PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

29.9.2008

DOCUMENTO DE TRABAJO Nº 1

sobre la Comunicación de la Comisión COM(2008)0069: Preparación de los próximos pasos en la gestión de fronteras en la Unión Europea Parte I: medidas propuestas

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

Ponente: Jeanine Hennis-Plasschaert

La preparación del espacio Schengen ha supuesto una nueva reflexión sobre el concepto de «gestión integrada de las fronteras» planteado en el Consejo Europeo de Laeken (diciembre de 2001) y desarrollado posteriormente en una Comunicación de la Comisión Europea (CE) de 2002[1], así como en el Programa de la Haya sobre el formato del «sistema de gestión integrada de las fronteras exteriores».

La Comisión Europea, teniendo en cuenta que el calendario establecido en 2002 ya se ha completado[2] (a pesar de que la aprobación o implementación de varias iniciativas legislativas y/o sistemas sigue pendiente[3]) y de que podrían considerarse nuevas iniciativas para alcanzar el objetivo de lograr una gestión verdaderamente integrada de las fronteras, con la doble finalidad de reforzar la seguridad y facilitar los desplazamientos de los nacionales de terceros países, emitió una Comunicación sobre este objetivo en febrero de 2008.[4]

En la Comunicación se describen tres nuevos elementos básicos en materia de gestión:

- medidas de facilitación del cruce de fronteras para los viajeros de buena fe (programa de viajeros registrados);
- creación de un sistema de entradas y salidas de los nacionales de terceros países;
- instauración de un sistema electrónico de autorización de viaje.

La Comisión Europea tiene previsto presentar las propuestas legislativas pertinentes entre 2009 y 2010 con vistas a que las nuevas medidas se pongan en marcha entre 2012 y 2015. La Comisión Europea resaltó que en la nueva arquitectura de Europa en la que se inscribirá la gestión de las fronteras, el uso compartido de datos e información se convertirá en un factor clave de cara a afrontar las amenazas a la seguridad. Asimismo, destacó que la interoperabilidad, la conectividad y la sinergia entre los diferentes sistemas y bases de datos serán fundamentales.

1. Facilitación del cruce de fronteras: programa de viajeros registrados

No hay duda de que, en la actualidad, los desplazamientos internacionales se caracterizan por un aumento en el nivel de seguridad y, en consecuencia, por un incremento paralelo de las molestias. Por tanto, cabría considerar una posible simplificación de los controles fronterizos a fin de facilitar los desplazamientos de los nacionales de terceros países. El Derecho comunitario actual no permite simplificar los controles para determinadas categorías de viajeros, a excepción de los nacionales de países terceros que residen en las regiones fronterizas de los países vecinos. Con la introducción del programa propuesto, los viajeros originarios de terceros países, tanto si están o no sujetos a la obligación de visado, podrían someterse voluntariamente a un examen previo realizado sobre la base de criterios comunes de control con el fin de obtener el estatuto de «viajero registrado».

[1] COM(2002) 233 final. Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.
[2] Marco legislativo consolidado, normas simplificadas para el tráfico fronterizo menor, creación de la Agencia FRONTEX para dar cobertura a la dimensión operativa, creación del Fondo europeo para las fronteras exteriores a fin de dar apoyo financiero a los Estados miembros.
[3] Código Comunitario sobre Visados, VIS, SIS II.
[4] COM (2008) 69 final. Preparación de los próximos pasos en la gestión de fronteras en la Unión Europea y SEC (2008) 153.

La ponente respalda en principio el supuesto subyacente, a saber, la creación de estos «flujos suavizados» que permiten a los viajeros beneficiarse de unos controles más rápidos y simplificados. Al mismo tiempo, pone en tela de juicio algunos términos utilizados en la Comunicación, tal como «bajo riesgo» y viajeros de «buena fe», ya que implicarían que la mayoría de viajeros se consideran *a priori* como de «alto riesgo» y de «mala fe». Aunque la ponente considera que la preparación de un programa de viajeros registrados de la Unión Europea es la opción correcta, quisiera señalar que, por principio, está en desacuerdo con la tendencia actual de dejar a un lado la presunción de inocencia. Cabría decir que, aunque lentamente, es innegable que se está eliminando la carga de la prueba. La inocencia ya no se presume, sino que debe ser demostrada.

En marzo de 2008, el Comisario Frattini declaró que sería importante desde el punto de vista político que Europa entablara negociaciones con los Estados Unidos en relación con la creación de un nuevo y único programa de viajeros transatlánticos, ya que este país ha adquirido una amplia experiencia en materia de programas de viajeros registrados. Europa y los Estados Unidos tendrán que acordar unos criterios comunes a fin de conseguir que sus respectivos sistemas resulten interoperables. Mientras tanto, varios Estados miembros han iniciado negociaciones bilaterales con las autoridades estadounidenses. El Ministerio de Justicia neerlandés y el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, por ejemplo, firmaron una declaración conjunta que permite a los ciudadanos de ambos países cruzar sus fronteras con un sistema de paso fronterizo automatizado. Este programa de control acelerado de viajeros internacionales (*International Expedited Traveller*) constituye el primer programa bilateral transatlántico «por la vía rápida», cuya entrada en vigor está prevista para principios de 2009. Alemania está a punto de firmar una declaración similar, como ya lo hizo el Reino Unido el pasado mes de junio, aunque su relevancia es menor en este contexto dado que este país no forma parte del espacio Schengen. Así, es obvio que se corre el riesgo de acabar con 27 planteamientos diferentes y, por tanto, con un mosaico de sistemas basados en criterios diferentes, incluso en lo que respecta a la protección de datos.
La ponente defiende la adopción de un enfoque armonizado y, por este motivo, insta a la Comisión Europea a que acelere el proceso sobre la base de las mejores prácticas de los diferentes Estados miembros y a que se asegure de que estos sigan actuando de conformidad con el Derecho comunitario. En este sentido hay que decir que, por ejemplo, en relación con las negociaciones en curso sobre la posible ampliación del Programa de Exención de Visado, la actitud de varios Estados miembros ofrece pocas garantías.

2. Freno a la inmigración ilegal: sistema de entradas y salidas

La finalidad del sistema propuesto de entradas y salidas consiste en registrar por igual los desplazamientos de los titulares de visado y de aquellos que no lo posean, aplicándose de forma sistemática en todos los puntos de paso fronterizos exteriores (aéreos, terrestres y marítimos). El sistema podría utilizar datos biométricos para garantizar una coincidencia exacta entre los registros de entrada y los de salida de cada individuo y asegurar la transmisión directa de descripciones automáticas a las autoridades competentes en caso de que se constate que una persona ha rebasado la duración de estancia autorizada, tanto en el momento del rebasamiento como en el momento en que dicha persona salga de la Unión Europea.

Esta opción normativa no contó al principio con el apoyo de la Comisión Europea en su evaluación de impacto sobre el VIS. Consideró que el sistema resultaba extremadamente costoso (en términos de costes financieros, de oportunidad y de represalias) y que tenía un impacto significativo en materia de derechos fundamentales y de protección de datos. No obstante, según la Comisión Europea, parece que la viabilidad técnica de un sistema de entradas y salidas ha mejorado en este tiempo debido al desarrollo del VIS y, por consiguiente, resulta oportuno volver a evaluar la opción con mayor detenimiento.[1] Para aquellas situaciones en las que el sistema se debiera aplicar a nacionales de terceros países no sujetos a la obligación de visado, la redacción de la propia evaluación de impacto resulta muy prudente en lo que respecta al equilibrio entre «costes y beneficios». Se indica que más del 75 % de los inmigrantes ilegales detenidos en el territorio de los Estados miembros en 2006 procedían de terceros países sujetos a la obligación de visado para entrar en la UE. En este sentido, sería interesante disponer de más información sobre los datos, recopilados por un contratista externo, en los que se demuestra que en 2006 había unos 8 millones de inmigrantes ilegales en la UE, más de la mitad de los cuales entraron en la UE legalmente, pero se convirtieron en ilegales por haber rebasado su derecho de estancia.[2]

Todavía no se ha determinado si se necesita un sistema distinto para almacenar los datos de entrada y salida de los nacionales de terceros países, así como sus datos biométricos. Este nuevo sistema *podría* funcionar con la misma plataforma técnica que el SIS II y el VIS, explotando las sinergias con el sistema de correspondencias biométricas en curso de desarrollo y que *podría* constituir la base común para el sistema de entrada y salida, el VIS y el SIS II. El sistema de entradas y salidas implicaría la modificación del Reglamento relativo al VIS y del Código de Fronteras Schengen. Aún está por ver el modo en que este sistema propuesto interactuará con las cuestiones concernientes a la exención de visados, la exención a la obligación de facilitar información biométrica o las exenciones a los controles fronterizos y al sellado de documentos en las fronteras.

La ponente es consciente de que se supone que las personas que rebasan la duración de estancia autorizada representan la categoría más importante de inmigrantes ilegales en la Unión Europea y de que el concepto de rebasamiento de la estancia resulta fundamental en el sistema de entradas y salidas propuesto. Además, es cierto que, en la actualidad, los nacionales de terceros países que rebasan el periodo de estancia autorizada solo se identifican como resultado de algún (otro) episodio con las autoridades competentes, tal como operaciones de control en los lugares de trabajo o un arresto no relacionado por cargos penales. Aunque el sistema propuesto y la información con descripciones *podría* disuadir a los nacionales de terceros países de rebasar su estancia autorizada, así como proporcionar cifras e información sobre las características de los rebasamientos, la ponente resalta el hecho de que sigue siendo necesario que se produzca algún otro encuentro con las autoridades competentes para poder localizar al individuo que rebasa su periodo de estancia autorizada. Por tanto, considera que el sistema propuesto no logrará poner fin al fenómeno del rebasamiento por sí solo. Además, insiste en que se ofrezca una definición clara del concepto de rebasamiento de la estancia autorizada, en el cual se contemplen las posibles exenciones en determinadas circunstancias.

---

[1] SEC(2008) 153, p. 24.

[2] *Ibid* (n5), p. 8.

De forma más general, la ponente opina que es muy complicado obtener una perspectiva clara dada la falta de un plan maestro global (en el cual se defina la arquitectura general de la estrategia comunitaria en materia de fronteras, así como los detalles sobre el modo en que se espera que funcionen conjuntamente todos los programas y planes relacionados –en vigor, en preparación o en el nivel de desarrollo de políticas– y sobre la forma de optimizar la relación entre los programas vinculados). Una vez más, por tanto, se pone en tela de juicio la necesidad imperante de un nuevo sistema. Asimismo, y de acuerdo con la experiencia de los Estados Unidos, cabe decir que, sin duda alguna, supone un desafío mayor la implementación del sistema en relación con las salidas que con las entradas, en particular en lo que se refiere a las salidas terrestres y marítimas.

3. Lucha contra el terrorismo: sistema electrónico de autorización de viaje

El sistema electrónico de autorización de viaje de la Unión Europea se aplicaría a los nacionales de terceros países no sujetos a la obligación de visado. Estos deberían presentar una solicitud electrónica proporcionando, antes de la salida, los datos de identificación del viajero y los detalles del pasaporte y el viaje.

La ponente entiende que sería ingenuo dar por sentado que un viajero procedente de un país exento de visado constituye automáticamente una amenaza menor que un solicitante de visado sometido a un examen más riguroso antes de su salida. Por este motivo, admite que sería imprudente que, en lo que respecta a las medidas de seguridad, la atención se centre solo sobre aquellas personas que viajen a la Unión Europea desde países sujetos a la obligación de visado. No obstante, la ponente pone en duda el hecho de que el sistema propuesto, sumado a todas las medidas existentes y a aquellas en preparación, que en su conjunto supondrán un número mayor de operaciones de procesamiento de datos, pueda contribuir de manera significativa a luchar contra el terrorismo. Está convencida de que la solución más acertada sería lograr una cooperación estrecha entre los servicios de inteligencia en particular, en lugar de imponer una recopilación masiva de datos.

La Comisión Europea tiene previsto poner en marcha un estudio normativo, seguido por un estudio técnico, con vistas a analizar la viabilidad, las implicaciones prácticas y el impacto de un sistema de este tipo. Se espera que los resultados del estudio normativo estén listos para mediados de 2009. La ponente ha instado a la Comisión Europea a que comunique al Parlamento Europeo el calendario exacto y los detalles de este estudio una vez estén claros. Además, en el marco del sistema electrónico de autorización de viaje, quisiera que se explicara detalladamente la declaración del Comisario en la cual afirma que los visados se consideran instrumentos desfasados en un mundo globalizado en el que existe una mayor movilidad y se afrontan nuevos retos en materia de seguridad, teniendo en cuenta que la experiencia demuestra claramente que los desplazamientos exentos de visado han contribuido favorablemente a la seguridad y la economía.
Convendría tomar en consideración las lecciones aprendidas a raíz de la implementación de un sistema similar en Australia. Esto mismo se aplica al proceso de implementación en curso en los Estados Unidos. En este sentido, hay que mencionar que el 3 de junio de 2008 el Departamento de Seguridad Nacional de este país anunció la norma final provisional (*Interim Final Rule*) relativa al Sistema Electrónico de Autorización de Viaje, un nuevo sistema en línea que forma parte del Programa de Exención de Visado en virtud del cual los pasajeros que viajen a los Estados Unidos desde países no sujetos a la obligación de visado se deben

registrar en línea como mínimo 72 horas antes de la salida. El Ministro estadounidense de Seguridad Nacional prevé que se publique un aviso en el Registro Federal a mediados de noviembre de 2008, anunciando la implementación de los requisitos obligatorios de dicho sistema para el 12 de enero de 2009.

La ponente instó a la Comisión Europea a que publicara las solicitudes realizadas a las autoridades estadounidenses relativas a la facilitación de información escrita y documentos adicionales sobre la norma final provisional correspondiente al Sistema Electrónico de Autorización de Viaje, al tiempo que le pidió que comentara las declaraciones de los funcionarios estadounidenses según las cuales la Comisión Europea parecía estar satisfecha con el acuerdo.