art 4 lit. j) del TFUE.

resoluciones de denegación de entrada conformes al *Código de fronteras de Schengen*⁹³ serán adoptadas únicamente por los agentes de la guardia de fronteras del Estado miembro de acogida. No se transfiere a este respecto a FRONTEX ningún poder de toma de decisiones.

En lo que se refiere a las consecuencias de los distintos *Protocolos* anejos a los Tratados y de los *Acuerdos de asociación* celebrados con países terceros, la base jurídica de la propuesta modificatoria en cuestión se encuentra en el Título V de la Tercera Parte del TFUE, de donde se deduce que se aplica el sistema de una “*geometría variable*” previsto en los Protocolos sobre la posición del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca y en el Protocolo de Schengen⁹⁴. Por lo que se refiere a Islandia y Noruega, la propuesta constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen en el sentido del Acuerdo sobre la asociación de estos dos Estados a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen⁹⁵. Por lo que respecta a Suiza y al Principado de Liechtenstein, la propuesta modifica el Acuerdo sobre la asociación de Suiza⁹⁶ y de Liechtenstein⁹⁷ a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen.

5.5 Desarrollo ulterior de FRONTEX

Con base a la propuesta de la Comisión para el nuevo programa multianual para el ámbito de Justicia e Interior del 10 de junio de 2009⁹⁸, despidió el Consejo Europeo en su reunión del 10/11 de diciembre de 2009 el denominado “*Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*”⁹⁹, el cual fue diseñado para el espacio de tiempo entre los años 2010 y 2014 y que establece las “metas comunes para el desarrollo futuro de la Unión Europea como espacio de libertad, seguridad y justicia”, en el sentido de la Parte Tercera, Título V (arts 67 hasta 89 del TFUE).

El “*Programa de Estocolmo*” (2009) contiene entre otros los siguientes principios, que se enumera a continuación debido a su

⁹³ Véase nota 56.

⁹⁴ Véase COM(2010) 61 final, p. 6 s.

⁹⁵ DO 1999, No. L 176, p. 36 ss.

⁹⁶ Véase nota 26.

⁹⁷ Véase nota 27.

⁹⁸ “El programa de Estocolmo: Retos y oportunidades para un nuevo programa multianual para el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea”.

⁹⁹ Consejo Europeo de 10/11 de diciembre de 2009, Doc. 17024/09 Anexo, p. 55 y ss.

importancia futura en el control de fronteras: La Unión debe continuar facilitando el acceso legal al territorio los Estados miembros, a la vez que toma medidas para luchar contra la inmigración ilegal y la delincuencia transfronteriza y para mantener un nivel elevado de seguridad. El refuerzo de los controles fronterizos no debe impedir que las personas que tengan derecho a ello accedan a sistemas de protección, y en especial las personas y grupos en situaciones vulnerables. Las necesidades en materia de protección internacional así como la acogida de los menores no acompañados deberán constituir prioridades a este respecto. Es esencial que las actividades de FRONTEX y de la *Oficina Europea de Apoyo al Asilo* (OEAA) se coordinen en lo que respecta a la recepción de migrantes en las fronteras exteriores de la UE. El Consejo Europeo pide que se siga desarrollando la gestión integrada de las fronteras, incluido el refuerzo de las funciones de FRONTEX, para aumentar su capacidad de responder con mayor eficacia a los cambiantes flujos de migración.

El Consejo Europeo, por tanto:

- pide a la Comisión que presente, a más tardar a principios de 2010, propuestas para clarificar el mandato y reforzar las funciones de FRONTEX, teniendo en cuenta los resultados de la evaluación de la Agencia y el papel y las responsabilidades de los Estados miembros en el ámbito del control de fronteras. Las propuestas podrían comprender, entre otros elementos, la preparación de procedimientos operativos comunes claros, con reglas de enfrentamiento claras para las operaciones marítimas conjuntas y prestando la debida atención a la protección de la seguridad de los necesitados que viajan en flujos mixtos, con arreglo al derecho internacional público; un refuerzo de la cooperación operativa entre FRONTEX y los países de origen y tránsito y el estudio de la posibilidad de fletar periódicamente vuelos financiados por FRONTEX. A fin de fomentar una ejecución adecuada del marco estatutario aplicable a las operaciones de FRONTEX, la Comisión debería considerar la posibilidad de incluir un mecanismo de información y registro sobre incidentes que pueda someterse a un seguimiento satisfactorio por parte de las autoridades competentes;
- invita a la propia FRONTEX a que estudie, en el marco de su mandato, el establecimiento de oficinas regionales y/o especializadas que tengan en cuenta la diversidad de

- situaciones, en particular en relación con la frontera terrestre oriental y la frontera marítima meridional; esta creación no deberá en ningún caso perjudicar la unicidad de la Agencia FRONTEX. Antes de crear estas oficinas, FRONTEX debería informar al Consejo de sus intenciones;
- invita a la Comisión a que inicie un debate sobre el desarrollo a largo plazo de FRONTEX. Este debate debería incluir, como se previó en el *Programa de La Haya*, la viabilidad de crear un sistema europeo de guardias de frontera;
 - invita a la OEAA a que desarrolle métodos para identificar mejor a las personas que necesitan protección internacional en los “flujos mixtos” y a que coopere con FRONTEX siempre que sea posible;
 - considera que la evaluación del espacio Schengen seguirá siendo fundamental y que por consiguiente debería mejorarse reforzando el papel de FRONTEX. En este ámbito invita al Consejo y a la Comisión a que respalden un aumento de la creación de capacidad en los terceros países para que puedan proceder a un control eficaz de sus fronteras exteriores.

El Consejo Europeo espera con interés la continuación del desarrollo por fases del *Sistema Europeo de Vigilancia de las Fronteras* (EUROSUR) en las fronteras meridional y oriental, con vistas a establecer un sistema que emplee tecnologías modernas y apoye a los Estados miembros, promoviendo la interoperabilidad y normas uniformes de vigilancia de fronteras, y asegurar que se establece la cooperación necesaria entre los Estados miembros y con FRONTEX, de forma que los datos necesarios para la vigilancia se compartan sin demora. Este desarrollo debería tener en cuenta el trabajo realizado en otros ámbitos pertinentes de la política marítima integrada de la UE y debería hacer posible a medio plazo la cooperación con terceros países. El Consejo Europeo invita la Comisión a que presente las propuestas necesarias para conseguir estos objetivos. El Consejo Europeo toma nota de los estudios en curso de los Estados miembros y de FRONTEX en el ámbito del control de fronteras automatizado y los anima a que continúen en su trabajo encaminado a establecer las mejores prácticas para mejorar los controles en las fronteras exteriores.

El Consejo Europeo invita asimismo a los Estados miembros y a la Comisión a que exploren la manera en que pueda mejorar la coordinación, integración y racionalización de los distintos tipos de

controles efectuados en las fronteras exteriores, con la intención de lograr el doble objetivo de facilitar el acceso y mejorar la seguridad. Por otra parte, debería explorarse el potencial del aumento del intercambio de información y una cooperación más estrecha entre los servicios de guardia de fronteras y otras fuerzas y cuerpos de seguridad que trabajan dentro del territorio, a fin de aumentar la eficiencia de todas las partes involucradas en la lucha contra la delincuencia transfronteriza.

El Consejo Europeo considera que la tecnología puede desempeñar un papel fundamental para mejorar y reforzar el sistema de controles en las fronteras exteriores. Por ello, la entrada en funcionamiento de SIS II y el despliegue del sistema VIS siguen siendo un objetivo clave y el Consejo Europeo solicita a la Comisión y a los Estados miembros que velen por que estos sistemas sean plenamente operativos y se respeten los calendarios que se establezcan para ello. Antes de crear nuevos sistemas, debería procederse a la evaluación de estos sistemas y de los existentes y deberían tenerse en cuenta las dificultades encontradas a la hora de su creación. La creación de una administración para los sistemas informáticos de gran magnitud podría resultar de gran importancia para el posible desarrollo de sistemas informáticos en el futuro.

El Consejo Europeo opina que un sistema electrónico para registrar la entrada y salida de los Estados miembros podría complementar los sistemas existentes, con el fin de que los Estados miembros compartan los datos de modo efectivo, garantizando al mismo tiempo el respeto de las normas sobre protección de datos. La introducción del sistema en las fronteras terrestres merece atención especial y deberían analizarse las implicaciones para las infraestructuras y las colas en las fronteras antes de su puesta en práctica.

Las posibilidades de las tecnologías nuevas e interoperables representan un gran potencial para hacer más eficaz y más segura la gestión de fronteras, pero no deberían llevar a la discriminación o a dispensar un trato desigual a los viajeros. Esto incluye, en particular, el uso de verjas para el control automatizado de fronteras.

5.6 Personal, presupuesto y equipo técnico

Tanto el personal como el presupuesto de FRONTEX han ido aumentando año por año de manera considerable¹⁰⁰. En el año 2009

¹⁰⁰ Para el año 2007 véase la Decision of the Management Board of 25 January 2007 on the Programme of Work for 2007.

disponía FRONTEX de un personal de 220 funcionarios y colaboradores, con un presupuesto de 80 millones de euros. En su primer año (2006) de funcionamiento se inició FRONTEX con un personal de 72 funcionarios y colaboradores y con un presupuesto de 20 millones de euros. Casi la mitad de los funcionarios y colaboradores de FRONTEX son funcionarios nacionales “secundados” a esta Agencia¹⁰¹. En lo que se refiere al uso del presupuesto, las actividades operativas en las *fronteras marítimas* consumen casi dos tercios del mismo, dejando unicamente un tercio para las actividades operativas en las fronteras terrestres¹⁰².

De cara al inventario total de FRONTEX para las acciones operativas concretas, dispone la Agencia de un máximo de 25 aviones, 25 helicópteros y 125 buques de diferente clase, cuya disponibilidad depende de las condiciones estrictas contenidas en las respectivas promesas de los Estados miembros.

Teóricamente puede movilizar la agencia FRONTEX un número de hasta 500 policías fronterizos nacionales en sus acciones operativas.

5.7 Tareas principales de FRONTEX

Teniendo en cuenta que el control y la vigilancia de las fronteras exteriores competen a los Estados miembros, FRONTEX facilitará y hará más eficaz la aplicación de las disposiciones de la UE existentes y futuras en materia de gestión de las fronteras exteriores, en particular del “Código de Fronteras de Schengen”, arriba mencionado, y de conformidad con el pertinente derecho de la Unión, el derecho internacional público, las obligaciones relativas al acceso a la protección internacional y los derechos fundamentales.

Para cumplir estas tareas, FRONTEX ejercerá las siguientes funciones (art 2 Reglamento FRONTEX):

- a) coordinar la cooperación operativa entre los Estados miembros en materia de gestión de las fronteras exteriores;
- b) asistir a los Estados miembros en la formación de los agentes de la guardia nacional de fronteras y establecer normas comunes de formación;
- c) realizar análisis de riesgos;

¹⁰¹ Véase COWI (nota 83), p. 24.

¹⁰² Véase COWI (nota 83), p. 25.

- d) seguir de cerca la evolución de la investigación en materia de control y vigilancia de las fronteras exteriores;
- e) ayudar a los Estados miembros enfrentados a una situación que exija una asistencia operativa y técnica reforzada en sus fronteras exteriores;
- f) facilitar a los Estados miembros el apoyo necesario para la organización de operaciones de retorno conjuntas.

La Propuesta de Reglamento, arriba mencionado, modifica – aunque solamente de manera muy ligera – las letras c), d) y f) y añade las letras h) e i) de la siguiente manera:

- h) desarrollar y gestionar sistemas de información que permitan intercambios rápidos y fiables de información relativa a nuevos riesgos en las fronteras exteriores, incluida la Red de información y coordinación establecida por la Decisión 2005/267/CE del Consejo¹⁰³;
- i) proporcionar la asistencia necesaria para el desarrollo y el funcionamiento de un Sistema Europeo de Vigilancia de las Fronteras y, cuando resulte apropiado, para la creación de un entorno común de intercambio de información, incluida la interoperabilidad de los sistemas.

FRONTEX mantuvo y mantiene aún relaciones estrechas con otros órganos comunitarios y de la UE responsables de la seguridad de las fronteras exteriores, como EUROPOL¹⁰⁴, ACNUR, OIM, AESM, Interpol, CIDPM, CEPOL y OLAF, y de la cooperación aduanera y en materia de controles fitosanitarios y veterinarios, con el fin de promover una coherencia general.

FRONTEX coopera además con el *Sistema Europeo de Vigilancia de las Fronteras* (EUROSUR) y se beneficia del uso de nuevos sistemas de TIC (por ejemplo, sistema de entrada y salida, programa de viajeros registrados, autorización electrónica de desplazamientos etc.). Existen además importantes iniciativas jurídicas y de formulación de política en el terreno de la migración y el reglamento de EURODAC¹⁰⁵, medidas que están enteramente a disposición de FRONTEX.

¹⁰³ DO 2005, No L 83, p. 48 ss.

¹⁰⁴ Véase *Milke, T.* *Europol und Eurojust – Zwei Institutionen zur internationalen Verbrechensbekämpfung und ihre justizielle Kontrolle* (2003), p. 66 y ss.

¹⁰⁵ Reglamento (CE) No 2725/2000 del Consejo 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; DO 2000, L 316, p. 1 ss.

5.8 Medidas judiciales contra actos cometidos por agentes de FRONTEX

Las posibilidades de interponer un recurso legal a un juzgado contra los actos cometidos por agentes de cada una de las Agencias de la Union Europea varían según sus configuraciones internas. Al contrario que en el caso de otras agencias, por ejemplo la Oficina de Registro de las Marcas, Dibujos y Modelos de la Unión Europea – la cual ofrece una protección legal amplia – dispone FRONTEX solamente de algunos recursos de protección judicial aislados.

Segun el art 28 inciso 5 del Reglamento FRONTEX existen los dos siguientes reclamos/recursos legales:

- por un lado, y según el art 195 del TCE, las decisiones adoptadas por la Agencia en virtud del art 8 del Reglamento (CE) No 1049/2001 del Parlamento y del Consejo de 30 de mayo de 2001 relativo al acceso al público a los documentos del parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión¹⁰⁶ podrán dar lugar a la presentación de una reclamación ante el *Defensor del Pueblo*; y
- por otro lado, las decisiones adoptadas por la Agencia podrán dar lugar a la interposición de un *recurso de anulación* ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en las condiciones contempladas en el art 230 inciso 4 del TCE¹⁰⁷.

6 LA PARTICIPACIÓN DE AUSTRIA EN LAS TAREAS DE LA AGENCIA FRONTEX

6.1 La parte institucional

Para la realización de los asuntos de FRONTEX fue creado en Austria el “*Punto de Contacto Nacional FRONTEX*” (“National FRONTEX Point of Contact”, NFPC), que representa una parte funcional del Ministerio del Interior (Departamento II/2, Dirección II/2a) bajo la dirección del general de brigada *Ernst Fischer*¹⁰⁸. El Punto de Contacto

¹⁰⁶ DO 2001, No L 145, p. 43 y ss.

¹⁰⁷ Ahora es el art 258 inciso 4 del TFUE.

¹⁰⁸ El organigrama detallado figura en: Ministerio el Interior (ed.), FRONTEX. Libertas-Securitas-Justitia. NFPOC Austria. Nationale FRONTEX Kontaktstelle, Tätigkeitsbericht 2009, Version 1.1, Viena, marzo de 2010, p. 6.

Nacional está localizado en la jefatura de la policía del Estado federado de Burgenland, el estado situado más al Este de Austria y colindante con Hungría, bajo la dirección del coronel *Kurt Pilwax*, que dispone de un cuerpo de personal de seis colaboradores.

Según art 20 del Reglamento (CE) 2007/2004 la Agencia FRONTEX tendrá un *Consejo de Administración* que estará formado por un representante de cada Estado miembro y dos representantes de la Comisión. A tal fin, cada Estado miembro nombrará a un miembro del Consejo de Administración y a un suplente que le represente en caso de ausencia (art 21 inciso 1). Austria ha nombrado como miembro al general de división *Robert Strondl*, Jefe del Departamento “Asuntos operativos” del Ministerio del Interior, y como suplente al coronel *Günter Schnittler*, Jefe de la Dirección II/2/a de dicho Departamento. Actualmente, *Robert Strondl* ejerce por segunda vez la función del Presidente del Consejo de Administración de FRONTEX (art 22) que asumió por primera vez el 25 de abril de 2008¹⁰⁹.

Las subdivisiones más importantes para la colaboración de Austria dentro de la estructura institucional de FRONTEX son:

- el “Centro de Situación de FRONTEX” (CSF);
- la “Unidad de Operaciones” (UO) con la “Unidad de Operaciones Conjuntas” (UOC) para los ámbitos de “Operaciones de Retorno”, “Operaciones en las Fronteras Terrestres”, “Operaciones en las Fronteras Marítimas”, “Operaciones en Aeropuertos”;
- la “Unidad de Análisis de Riesgos” (UAR);
- la “División para la Formación”, con las Subdivisiones “Unidad de entrenamiento” para las materias de “documentos”, “vehículos”, “Unidad canina” y “programas de instrucción para policías fronterizos”.

6.2 La parte operativa

La planificación operativa de las acciones de FRONTEX se basa en el análisis de riesgos generales o bien especiales (regionales) y se realiza en general mediante

- el envío de expertos (agentes de policía etc.);
- la prestación de conocimientos especiales (“know how” técnico policial);

¹⁰⁹ Vgl. *Herko, T. Zwischenbilanz und Ausblick, Öffentliche Sicherheit* 1-2/2009, p. 36 s.

- el apoyo con equipo técnico, como por ejemplo cámaras de captación térmica, gafas de visión nocturna, demás material técnico pertinente, helicópteros tripulados y no tripulados, etc.

A continuación de esta fase de planificación, el Punto Nacional de Contacto FRONTEX de Austria hace un llamamiento a los interesados y, una vez seleccionados, se hace cargo de los permisos de exención necesarios para la actuación internacional de estos funcionarios policiales.

Debido a que Austria ya no tiene la obligación de vigilar una frontera exterior Schengen desde el año 2007 y, por otra parte, representa un estado mediterráneo, consiste su tarea principal, a través de la invitación o el requerimiento de FRONTEX – pero también en base a peticiones bilaterales – en ayudar a los demás Estados miembros de la Unión Europea que tienen fronteras exteriores tipo Schengen, en el caso de que éstos países precisen del apoyo técnico y operativo para el control eficaz de sus fronteras exteriores. En concreto supone esto la participación de Austria en operaciones conjuntas y el envío de policías austríacos a los puntos focales en las fronteras exteriores así como la colaboración de Austria en proyectos piloto en las fronteras exteriores y en actividades en países terceros.

6.2.1 Modelo integrado de gestión fronteriza

La participación de Austria en las actividades de FRONTEX tiene lugar dentro del marco del “*Modelo Integrado de Gestión Fronteriza*”. Este modelo consiste en un mecanismo complejo basado en las siguientes cuatro fases:

- *primera fase*: las actividades en países terceros (con la participación de oficiales policías de enlace; especialistas en documentación; la participación en proyectos internacionales, la participación en actividades de FRONTEX); los funcionarios de enlace que recogen y gestionan informaciones y las representaciones consulares de los respectivos países prestan ayuda en los procedimientos de la expedida de visados¹¹⁰. En este contexto tiene lugar el envío de expertos, por ejemplo para la detección de vehículos hurtados;

¹¹⁰ Para la obligación de los Consulados de los Estados miembros de la UE de cooperar entre ellos véase art 35 TUE, así como los arts 20 inciso 2 lit. c) y 23 del TFUE.

- *segunda fase*: Cooperación internacional en materia de controles fronterizos (la concertación de acuerdos de cooperación policial; el establecimiento de centros para la cooperación policial; contratar acuerdos de readmisión; organizar encuentros regulares estratégicos bilaterales o multilaterales; diseñar operaciones conjuntas); mediante diversos acuerdos se determinan diferentes medidas, como por ejemplo el intercambio de información, el establecimiento de canales de información, la mediación en conflictos (políticos);
- *tercera fase*: Gestión fronteriza (la fijación de medidas como la cooperación entre las respectivas instituciones dentro de FRONTEX o entre la Agencia FRONTEX y demás agencias; clasificar y gestionar informaciones; el análisis de riesgo regulares; reuniones regulares de carácter estratégico regional; formación constante); en base a los resultados de un análisis de riesgo se organizan los controles fronterizos y una vigilancia efectiva de las fronteras exteriores. El marco legal para estas actividades está anclado jurídicamente en el art 6 del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (1990)¹¹¹;
- *cuarta fase*: Actividades dentro de las fronteras (medidas de control policiales; clasificación y gestión de informaciones; análisis de riesgo regulares; reuniones regulares de carácter estratégico regional, formación constante); en este contexto se trata de medidas para impedir la inmigración ilegal y para combatir la criminalidad transfronteriza, como por ejemplo medidas perfeccionadas de búsqueda, control y vigilancia en las rutas internacionales de tránsito, así como la repatriación de ciudadanos de países terceros que no disponen de un documento válido de permanencia siempre y cuando ésta no contravenga las normas de derecho internacional público o suponga una violación por motivos humanitarios.

6.2.2 Operaciones conjuntas (OC)

Las operaciones conjuntas son acciones clave, las cuales se realizan en base a las experiencias acumuladas y a los análisis de riesgos,

¹¹¹ Véase nota 40.

tanto en las fronteras exteriores terrestres (fronteras “verdes”) como en las fronteras exteriores marítimas (fronteras “azules”)¹¹². Austria envió en el año 2009 un total de 153 policías para participar en estas operaciones conjuntas¹¹³.

Si se estructuran las operaciones conjuntas realizadas en el año 2009, ya sean operaciones en fronteras (a) *terrestres*, (b) *marítimas* y (c) *aéreas*, puede ser expuesta la participación austríaca en ellas de la siguiente forma:

Ad (a) *Fronteras terrestres*:

- *OC Saturn 2009*: vigilancia de las fronteras Grecia – Albania, Grecia – Turquía y Bulgaria – Turquía (con 7 policías y dos vehículos dotados con cámaras de captación térmica);
- *OC Neptun 2009*: vigilancia de las fronteras Hungría – Serbia, Rumania – Serbia y Eslovenia – Croacia (58 policías y nueve vehículos dotados con cámaras de captación térmica);
- *OC Jupiter 2009*: vigilancia de las fronteras Hungría – Ucrania, Eslovaquia – Ucrania y Polonia – Bielorrusia (14 policías y tres vehículos dotados con cámaras de captación térmica);
- *OC Uranus 2009*: vigilancia de las fronteras entre Bulgaria – Serbia, Rumania – Moldavia, Hungría – Ucrania, Rumania – Hungría, Lituania – Rusia, Polonia – Bielorrusia, Estonia – Rusia, Lituania – Bielorrusia, Eslovaquia – Ucrania, Letonia – Rusia y Finlandia – Rusia (19 policías).

Ad (b) *Fronteras marítimas*:

- *OC Poseidon 2009*: vigilancia de las fronteras Grecia – Turquía en el Mar Egeo (25 policías y un helicóptero tripulado);
- *OC Minerva 2009*: vigilancia de la frontera marítima española en el Mar Mediterráneo (2 policías).

Ad (c) *Fronteras aéreas*:

- *OC Zeus 2009*: aeropuerto de Lisboa (1 policía);

¹¹² Véase *Parkes, R. Gemeinsame Patrouillen an Europas Südflanke, SWP-Aktuell 44 (09/2006)*.

¹¹³ Ministerio del Interior (ed.) (nota 108), p. 15.

- *OC Hammer 2009*:¹¹⁴ aeropuerto de Viena (12 policías);
- *OC Hubble 2009*: aeropuertos en países terceros (4 policías);
- *Puntos focales en aeropuertos 2009*: aeropuertos de Amsterdam, Atenas, Madrid y Roma (11 policías).

Desde el punto de vista austríaco, la actividad operativa más importante ha sido la competición deportiva de fútbol de la UEFA *Eurocopa (EURO) 2008* (del 7 al 29 de junio de 2008) y que tuvo lugar en Austria y en Suiza¹¹⁵, para la cual ambos países se vieron forzados a introducir de nuevo controles de personas en sus fronteras interiores. En esta OC participaron, a parte de Austria, los países Suiza, Alemania, Hungría, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, Federación Rusa, Turquía y Croacia.

En el informe de evaluación redactado por COWI está contenida la siguiente formulación: “*The objective of EURO 2008 was to prevent the flows of illegal immigration under the guise of football supporters; to prevent the flow border related organized crimes (e.g. trafficking in human beings); to target the abuse of visas and documents and to determine high risk flights. The activities aimed at enhancing the operational coordination by focusing on daily and immediate information exchange related to the games; increased border controls and pro-active checks.*”

Activities during EURO 2008 included: Deployment of guest officers to Austria’s and Switzerland’s external borders and selected airports. Deployment of document advisers to the embassies and airports in participating countries. A FRONTEX situation center was established in FRONTEX HQ to coordinate the activities in close cooperation with the HQ Vienna and the HQ Bern.

*EURO 2008 supported the host countries and EU border guard by facilitating smooth travel of football supporters and avoiding undue delays at border crossing points. Furthermore it solve border related issues at the spot for citizens from the three participating non-Schengen countries Croatia, Turkey or Russia”*¹¹⁶.

¹¹⁴ Con la Operación Marco Conjunta “Hammer”, en la cuál participaron 115 aeropuertos, se pretendía introducir como primera vez un nuevo planteamiento respecto a las operaciones aéreas, diseñado para entorpecer eficazmente las actividades delictivas de los contrabandistas, al ejercer una presión elevada, a corto plazo y localizada en las fronteras aéreas exteriores de los Estados miembros y los países asociados de Schengen.

¹¹⁵ Véase más arriba en la p. 6.

¹¹⁶ COWI (nota 83), p. 37.

6.2.3 Puntos Focales

Bajo “*Puntos Focales*” se entienden las medias comunes aplicadas por regla general en los puntos sensibles en rutas de tránsito sobre todo con el objetivo de impedir o combatir la inmigración ilegal proveniente de países de origen concretos, como por ejemplo Afganistán, Chechenia, Albania, Kosovo, etc. Austria está situada geográficamente en las rutas más importantes de los flujos de inmigración, como por ejemplo en la “*ruta central de Europa Oriental*” y en la “*ruta del Sureste europeo*” también llamada “*ruta de los Balcanes*”¹¹⁷. Austria tiene consecuentemente especial interés en tener presencia, precisamente a lo largo de éstas rutas de tránsito en sus puntos neurálgicos (“Puntos Focales” – “Focal points”). Por este motivo serán enviados en el futuro más policías austríacos a estos puntos focales en la “*ruta de los Balcanes*”.

Los “Puntos Focales” son oficinas locales de policía fronteriza (“Hot Spots”) en las cuales actúan expertos para vigilar y asegurar las fronteras. Los lugares de acción han de ser definidos por FRONTEX después de efectuar una comprobación y realización de un análisis de riesgo detallados. Los Puntos Focales están previstos como “plataforma permanente” para el intercambio de experiencia y la formación en los “Hot Spots” situados en las fronteras exteriores de la Unión Europea.

6.2.4 Fronteras terrestres

Los Puntos Focales hasta ahora apoyados por la policía austríaca, ya sea de forma permanente o solamente temporal, situados en estas rutas (fronteras terrestres) son:

- Bulgaria: Kapitan Andreevo, Kalotina;
- Estonia: Narva;
- Finlandia: Vaalima;
- Grecia: Kakavia, Kipi, Kristalopigi;
- Letonia: Terehova;
- Lituania: Medininkai;
- Polonia: Korczowa, Terespol, Dorohusk;
- Rumania: Bors, Galati, Sculeni, Stamora-Moravita, Siret;
- Eslovaquia: Vysne Nemecke, Ubla;
- Eslovenia: Obrezje, Gruskovje, Jelsane;

¹¹⁷ Véase Ministerio del Interior (nota 108), p. 13.

– Hungría: Zahony, Rösztke, Kelebia, Nagylak.

Austria envió en el año 2009 a estos 26 Puntos Focales en áreas fronterizas terrestres – entre ellos 15 de forma permanente y 11 de forma temporal – un total de 29 agentes de policía. Uno de los éxitos más espectaculares en la búsqueda de un criminal prófugo se dió en la detención del ciudadano Serbio, *Mihailo J.*, en Nagylak, el cual asesinó a un agente de policía vienés el 12 de enero de 2006. Esto fue posible únicamente gracias a la presencia de un policía austríaco estacionado justamente en este Punto Focal en Nagylak¹¹⁸.

6.2.5 Fronteras aéreas

Un total de 30 Puntos Focales están ubicados en aeropuertos internacionales tipo “Hub” en la Unión Europea – incluido el aeropuerto Viena-Schwechat, el más grande de toda Austria con un total de más de 18 millones de pasajeros anuales¹¹⁹. En el año 2009 envió Austria la cifra de 9 policías a Puntos Focales situados en los siguientes aeropuertos: Atenas, Roma, Amsterdam y Madrid¹²⁰. A partir de la primavera de 2010 envió Austria, especialmente al comienzo de la temporada más importante de viajes por vía aérea, a agentes de policía a los aeropuertos de la siguientes ciudades: Amsterdam, Atenas, Budapest, Paris, Roma y Madrid.

Por otra parte recibió el aeropuerto de Viena-Schwechat a agentes de policía de los siguientes países para ser integrados en su servicio de seguridad y vigilancia: Alemania (1), Francia (1), Lituania (1), Letonia (1), Países Bajos (5), Rumania (1), Polonia (1), Portugal (1) y España (1).

En lo que respecta a las competencias de éstos policías huéspedes, determina el art 10 inciso 1 del Reglamento FRONTEX 2007/2004 – modificado por el Reglamento 863/2007 – la admisibilidad de ejercer las funciones policiales previstas en el Código de Fronteras de Schengen para el control fronterizo, únicamente bajo las instrucciones y en presencia de agentes de policía austríacos.

Los seis aeropuertos internacionales de los que dispone Austria – que son Viena-Schwechat, Linz, Graz, Salzburgo, Innsbruck y

¹¹⁸ Véase *Flüchtiger Serbe reiste mit falschem Namen und ohne Papiere durch Ungarn. Gesuchter saß mehrere Tage unerkant in Haft, Wiener Zeitung* de 22 de enero de 2010, p. 14.

¹¹⁹ <http://www.austriaviation.net/submenue/about.html>

¹²⁰ Ministerio del Interior (nota 108), p. 21.

Klagenfurt – participan en la redacción de informes semanales para el centro de situaciones de FRONTEX, proporcionando al mismo tiempo datos acerca de la frecuencia de viajes, inmigración ilegal, denegación para la entrada y cifras referentes a los refugiados que solicitan asilo.

6.2.6 Fronteras marítimas

En el ámbito de las fronteras marítimas están establecidos en total 15 Puntos Focales, de los cuales solamente 8 fueron activos durante el año 2009 en los siguientes países miembros de la Unión Europea: Portugal, España (2), Francia, Rumania, Bulgaria, Malta y Chipre.

6.2.7 Demás operaciones

En el año 2009 participó Austria en las siguientes dos operaciones adicionales, con un total de 18 agentes de policía:

- *Simulacro RABIT en Eslovaquia*: Participación de dos agentes de policía y un vehículo dotado con cámaras de captación térmica;
- a causa de la liberalización en la política de visados en Serbia, en la Antigua Republica Yugoslava de Macedonia (ARYM, FYROM) y en Montenegro, envió Austria a 16 agentes de policía a Eslovenia (Puntos Focales en Obrezje, Gruskovje y Jelsane) y a Hungría (Puntos Focales en Rösztke, Kelebia y Nagylak). El objetivo de este envío fue la observación y documentación de las corrientes de viajeros mediante la remesa de informes semanales al Centro de Situaciones Nacional en el Centro Operativo para Medidas Compensatorias (COMC), para la detección del posible impacto de este tráfico de personas en la República de Austria.

6.2.8 Instrucción para RABIT

Con el Decreto del Ministerio del Interior del 6 de julio de 2007¹²¹ se organizó en Austria por primera vez una convocatoria para interesados en la creación de una reserva de expertos, formada por 30 funcionarios, para un equipo de intervención inmediata con fines de

¹²¹ Número BMI-PA2600/0087-I/1/c/2007.

control fronterizo. El procedimiento de selección fue ejecutado por el “Punto de Contacto Nacional de FRONTEX” (PCNF) (National FRONTEX Point of Contact”, NFPC) y se basó en los tres siguientes criterios:

- 1) prueba de clasificación según los conocimientos de inglés del candidato;
- 2) solución de ejercicios complejos relacionados con la vigilancia de fronteras;
- 3) conversación exploratoria en inglés.

En diciembre de 2009 se convocó de nuevo a interesados para la creación de reservas de personal tanto de FRONTEX como de RABIT y a principios del año 2010 se realizó una evaluación de la competencia profesional de los respectivos agentes policiales.

Paralelo a la reserva de personal para RABIT, el Ministerio del Interior de la República de Austria estableció un “*Equipo Conjunto de Apoyo FRONTEX*” (ECAF) en el cual actualmente sirven 58 agentes de policía. El mandato de los agentes policiales dentro de la reserva del ECAF debe ser ejercido según los arts 7 y 12 del Código de Fronteras de Schengen (2006).

Con la entrada en vigor del Reglamento 863/2007 RABIT¹²² en agosto de 2007 surgió al mismo tiempo la necesidad de instruir al personal de los equipos de intervención rápida. En las respectivas instrucciones de los agentes de policía de RABIT juegan un papel fundamental los contenidos jurídicos de los Reglamentos 2007/2004 FRONTEX, 863/2007 RABIT y 562/2006 Código de Fronteras de Schengen. Hasta finales del año 2009 se efectuaron en total 28 entrenamientos para RABIT en el seno de FRONTEX, en lo cual FRONTEX delegó las instrucciones a las academias nacionales asociadas – en el caso de Austria, esta academia es el Centro de Formación Traiskirchen en la Provincia de Baja Austria.

Los contenidos prácticos de la formación, como por ejemplo los mecanismos de la colaboración policial internacional, son transmitidos en estos entrenamientos de RABIT mediante “*talleres*” (Workshops), de los cuales han sido organizados 8 hasta ahora, tanto en Traiskirchen como en Salzburgo. La participación de interesados en éstos entrenamientos RABITs en Austria es coordinada por el Coordinador de Entrenamiento del Punto Focal de Contacto Nacional (PFCN).

¹²² Véase nota 80.

6.2.9 Actividades en países terceros

En lo que se refiere a las posibles actividades en países terceros colabora Austria tanto con los demás Estados pertenecientes al Sistema Schengen, como con los Estados asociados al Sistema Schengen (Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein) al igual que con Estados terceros. Esta cooperación tiene la finalidad de detectar los problemas potencialmente relevantes para Austria y poder resolverlos en los países de origen antes de producir incidencias directas en éste país. Paralelamente a los Puntos Focales arriba mencionados existen puntos adicionales en los cuales han establecido agentes de policía austriacos redes de comunicación y de competencia para controlar y contrarrestar la inmigración ilegal. Austria ha concertado con la mayoría de los países de origen o de tránsito de éstas corrientes de inmigración una serie de “*Working Arrangements*” – los cuales representan solamente “*letters of intent*” y no verdaderos acuerdos en el sentido del derecho internacional público – pero también acuerdos de readmisión que, por otra parte, sí representan tratados (bilaterales) de derecho internacional público. En suma fueron 17 los acuerdos de readmisión concertados con los siguientes Estados miembros de la Unión Europea y del Espacio Económico Europeo: Bélgica, Bulgaria, Alemania, Estonia, Francia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, Republica Checa, Hungría, así como 7 acuerdos de readmisión más con los países Suiza, Tunes, Croacia, Serbia, Montenegro, Bosnia y Herzegovina y Macedonia. Austria se encuentra en una fase de intensas negociaciones para concluir demás acuerdos de readmisión con Azerbaiyan, Bielorrusia, Nigeria, Colombia, Iran, Libano, Georgia y Mongolia¹²³.

Austria participa en el marco de FRONTEX de forma activa, al igual que en el entrenamiento y formación de agentes de policía fronteriza en Estados terceros. El objetivo es la adaptación de los controles fronterizos a un estandar de control fronterizo coherente en toda Europa. Agentes de policía austriacos forman en este contexto parte del equipo de instrucción de estos cursos en Serbia, Albania y Moldavia.

6.2.10 Redacción de informes

Los funcionarios enviados a las operaciones de FRONTEX han de redactar los siguientes tipos de informes sobre sus percepciones profesionales:

¹²³ Véase *Archan* (nota 25), p. 70.

- el “Informe Diario” (“*Daily Report*”) dirigido a FRONTEX;
- el “Informe de Incidencias” (“*Incident Report*”) igualmente dirigido a FRONTEX;
- el “Informe sobre la Propia Mision” (“*Mission Report*”) – ha de ser redactado por cada agente tras su regreso a su país de origen y está dirigido al Punto de Contacto Nacional FRONTEX de su propio país;
- el “Informe Semanal” (“*Weekly Report*”) – ha de ser enviado vía correo electrónico al Punto de Contacto Nacional FRONTEX de los respectivos países. En el caso de Austria, éste Informe Semanal es transmitido a la Sección II/2/a del Ministerio del Interior y sirve, posteriormente, como base para futuras planificaciones estratégicas;
- en el caso de operaciones fronterizas aéreas ha de ser rellenado directamente un “cuestionario anónimo” en el sitio web de la Agencia FRONTEX.

6.2.11 Reembolso de costes

Los costes producidos por la participación de agentes de policía austríacos en actividades de FRONTEX son reembolsados a Austria por FRONTEX desde el presupuesto para operaciones de dicha Agencia. Para la liquidación de sus gastos deben presentar los agentes de policía sus comprobantes en los Puntos de Contacto Nacional FRONTEX, una vez regresados a sus países de origen. En el año 2009 contabilizó el Punto de Contacto Nacional FRONTEX en Austria la suma de 2,661.679,54 Euros.

6.2.12 Evaluación

Cada proyecto es evaluado por FRONTEX con relación a su eficiencia y sostenibilidad. Los resultados obtenidos de cada evaluación repercuten consecuentemente en la planificación de la participación de agentes austríacos en futuras operaciones. En el año 2009 participaron funcionarios austríacos en un total de 27 conferencias pertinentes a este tipo de evaluación:

- 13 planificaciones (previas) en Varsovia (Polonia), Wilna (Lituania) y Ioannina (Grecia);

- 4 conferencias (durante el transcurso de la operación) en Varsovia, Budapest (Hungria) y Timisoara (Rumania) así como
- 10 evaluaciones (posteriores a la operación) en Varsovia, sede oficial de FRONTEX.

6.2.13 Resultados obtenidos

En el Segundo semestre del año 2009 agentes policiales austriacos obtuvieron los resultados que se pueden cuantificar de la siguiente forma:

- intercepción de 434 personas introducidas ilegalmente;
- intercepción de 1.207 inmigrantes ilegales;
- intercepción de 40 agentes facilitadores en tráfico ilegal de personas;
- Expedición de 14 órdenes de detención;
- 4.392 denegaciones para la entrada en el territorio Schengen;
- Confiscación de 845 documentos falsificados;
- 107 vehículos hurtados asegurados;
- 21 intercepciones de sustancias estupefacientes (en total 297,06 kg de heroína);
- 112 armas confiscadas;
- 107.154 cajas de cigarrillos;
- 10.500 partes de vehículos incautadas;
- confiscación de 20.500 botellas de perfume¹²⁴.

7 ACTIVIDADES DE VIGILANCIA DE FRONTERAS DEL EJERCITO AUSTRÍACO ADICIONALES

7.1 Las operaciones de asistencia antes de la ampliación del “Espacio Schengen”

Después de haber podido “delegar” Austria la vigilancia de las fronteras exteriores Schengen, el día 21 de diciembre de 2007, a los

¹²⁴ Ministerio del Interior (nota 108), p. 26 y ss.

países vecinos del norte y del sureste (República Checa, Eslovaquia, Hungría y Eslovenia) – convirtiéndose las fronteras austriacas externas Schengen en meras fronteras internas, en las cuales no pueden tener lugar controles de personas – trata este país de asegurar estas fronteras interiores en una totalidad de 346 km mediante la actividad del Ejército Austríaco y en forma de una “asistencia operativa”.

Esta asistencia operativa por parte del ejército austriaco fue realizada – poco después de la caída de la “cortina de hierro” en el año 1989 – por primera vez el 4 de septiembre de 1990 bajo la competencia del ministro del interior *Franz Löschnak* mediante una Decisión del gobierno austriaco para el apoyo del cuerpo policial y de aduanas. Las bases jurídicas para ello fueron por un lado el art 79 inciso 2 cifra 1 letra b) de la Constitución Austríaca (“operaciones de asistencia por motivos políticos de seguridad”) y, por otro, el § 2 inciso 1 letra b) de la Ley (austriaca) de Defensa (2001). Consecuentemente, puede ser llamado el ejército austriaco más allá del ámbito de la defensa militar de la nación para el mantenimiento del orden público y de la seguridad en el interior del país, siempre y cuando éste llamamiento provenga de una autoridad civil legalmente autorizada.

La duración de las operaciones de asistencia estaba limitada inicialmente a un período de 10 semanas solamente. Sin embargo fueron alargadas las operaciones varias veces mediante un total de 19 decisiones del gobierno austriaco, siendo el 31 de diciembre de 2007 la última fecha. En este contexto se extendió el área de la ejecución de las operaciones de asistencia, en primer lugar, al territorio de toda la provincia de Burgenland, más arriba también, a la provincia de Estiria y, posteriormente, a todo el territorio de la República de Austria. También fue incrementada la cifra de los soldados designados de un total de efectivos de 2000 iniciales a un número de 4000 personas. Este volumen fue, por otra parte, reducido posteriormente. En realidad, se efectuaron las operaciones de asistencia en el territorio de la provincia de Burgenland así como en la provincia de Baja Austria en los distritos Bruck/Leitha y Gänserndorf.

En aquel entonces disponían los soldados de las mismas facultades para el control fronterizo que correspondían a aquellas del cuerpo policial, es decir la detención, cacheo y arresto de personas que cruzan las fronteras ilegalmente. Adicionalmente poseían el permiso de hacer uso de sus armas, el cual estaba limitado a situación de autodefensa o de ayuda de terceras personas amenazadas.

Desde finales de 1990 hasta finales de 2007 fueron interceptados 90.648 inmigrantes ilegales por los soldados pertenecientes a las operaciones de asistencia e impidieron la entrada de 8.520 personas en las fronteras exteriores de Austria. El origen de las personas interceptadas abarca 111 países distintos. En el caso de 3000 inmigrantes ilegales no fue posible verificar su nacionalidad¹²⁵.

7.2 Las operaciones de asistencia después de la ampliación del “Espacio Schengen” (2007)

Mediante la Decisión 2007/801/CE del Consejo del 6 de diciembre del 2007¹²⁶ fue extendido el ámbito territorial del Código de Fronteras Schengen a nueve de los diez nuevos países miembros de la Unión Europea. Por ello, se convirtió la hasta entonces *frontera exterior* austríaca en una *frontera interior* en el sentido del art 20 del Código de Fronteras Schengen, implicando la modificación del control fronterizo estricto en las fronteras exteriores Schengen en el sentido del Título II del Código de Fronteras Schengen hacia la aplicación de controles de una frontera interna según las exigencias del Art 21 del Código de Fronteras Schengen. En consecuencia, puede realizar el cuerpo policial solamente controles aleatorios – y no sistemáticos – en las regiones fronterizas y que no se entienden como controles fronterizos, sino como controles de tipo general.

Según el nuevo mandato del gobierno federal austriaco – el cual solamente habilita la mera asistencia de las fuerzas de seguridad para combatir los delitos de carácter transfronterizo, sobre todo para la averiguación de acontecimientos en materia de seguridad y extranjería – cumple el equipo de soldados de asistencia únicamente una función de mera observación.

En sus actividades de asistencia no disponen los soldados del ejército austríaco de ninguna competencia ejecutiva – lo que significa que no poseen la facultad de interrogar, cachear y detener a una persona bajo sospecha – y están capacitados únicamente para patrullar e informar después a la policía local sobre incidentes sospechosos. La policía local es, por tanto, la única institución que puede tomar medidas de tipo ejecutivo. Por este motivo la aportación de la asistencia del ejército para esclarecer los delitos cometidos en la provincia de Burgenland es casi

¹²⁵ Datos, facilitados por cortesía de parte del general de brigada *Günter Schittler*, Jefe del Departamento II/2/e (Nationale Stelle FRONTEx, Grenzdienst, Flughafen- und Flugsicherheitswesen), Ministerio del Interior, 1014 Viena, Minoritenplatz 9.

¹²⁶ Véase nota 75.

mínima y representa tan sólo un 0,5 por ciento (!). Esto significa que ni siquiera uno de cada cien casos delictivos en el área vigilada por el ejército fue comunicado por las patrullas de soldados. Para precisar este dato se puede destacar que, en el lapso de 16 meses entre finales de 2007 hasta abril de 2009, se dió solamente aviso de 23 personas sospechosas por parte de las patrullas a la policía local. Paralelamente fueron detectados un total de 19 inmigrantes ilegales.

Desde finales del año 2007 patrullan 758 soldados del ejército austriaco – cuya reducción a principios del año 2010 por motivos presupuestarios abarcó la cifra de 160 – en la provincia de Burgenland y en las cercanías de la frontera con Hungría. El 9 de diciembre de 2009 decidió el gobierno austriaco la continuación de estas actividades de asistencia del ejército en las cercanías de las fronteras al este hasta finales del año 2010¹²⁷.

El argumento esencial para este tipo de actividades, por motivos de seguridad de las patrullas del ejército principalmente en la región fronteriza entre Burgenland y Hungría, se basa en la “*demanda subjetiva de la población local para su seguridad*” (sic)¹²⁸. Este argumento se ve sin embargo debilitado mediante la comparación de la proporción per capita de delitos contra el patrimonio, que alcanza en la provincia de Burgenland solamente un porcentaje de 0,023, mientras que en el promedio de toda Austria llega al porcentaje de 0,048, doblando así la cifra de la provincia de Burgenland.

Hasta ahora han sido empleados un total de 11.593 soldados del ejército austriaco para este tipo de operaciones de asistencia. El ejército austriaco fue solicitado como fuerza de apoyo por la policía en 259 ocasiones y en un total de 51 casos fueron requeridas de forma crítica medidas de salvamento de las fuerzas armadas. Desde comienzos del año 2008 constan un total de 1.794 detecciones registradas por soldados, entre las cuales se dió aviso a la policía en 1.352 ocasiones. La mayoría de estos casos estaba relacionada con la situación de puertas de casas privadas que habían quedado abiertas (sic).

En cuanto a los costes causados por la actividad del ejército en las operaciones de asistencia ascendieron éstos en los primeros meses desde la abolición de los controles fronterizos – finales del año 2007 – hasta los 29,3 millones de Euros. De esta suma concernieron 20,2 millones de Euros a remuneraciones adicionales previstas

¹²⁷ Ejército Austriaco (ed.), Servicio de Prensa de 9 de diciembre de 2009.

¹²⁸ Véase Teuer und ineffizient: Rechnungshof rügt Assistenzinsatz, Salzburger Nachrichten de 9 de marzo de 2010, p. 7.

específicamente para los miembros de los dos equipos de comando. Sus oficiales recibieron primas de hasta 398,16 Euros diarios con motivo de cada acción, mientras que el sueldo diario de los soldados designados obligatoriamente para las operaciones de asistencia alcanzó únicamente 7,62 Euros¹²⁹.

Según una evaluación oficial del Tribunal de Cuentas Austríaco podría ser empleada esta cifra de casi 30 millones de Euros en el envío de 270 agentes de policía instruidos específicamente en este sentido y que dispondrían de las competencias ejecutivas necesarias para el control efectivo de las regiones fronterizas. Los soldados son destinados a las regiones fronterizas tras la instrucción básica de 9 semanas por un período de 8 semanas – con una semana para la preparación operativa y otra para la recapacitación y eventual evaluación de lo acontecido. Una vez completado este período son reenviados a sus guarniciones para su instrucción específica en armamento, lo cual explica por otra parte su escasa preparación inicial durante la instrucción básica para la interceptación y arresto de personas sospechas.

8 BIBLIOGRAFÍA

I. Monografías

Subregionale Präferenzonen als Mittel lateinamerikanischer Integrationspolitik, Sonderband der Zeitschrift für Lateinamerika, Wien 8-1975, hrsg. vom Österreichischen Lateinamerika Institut/Wien, 150 Seiten (inkl. spanischer und portugiesischer Zusammenfassung);

Rechtsfragen der Wirtschaftsintegration zwischen Entwicklungsländern, dargestellt am Beispiel Lateinamerikas und der Karibik (1976), 883 Seiten;

Wirtschaftliche Integration in Lateinamerika und der Karibik, hrsg. von der OBERBANK/Linz (1977), 47 Seiten;

Der zentralamerikanische Integrationsprozeß und seine gegenwärtigen Umstrukturierungsversuche in rechtlicher und ökonomischer Sicht, Sonderband 16-1979 der Zeitschrift für Lateinamerika, Wien, hrsg. vom Österreichischen Lateinamerikainstitut/Wien, 102 Seiten;

Sozioökonomische Basisdaten der Länder der “Dritten Welt” und Kennziffern der Weltwirtschaft – unter besonderer Berücksichtigung Lateinamerikas, in: Lateinamerika-Aspekte, hrsg. vom Österreichischen Lateinamerika Institut/ Wien Nr. 4/5-1979, 42 Seiten;

Revindikation von historischen Gebietstiteln in Lateinamerika – Die Forderung Boliviens auf Zugang zum Meer, Schriftenreihe des Instituts für Europäische und Vergleichende Rechtsgeschichte an der Universität Graz, Band 16 (1983), 68 Seiten;

¹²⁹ Véase *Seidl, C.* Rechnungshof: Assistenzeinsatz zehrt das Heer aus, *Der Standard* de 9 de marzo de 2010, p. 8.

Derecho Europeo. El derecho institucional de las tres Comunidades Europeas y el derecho material de la Comunidad Económica Europea. Samt Anexo A: La integración económica en América Latina y en el Caribe und Anexo B: Las relaciones entre América Latina y las Comunidades Europeas (gem. mit M. Schweitzer), Editorial Depalma/Buenos Aires (1987), 371 Seiten;

Argentinien (gem. mit J. Bünstorf), hrsg. von der Deutschen Bank, Mainz (1987), 96 Seiten; Europäisches Parlament und Lateinamerika/Karibik. Lateinamerika und die Karibik als Gegenstand der politischen Arbeit des Europäischen Parlaments im Zeitraum 1963-1988, Forschungsberichte des Europäischen Dokumentationszentrums der EG (EDZ) am Institut für Völkerrecht, Europarecht und Internationale Beziehungen an der Universität Innsbruck, Bd. I (1989), 375 Seiten;

GATT, ALADI y NAFTA. Pertenencia simultánea a diferentes sistemas de integración (gem. mit D. Prager), Ciudad Argentina-Editorial de Ciencia y Cultura/Buenos Aires (1998), 166 Seiten;

Derechos Humanos e integración. Protección de los Derechos Humanos en la Comunidad Andina y en la Unión Europea (gem. mit M. Frischhut), Schriftenreihe der Universidad Andina Simón Bolívar/Quito-Ecuador, Colección Temas Vol. 11 (2004), 188 Seiten ;

Hundert Jahre völkerrechtliche (Schieds-)Gerichtsbarkeit in Zentralamerika. Von der «Corte de Cartago» (1907 ff.) zur «Corte de Managua» (1992/94 ff.) (gem. mit K. Henning), Lit Verlag Wien (2006), 445 Seiten ;

(Schieds-)Gerichtsbarkeit in der Karibik. Von der Ad-hoc-Schiedsgerichtsbarkeit in der CARICOM/CCM zum «Karibischen Gerichtshof» in der CSME, Lit Verlag Wien (2007), 379 Seiten;

Herausgeberschaft des Sammelbandes «Cooperación y Conflicto en el MERCOSUR», M.E.L. Editor, Córdoba/Argentinien (2007), 244 Seiten;

Herausgeberschaft des Sammelbandes “MERCOSUR y UNION EUROPEA”, Lerner Editora S.R.L., Córdoba /Argentinien (2008), 343 Seiten;

Regionaler Menschenrechtsschutz. Dokumente samt Einführungen (gemeinsam mit W. Karl), Band I Allgemeiner Schutzbereich, Nomos-Verlag/Baden-Baden (2008), Teilband 2: Amerika, Afrika, Islamisch-Arabischer Raum, Asiatisch-Pazifischer Raum, 588 Seiten;

2. Artículos científicos

Integrationsräume in Lateinamerika, in: Zeitschrift für Lateinamerika, Wien, hrsg. vom Österreichischen Lateinamerika Institut/Wien 1972, S. 21-33;

Wirtschaftliche Kooperation und Integration in der Karibik, in: Bericht der Deutschen Stiftung für Internationale Entwicklung (1975), S. 1 – 45;

La “cuenca hidrológica internacional” (“international drainage/river-basin”) como noción jurídica de derecho internacional público y su aplicación a los usos distintos de navegación de las aguas de la “Cunca del Plata” in: TEMIS/Zaragoza 1976, S. 287 – 319;

Regionale und subregionale Integrationszonen in Lateinamerika und der Karibik, in: Verfassung und Recht in Übersee/Hamburg 1976, S. 71 – 80;

Der Beitrag der Industrienationen zum wirtschaftlichen Aufbau Lateinamerikas – dargestellt am Beispiel der Beziehungen EWG-Lateinamerika, in: Zeitschrift für Lateinamerika, Wien, hrsg. vom Österreichischen Lateinamerika Institut/Wien 1978, S. 21 – 87

Economic integration in Latin America and the Caribbean, in: Economics/ Tübingen, Vol. 19, 1979, S. 94 – 107;

Amazonas Pakt, in: Waldmann, P. – Zelinsky, U. (Hrsg.), Politisches Lexikon Lateinamerika, Beck-Verlag/München (1980), S. 363 – 367

Neueste Entwicklungen im fortschreitenden Integrationsprozeß in Lateinamerika, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart/Tübingen 1980, S. 527 – 563;

Rechtsfragen in zwischenstaatlichen Krisen- und Konfliktslagen in Lateinamerika, in: Zeitschrift für Lateinamerika, Wien, hrsg. vom Österreichischen Lateinamerika Institut/Wien 1980, S. 37 – 66;

Regionale Integrationsideologie und innerstaatliche Legitimationsbedürfnisse, in: Benecke, M. – Domitra, M. – Mols, M. (Hrsg.), Integration in Lateinamerika, Band 17 der Beiträge zur Soziologie und Sozialkunde Lateinamerikas, hrsg. von H.-A. Steger, Wilhelm Fink Verlag/München (1980), S. 215 – 234;

Der Amazonas Pakt als Ausdruck brasilianischen Hegemoniestrebens in Lateinamerika, in: Lateinamerika-Berichte, hrsg. vom Österreichischen Lateinamerika Institut/Wien, Januar/Februar 1980, S. 2 – 12;

Die “Lateinamerikanische Integrationsassoziation” (ALADI) als Rechtsnachfolger der “Lateinamerikanischen Freihandelszone” (ALALC) in: Verfassung und Recht in Übersee/Hamburg 1980, S. 361 – 370;

Regionale technische Kooperation und Transfer von Technologie am Beispiel Zentral- und Südamerikas sowie der Karibik, in: German Yearbook of International Law/Berlin 24/1981, S. 377 – 418;

Militärregime in Lateinamerika. Auf der Suche nach einer politischen Legitimierung, in: Dos Mundos/Wien 7/1982, S. 19 – 21;

Unidades de Contas, in: Limongi Franca, R. (Hrsg.), Enciclopédia Saravia do Direito/Sao Paulo 1982, Bd. 75, S. 451 – 456;

Características, función y empleo de las unidades de cuentas, in: Revista de Derecho Comercial y de las Obligaciones/La Plata, Año 15, No 85, Febrero 1982, S. 89 – 95;

Der Amazonas-Pakt, in: Waldmann, P. – Zelinsky, U. (Hrsg.), Politisches Lexikon Lateinamerika, 2. Auflage, Beck-Verlag/München (1982), S. 360 – 363;

URUPABOL-Gruppe, in: Waldmann, P. – Zelinsky, U. (Hrsg.), Politisches Lexikon Lateinamerika, 2. Auflage, Beck-Verlag/München (1982), S. 410 – 412;

Lateinamerikanische Integrationsassoziation, in: Waldmann, P. – Zelinsky, U. (Hrsg.), Politisches Lexikon Lateinamerika, 2. Auflage, Beck-Verlag/München (1982), S. 383-386;

Organisation der Staaten der Ostkaribik, in: Waldmann, P. – Zelinsky, U. (Hrsg.), Politisches Lexikon Lateinamerika, 2. Auflage, Beck-Verlag/München (1982), S. 400 – 402;

Rechtsfragen aus Anlaß der Sukzession der ALALC durch die ALADI, in: Lücke, G. – Ress, G. – Will, M. (Hrsg.) Rechtsvergleichung, Europarecht und Staatenintegration, Gedächtnisschrift für L.-J. Constantinesco, Carl Heymanns-Verlag/Köln u. a. (1983), S. 259 – 282;

La Plata Basin, in: Bernhardt, R. (ed.), Encyclopedia of Public International Law, North Holland Publishing Company/Amsterdam u. a. 1983, Vol. 6, S. 237 – 241;

Boundary Disputes in Latin America, in: Bernhardt, R. (ed.), Encyclopedia of Public International Law, North Holland Publishing Company/Amsterdam u. a. 1983, Vol. 6, S. 60 – 66;

9 Stichwörter: ALADI, Allgemeines Präferenzsystem, Entwicklungsvölkerrecht, Ermächtigungsklausel, Internationales Seerecht, Österreichische Entwicklungspolitik, Petrolatin, URUPABOL, Organisation der Staaten der Ostkaribik, in: Nohlen, D. (Hrsg.), Lexikon Dritte Welt, 2. Auflage, Rowohlt-Verlag/Reinbek bei Hamburg (1983) [im Umfang von 27 Seiten];

URUPABOL, in: Waldmann, P. – Zelinsky, U. (Hrsg.), América Latina/Barcelona (1984), S. 360 f.

Tratado de Cooperación Amazónica, in: Waldmann, P. – Zelinsky, U. (Hrsg.), América Latina/Barcelona (1984) S. 319 – 321

Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), in: Waldmann, P. – Zelinsky, U. (Hrsg.), América Latina/Barcelona (1984), S. 338 – 340

Organización de Estados Caribeños Orientales, in: Waldmann, P. – Zelinsky, U. (Hrsg.), América Latina/Barcelona (1984), S. 352 f

Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Österreich und Lateinamerika, in: Europäisch-Lateinamerikanische Wirtschafts-Kooperation, hrsg. v. Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg u. a., Deutscher Institut-Verlag/Köln 1985, S. 157 – 206; 387 – 396;

7 Stichwörter (ALADI, CARICOM/CCM, BCIE, ECCM, CDB, IDB, OECS), in: Andersen, M. – Woyke, W. (Hrsg.), Handwörterbuch Internationale Organisationen, Opladen (1985) [im Umfang von 17 Seiten];

Sozioökonomische Grundstrukturen Costa Ricas unter besonderer Berücksichtigung außenwirtschaftlicher Verflechtungen, in: Maislinger, A. (Hrsg.), Costa Rica, Inn-Verlag/Innsbruck 1986, S. 159 – 173;

Costa Rica: traditioneller und aktueller Hort der Humanität in Lateinamerika, in: Maislinger, A. (Hrsg.), Costa Rica, Inn-Verlag/Innsbruck 1986, S. 377 – 383;

Die URUPABOL-Gruppe (GRUPO URUPABOL) als subregionaler Kooperationsmechanismus im Cono Sur, in: Nohlen, D. – Fernández Baeza, M. – Bareiro, O. (Hrsg.), Kooperation und Konflikt im La-Plata-Becken, Verlag Breitenbach Publishers/Saarbrücken u. a. 1986, S. 205 – 211;

Struktur und Funktion des La-Plata-Becken-Vertrages, in: Nohlen, D. – Fernández Baeza, M. – Bareiro, O. (Hrsg.), Kooperation und Konflikt im La-Plata-Becken, Verlag breitenbach Publishers/Saarbrücken u. a. 1986, S. 167 – 191;

8 Stichwörter: ALADI, Allgemeines Präferenzsystem, Entwicklungspolitik Österreichs, Entwicklungsvölkerrecht, Ermächtigungsklausel, Internationales Seerecht, Menschenrechte und Internationale Schutzverfahren, Petrolatín, in: Nohlen, D. (Hrsg.), Lexikon Dritte Welt. Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen, vollständig aktualisierte Neuausgabe, Rowohlt-Verlag/Reinbek bei Hamburg (1989) [im Umfang von 27 Seiten];

Las relaciones económicas y políticas entre las Comunidades Europeas y América Latina, in: Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1988, Servicio Editorial Universidad del País Vasco/Vitoria 1990, S. 483 – 524;

Competencias y responsabilidades de los parlamentos comunitarios y sus relaciones interinstitucionales, in: Vacchino, J.M. (ed.), La dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional, Band II/Buenos Aires 1990, S. 69 – 104;

Schutz der indigenen Bevölkerung und des tropischen Regenwaldes – Völkerrechtliche Regelungsdefizite im Bereich der “(Menschen)Rechte dritter Generation” unter besonderer Berücksichtigung Lateinamerikas, in: Borsdorf, A. (Hrsg.), Lateinamerika – Krise ohne Ende?, Innsbrucker Geographische Studien Band 21, 1994, S. 101 – 130;

Integrationszonen als Elemente der politischen, wirtschaftlichen und völkerrechtlichen Wirklichkeit beider Amerikas in den neunziger Jahren, in: Lateinamerika-Informationen, hrsg. vom Österreichischen Lateinamerika-Institut/Wien 2/3-1995, S. 1 – 10;

7 Stichwörter: Gemeinsamer Markt der Ostkaribik, Interamerikanische Entwicklungsbank, Karibische Entwicklungsbank, Karibische Gemeinschaft/Karibischer Gemeinsamer Markt, Lateinamerikanische Integrationsassoziation, Organisation der Staaten der Ostkaribik,

Zentralamerikanische Bank für Wirtschaftliche Integration, in: Andersen, U. – Woyke, W. (Hrsg.), Handwörterbuch Internationale Organisationen, 2. Auflage, utb Leske+Budrich-Verlag/Opladen, (1995) [im Umfang von 27 Seiten];

Zur GATT-Kompatibilität von Mehrfachmitgliedschaften in regionalen Präferenzzonen – dargestellt am Beispiel Mexikos in der NAFTA/ALADI und Liechtensteins im EWR/Zollanschlußvertrag Schweiz (gem. mit D. Prager), in: Archiv des Völkerrechts 4/1997, S. 367 – 429;

La pertenencia simultánea de un Estado a varios esquemas de integración económica y el sistema del GATT, in: Roma e America. Diritto Romano Comune/Rom 6/1998, S. 3 – 69;

La pertenencia a varios modelos de integración: el caso de América Latina (gem. mit D. Prager), in: comercio exterior (México) 3/1998, S. 234 – 252;

La cláusula de la nación más favorecida en ALADI y los recientes procesos de integración con países fuera de América Latina (gem. mit D. Prager), in: INTAL (ed.), Integración & Comercio/Buenos Aires 3/97, S. 51 – 72;

8 Stichwörter: ALADI, Allgemeines Präferenzsystem, Entwicklungspolitik Österreichs, Entwicklungsvölkerrecht, Ermächtigungsklausel, Internationales Seerecht, Menschenrechte und internationale Schutzverfahren, Petrolatín, in: Nohlen, D. (Hrsg.), Lexikon Dritte Welt, 10. Auflage, Rowohlt-Verlag/Reinbek bei Hamburg (1998) [im Umfang von 28 Seiten];

Demokratisierungsklauseln in regionalen Präferenzzonen. Europäische versus lateinamerikanische Praxis, in: JRP 3/2001, Springer-Verlag/Wien, S. 185 – 208;

El “diálogo político” y el “compromiso democrático” en las zonas de integración económica en América Latina ¿Copia fiel de la experiencia europea o concepto genuino?, in: Drnas de Clément, Z. – Lerner, M. (ed.), Estudios de Derecho Internacional en Homenaje al Profesor Ernesto J. Rey Caro, Marcos Lerner Editora/Córdoba 2002, S. 1241 – 1279;

3 Stichworte: ALADI (S. 31-33); Organisation der Staaten der Ostkaribik (OECS) (S. 628-630); Petrolatín (S. 672) in: D. (Hrsg.), Lexikon Dritte Welt, Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen, 12. Auflage, Rowohlt-Verlag/Reinbek bei Hamburg (2002);

Unterschiedliche Konzeptionen des Menschenrechtsschutzes in der lateinamerikanischen und in der europäischen Integration: Die “Andine Menschenrechts-Charta 2002” (gem. mit M. Frischhut), Verfassung und Recht in Übersee/Hamburg 3/2003, S. 405-440 (1. Teil) und Verfassung und Recht in Übersee 4/2003, S. 555-581 (2. Teil);

Diferentes concepciones de la protección de los derechos humanos en la integración europea y latinoamericana. La “Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos” (2002) (gemeinsam mit M. Frischhut), in: Anuario Argentino de Derecho Internacional 2004, S. 3 – 79 ;

Integration in Lateinamerika und in der Karibik. Aktueller Stand und zukünftige Entwicklungen, in: Verfassung und Recht in Übersee 1/2005, S. 6 – 55;

Integration. Rechtsfragen der wirtschaftlichen Integration in Lateinamerika und der Karibik, in: Drekonja-Kornat, G. (Hrsg.), Lateinamerikanistik in Österreich, Böhlau Verlag Wien 2005, S. 109 – 148;

Neuerungen im lateinamerikanischen und karibischen Integrationsrecht, in: Verfassung und Recht in Übersee 1/2006, S. 66 – 97;

Der lange Arm von Greenpeace. Umweltprobleme am Río Uruguay, in: Lateinamerika Analysen 14, hrsg. vom Hamburger IIK, 2/2006, S. 207 – 229;

Problemas ambientales en el Río Uruguay. El caso de las pasteras (Argentina v Uruguay) (gemeinsam mit Z. Drnas de Clément), in: Hummer, W. (ed.), Cooperación y conflicto en el MERCOSUR, M.E.L. Editor, Córdoba/Argentinien (2007), S. 103 – 136;

- Neuerungen im lateinamerikanischen und karibischen Integrationsrecht im Jahre 2006, in: *Verfassung und Recht in Übersee* 1/2007, S. 76 – 112;
- “Hacer desaparecer” und “impunidad”. Das “Verschwindenlassen”, seine Sanktion und Pardonierung (gemeinsam mit J. Mayr-Singer), in: Bausback, W. – Gornig, G. – Irmscher, T. – Schöbener, B. (Hrsg.), *Iustitia et Pax. Gedächtnisschrift für Dieter Blumenwitz* (2007), S. 653 – 706;
- Liberalização do Comércio de Serviços no MERCOSUL e na Comunidade Andina à luz do Artigo V GATS (gemeinsam mit A. Schmid), in: Hummer, W. (Hrsg.), *MERCOSUR y Unión Europea*, M.E.L. Editor Córdoba/Argentinien (2008), S. 251 – 316;
- Cambio de lado de Venezuela en el Cono Sur. Retiro de la Comunidad Andina (CAN) y adhesión al MERCOSUR in: *Fundación Konrad-Adenauer (Ed.) Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (2008), S. 535-563;
- Investment rules in regional integration agreements in Latin America. The case of the Andean Pact/Andean Community, in: Binder, C. – Kriebaum, U. – Reinisch, G. – Wittich, S. (eds.), *International Investment Law for the 21st Century, Essays in Honour of Christoph Schreuer*, Oxford University Press (2009), S. 561 – 590; Nachdruck in: *Revista de Direito Público da Economia (RDPE)* No. 31 julho/setembro 2010, S. 169 – 209;
- Die “Union Südamerikanischer Staaten”/“Unión de Naciones Suramericanas” (UNASUR), in: Fischer, P. ua. (Hrsg.), *FS Heribert F. Köck*, Linde-Verlag/Wien (2009), S. 210 – 234;
- Regionaler Menschenrechtsschutz in beiden Americas, in: Hummer, W. – Karl, W. *Regionaler Menschenrechtsschutz. Dokumente samt Einführungen*, Bd. I *Allgemeiner Schutzbereich, Teilband 2: Amerika, Afrika, Islamisch-Arabischer Raum, Asiatisch-Pazifischer Raum*, Nomos-Verlag/Baden-Baden (2009), S. 622 – 667;
- Von der “Gemeinschaft” zur “Union” Südamerikanischer Nationen, in: *Verfassung und Recht in Übersee* 1/2009, S. 7 – 21;
- La elaboración de una Carta de los Derechos Fundamentales del MERCOSUR desde una perspectiva europea, in: *Konrad Adenauer-Stiftung/Programa Estado de Derecho para Latinoamérica* (Hrsg.), *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* 2009, S. 689 – 722;
- Zur Fortentwicklung des lateinamerikanischen Integrationsrechts an der Schwelle einer neuen Dekade, *Verfassung und Recht in Übersee* 1/2010, S. 100 – 129;
- Las relaciones bilaterales entre la Unión Europea y México con especial referencia a la Asociación Estratégica, in: *Molina del Pozo, C. F. – Palacios Cruz, T. (dir.), Relaciones bilaterales entre México y Europa, el estado de la cuestión*, Juruá Editorial/Curitiba (2011), S. 187 – 238;
- Organisation der Zentralamerikanischen Staaten (ODECA), Zentralamerikanischer Gemeinsamer Markt (MCCA) und Zentralamerikanisches Integrationssystem (SICA), in: *Grimmel, A. – Jacobbeit, C. (Hrsg.), Regionale Integration* (2015), S. 321 – 354;
- Behandlung völkerrechtlicher (Vor)Fragen durch unionsrechtliche Gerichte (EuGH und EuG) – der Fall Spanisch-Westsahara/Polisario, in: *Hummer, W. Die Europäische Union – das unbekannte Wesen*, Bd. 3 (2017), S. 492 – 507;
- Tripartite land- und seerechtliche Abgrenzungskonflikte im Cono Sur. Ein “Korridor” zum Meer für den Binnenstaat Bolivien und eine neue “Äquidistanzlinie” zwischen Peru und Chile, in: *Lorenzmeier ua (Hrsg.), Festschrift für Christoph Vedder* (2017), 18 Seiten (im Druck).