



SEMINARIO PERMANENTE SOBRE
MIGRACIONES INTERNACIONALES Y EXTRANJERÍA

Espacio abierto de Interculturalidad
y Derechos Humanos



TRASCENDENCIA DEL MANUAL COMÚN Y DE LA INSTRUCCIÓN CONSULAR COMÚN EN LA INMIGRACIÓN A LA UNIÓN EUROPEA.

(Aportación escrita a la 1ª Sesión de INTERMIGRA, 16 de Junio de 2005).

Ángel G. CHUECA SANCHO

Director de INTERMIGRA.

I.-INTRODUCCIÓN.-

Al estudiar EL DERECHO JUDICIAL EN LA CONFIGURACIÓN DEL DERECHO DE EXTRANJERÍA, con el ponente JUAN LUIS IBARRA ROBLES, y en la sesión posterior de Seminario, realizada en la sede del REiCAZ, surgió el tema del cruce de fronteras y del Derecho de la Unión Europea.

Vamos a ver algunos aspectos del Manual común y de la Instrucción consular común. Ambos textos se enmarcan en lo que podemos denominar como el Derecho SCHENGEN.

II) EL MANUAL COMÚN.-

Parte del Derecho SCHENGEN se contiene en **EL MANUAL COMÚN**, adoptado por el COMITÉ EJECUTIVO SCHENGEN, mediante la Decisión 1999/435/CE, en 1999 (texto en http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/oj/dat/2002/c_313/c_31320021216es00970335.pdf) y modificado en varias ocasiones.

Este Manual común sólo sería publicado en 2002 tras su desclasificación (Diario Oficial de la Unión Europea –DOUE- C 313,

16.12.2002, p. 97). Si fue o no fue aplicado antes de su desclasificación no lo sabemos.

El Manual establece en su parte I las condiciones de entrada en el territorio del espacio Schengen (pasos fronterizos habilitados, documentos válidos, visados). Dedicada la parte II al control fronterizo (finalidad, modalidades, sellos, funcionarios de enlace, regímenes particulares).

El Manual ha sido modificado en varias ocasiones, destacando la Decisión 2004/574/CE, del Consejo, de 29 de Abril de 2004 (DOUE L 261, 6.8.2004, p. 36) y el Reglamento (CE) nº 2133, del Consejo, de 13 de Diciembre de 2004 (DOUE L 369, 16.12.2004, p. 5) sobre el sellado sistemático de los documentos de viaje de los nacionales de terceros países en el momento de cruzar las fronteras exteriores.

III.-LA INSTRUCCIÓN CONSULAR COMÚN.

La Instrucción consular común fue adoptada por el COMITÉ EJECUTIVO SCHENGEN como Anexo I a la Decisión de 1999, antes citada, que adoptaba el Manual común; forma pues parte de este Manual y sería desclasificada y publicada asimismo en 2002 (texto en http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/oj/dat/2002/c_313/c_31320021216es00010096.pdf).

Para los efectos de la práctica de la Abogacía y de la asesoría a extranjeros interesan sobre todo los tres aspectos siguientes:

1º Las cuatro categorías de visados que regula la Instrucción (Apartado I, pp. 6-7): El visado uniforme (cuyas clases son el visado de tránsito aeroportuario, el de tránsito, de corta duración o de viaje, el visado múltiple, los visados colectivos), el visado para estancias de larga duración, el de validez territorial limitada y el visado en frontera. Determina a la vez el Estado competente para expedir el visado, así como las funciones de la misión diplomática y de la oficina consular competente.

2º Conviene consultar además el apartado V relativo a la tramitación y resolución de las solicitudes de visado (pp. 7-9)); en esta materia se conceden importantes poderes a los agentes diplomáticos y consulares del Estado competente.

Este apartado incluye un subapartado 1.5, titulado “examen de la buena fe de los solicitantes”, el párrafo primero del cual indica expresamente: “Para su apreciación positiva¹ se comprobará si los solicitantes se encuentran entre las personas de buena fe conocidas como tales en el marco de la cooperación consular local”. Esa “buena fe” la examina el funcionario consular y la aprecia con la mayor discrecionalidad

3º Otro aspecto esencial es el regulado en el apartado VIII, la cooperación consular común entre los Estados del espacio Schengen (pp. 21-23); esa cooperación está destinada a evitar solicitudes simultáneas o consecutivas a una denegación reciente.

Se materializa en “la evaluación de los riesgos migratorios...la determinación de criterios comunes para la tramitación de los expedientes, el intercambio de información sobre utilización de documentos falsos, sobre las posibles redes de inmigración ilegal y sobre las denegaciones de solicitudes manifiestamente infundadas o fraudulentas de visados” (subapartado 1).

Resulta curioso que también en esta Cooperación consular local se hable de la buena fe; para ello las misiones diplomáticas y las oficinas consulares europeas podrán intercambiar información, entre otros datos sobre personas a las que se haya denegado el visado por usar documentos falsos, “por haberse apreciado riesgos para la seguridad y, especialmente, porque existen sospechas de tentativa de inmigración ilegal”

Si nos centramos en los ANEXOS, además de la lista de terceros países a los cuales se exige el visado o se les exime de él, se regulan otros

¹ De la petición de visado

aspectos del mayor interés práctico, entre los que destacaré los siguientes:

- a) Anexo 4: Lista de documentos que autorizan la entrada sin visado
- b) Anexo 11: Criterios para determinar los documentos de viaje que pueden llevar visado
- c) Anexo 13: Indicaciones sobre el modo de cumplimentar la etiqueta de visado
- d) Anexo 15: Modelos de impresos armonizados para las declaraciones de invitación, las declaraciones compromisos de toma a cargo o los certificados de alojamiento
- e) Anexo 16: Modelo de formulario armonizado para la presentación de la solicitud de visado.

La Instrucción ha sido modificada en varias ocasiones, siendo la modificación más significativa la realizada por el Reglamento (CE) nº 415/2003 del Consejo, de 27 de Febrero de 2003, sobre expedición de visados en frontera, incluidos los de marinos en tránsito (DOUE L 64, 7.3.2003, p. 1)

IV.- CONCLUSIÓN.

En definitiva la trascendencia para las migraciones hacia la Unión Europea del Manual común y de la Instrucción consular común resulta clara. La vertiente práctica de ambos textos también es indudable.

El uso frecuente de conceptos jurídicos indeterminados y la enorme discrecionalidad que se concede a los agentes diplomáticos y consulares (la apreciación de la "buena fe") resultan hoy inadmisibles.

El conocimiento de ambos textos puede contribuir a una mejor defensa de los extranjeros que desean venir a la Unión Europea y que en ningún caso deben ver olvidados sus Derechos Humanos, sea cual sea su status migratorio.