PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

2008/2181(INI)

21.11.2008

PROYECTO DE INFORME

sobre los próximos pasos en la gestión de las fronteras en la Unión Europea y las experiencias similares en terceros países
(2008/2181(INI))

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

Ponente: Jeanine Hennis-Plasschaert

PR_INI

ÍNDICE

Página

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO 3

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

sobre los próximos pasos en la gestión de las fronteras en la Unión Europea y las experiencias similares en terceros países
(2008/2181(INI))

El Parlamento Europeo,

– Vista la Comunicación de la Comisión, de 13 de febrero de 2008, titulada « Preparación de los próximos pasos en la gestión de fronteras en la Unión Europea» (COM(2008)0069),

– Vista la Comunicación de la Comisión, de 13 de febrero de 2008, titulada «Informe sobre la evaluación y el desarrollo futuro de la Agencia FRONTEX» (COM(2008)0067),

– Vista la Comunicación de la Comisión, de 13 de febrero de 2008, titulada «Examen de la creación de un sistema europeo de vigilancia de fronteras (EUROSUR)» (COM(2008)0068),

– Vistos los comentarios preliminares del Supervisor Europeo de Protección de Datos, de 3 de marzo de 2008, y las observaciones conjuntas del Grupo de Trabajo sobre el artículo 29 y del Grupo de Trabajo sobre policía y justicia, de 29 de abril de 2008, sobre las tres comunicaciones antes mencionadas,

– Vistas las Conclusiones del Consejo sobre la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea,

– Visto el 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 de fronteras Schengen)[1],

– Visto el Reglamento (CE) n° 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS)[2],

– Visto el Reglamento (CE) n° 1104/2008 del Consejo, de 24 de octubre de 2008, sobre la migración del Sistema de Información de Schengen (SIS 1+) al Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II)[3] y la Decisión 2008/839/JAI del Consejo, de 24 de octubre de 2008, sobre la migración del Sistema de Información de Schengen (SIS 1+) al Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II)[4],

– Vista la Comunicación de la Comisión, de 24 de noviembre de 2005, sobre una mayor eficacia, interoperabilidad y sinergia entre las bases de datos europeas en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior (COM(2005)0597),

---

[1] DO L 105 de 13.4.2006, p.1.

[2] DO L 218 de 13.8.2008, p. 60.

[3] DO L 299 de 8.11.2008, p. 1.

[4] DO L 299 de 8.11.2008, p. 43.

– Vista su resolución de ...., sobre la evaluación y el futuro desarrollo de la Agencia FRONTEX y del sistema europeo de vigilancia de fronteras (EUROSUR)[1],

– Visto el artículo 45 del Reglamento,

– Visto el informe de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (A6-0000/2008),

A. Considerando que el desmantelamiento de los controles en las fronteras interiores de la Unión Europea es uno de los mayores logros de la integración europea,

B. Considerando que un espacio sin fronteras interiores no puede funcionar sin una responsabilidad compartida y solidaridad en la gestión de sus fronteras exteriores,

C. Considerando que, en el marco de la gestión integrada de las fronteras de la Unión Europea, varios instrumentos y programas ya se han elaborado, están en proceso de elaboración o en la fase de desarrollo político,

D. Considerando que la Comisión ha declarado que tiene la intención de presentar en 2009-2010 propuestas legislativas para la introducción de un sistema de registro de entradas y salidas, un estatuto de viajero registrado y un sistema electrónico de autorización de viaje,

E. Considerando que en Australia existen sistemas similares y que también se están aplicando en los EE.UU. como parte del programa US-VISIT,

F. Considerando que es necesario un plan global en el que se establezca la estrategia general en materia de la Unión Europea, así como una evaluación exhaustiva de los sistemas existentes y de los que están en fase de elaboración,

Registro de entradas y salidas

1. Es consciente de que las personas que rebasan la duración de estancia autorizada («overstayers»), a las que está principalmente destinado el sistema de registro de entradas y salidas, representan la mayor categoría de inmigrantes ilegales en la Unión Europea; pide, sin embargo, más información sobre los datos recogidos por un contratista externo que demuestran que «hay hasta 8 millones de inmigrantes ilegales en la Unión Europea en 2006»[2]; además, insiste en la necesidad de una definición clara del concepto de que se trata, incluidas las posibles excepciones en determinadas condiciones;

2. Señala que, aunque el sistema de información y de alerta propuesto podría ayudar a disuadir a los nacionales de terceros países a rebasar la duración de estancia autorizada, así como proporcionar datos e información sobre los casos más corrientes, sigue siendo necesario mejorar la aplicación de la ley para que se pueda detener a las personas que rebasan la duración de estancia autorizada y, por esta razón, no cree que el sistema propuesto pueda acabar con este fenómeno;

[1] Textos aprobados, P6_TA(2008)0000.
[2] SEC(2008)0153.

3. Carece de información suficiente sobre cómo se integrará este sistema y cómo interactuará con el marco existente, sobre los posibles cambios que podrían ser necesarios en los sistemas existentes y sobre los costes reales que podrían generar; por lo tanto, duda de que sea imprescindible aplicar un sistema de este tipo;

4. Señala que, sin lugar a dudas, y tras la experiencia adquirida en los EE.UU., es más difícil aplicar las normas para la salida que para la entrada y, en particular, las salidas por mar y tierra; tiene, además, y a raíz de dicha experiencia adquirida, una duda considerable respecto de la relación coste-eficacia de un sistema de este tipo;

Estatuto de viajero registrado

5. Apoya, en principio, la idea de un estatuto de viajero registrado para los nacionales de terceros países, estén o no sujetos a la obligación de visado, y la posible utilización de barreras automatizadas para los ciudadanos de la UE, ya que el Derecho comunitario en su forma actual no permite la simplificación de los controles en las fronteras, salvo en el caso de nacionales de terceros países que residan en las zonas fronterizas;

6. Critica, no obstante, la terminología utilizada en la Comunicación titulada «Preparación de los próximos pasos en la gestión de fronteras en la Unión Europea» (viajeros «de bajo riesgo/de buena fe»), ya que implicaría que un gran número de viajeros se consideran a priori como de «alto riesgo» o de «mala fe»;

7. Señala que varios Estados miembros ya han creado o están preparando el estatuto de viajero registrado, y pone de relieve el riesgo de acabar con un mosaico de veintisiete sistemas basados en diferentes criterios, incluidos los relativos a la protección de datos y los aranceles; es consciente de que los Países Bajos, junto con Alemania, el Reino Unido y FRONTEX, están tratando de promover un Programa Acelerado del Viajero Internacional como un posible modelo para otros Estados miembros;

8. Aboga por un enfoque armonizado y, por tanto, insta a la Comisión a que acelere el proceso, sobre la base de las mejores prácticas de los Estados miembros y a que se asegure de que los Estados miembros seguirán actuando de conformidad con el Derecho comunitario;

Sistema electrónico de autorización de viaje

9. Reconoce que no sería prudente centrar la atención, con respecto a las medidas de seguridad, sólo en los nacionales de terceros países que viajan a la Unión Europea procedentes de países con obligación de visado; no obstante, se pregunta si el sistema propuesto es absolutamente necesario y quisiera una explicación exhaustiva de las razones que lo justifican; está convencido de que el camino correcto es una estrecha cooperación entre los servicios de inteligencia, y no una recogida masiva de datos en general;

10. Desea que se le informe sobre el calendario exacto y los detalles del estudio previsto por la Comisión;

Protección de datos y biometría

11. Considera inaceptable que la Comisión no haya consultado al Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) y al Grupo de Trabajo sobre el artículo 29 antes de la aprobación de la Comunicación titulada « Preparación de los próximos pasos en la gestión de fronteras en la Unión Europea»"; pide a la Comisión que realice dichas consultas en relación con cualquier acción que se vaya a llevar a cabo en virtud de esta Comunicación, a la vista de que los bloques de construcción propuestos implicará el procesamiento de enormes cantidades de datos personales;

12. Es consciente de que los datos biométricos son, en teoría, unos identificadores personales eficaces, dado que las características que se han de registrar son distintivas de cada persona; subraya, sin embargo, que la fiabilidad de la biometría no es nunca absoluta y que los datos biométricos no son precisos en todos los casos; señala, en consecuencia, que se deben establecer procedimientos de recurso;

13. Insiste en un protocolo estándar para la utilización y el intercambio de información biométrica y acuerdos sobre el control de la interfaz para describir la forma en que se utilizará el protocolo; opina, además, que el uso de datos biométricos debe estar sujeto a una norma de calidad, a fin de evitar divergencias entre los diferentes sistemas utilizados por los Estados miembros:

14. Considera que el enfoque basado en el respeto de la vida privada es un elemento esencial a la hora de elaborar cualquier iniciativa que pueda poner en peligro la información personal de los individuos y la confianza del público en aquellos que detienen la información:

Conclusiones

15. Considera que una gestión verdaderamente integrada de las fronteras es un objetivo legítimo de la Unión Europea y está de acuerdo en que es importante desarrollar y fortalecer la política común en materia de gestión de las fronteras de la Unión Europea;

16. Opina, no obstante, que en el marco la gestión de las fronteras y la inmigración, las propuestas de largo alcance se acumulan a un ritmo asombroso;

17. Critica la falta de un plan global en el que se establezcan los objetivos generales y la estrategia de fronteras de la Unión Europea, así como los detalles sobre la manera en que se supone que todos los programas y planes (ya adoptados, en curso de preparación o en la fase de elaboración) han de funcionar juntos y sobre cómo pueden optimizarse las relaciones entre ellos;

18. Destaca la necesidad de una evaluación de los sistemas existentes y, en primer lugar, de los que están en la fase de elaboración, y hace hincapié en que la capacidad de la Unión Europea para alcanzar sus objetivos estratégicos depende en gran medida de su éxito en la gestión de la interacción entre los programas, dado que la duplicación y la incoherencia entre ellos tendrán un impacto negativo en el rendimiento y en los resultados;

19. Opina que, antes de invertir, es de suma importancia tener claramente definido un contexto operativo para alinear todas las medidas y las nuevas iniciativas; señala, además, que debe quedar perfectamente claro qué modificaciones son necesarias para asegurar el funcionamiento armonioso de la tecnología y los procesos, y subraya que todas las inversiones deben estar debidamente justificadas;

20. Reconoce que el equilibrio entre garantizar la libre circulación de un número creciente de personas a través de las fronteras y garantizar una mayor seguridad para los ciudadanos de Europa es un ejercicio complejo, y no niega que la utilización de los datos ofrece ventajas claras pero, al mismo tiempo, opina que la confianza del público en la acción del Gobierno sólo puede mantenerse si se prevén garantías suficientes en materia de protección de datos, supervisión y mecanismos de recurso;

o

o o

21. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión, así como a los Gobiernos y Parlamentos de los Estados miembros, al Supervisor Europeo de Protección de Datos y a la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea (FRONTEX).

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Antecedentes

La creación del espacio Schengen ha supuesto una nueva reflexión sobre el concepto de «gestión integrada de las fronteras» elaborado por el Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001 y recogido en una Comunicación de la Comisión Europea a partir de 2002[1], así como en el Programa de La Haya bajo la forma de «sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores». En la Comunicación de 2002 se hizo hincapié en cinco componentes interdependientes como fundamento de una política común de gestión integrada de las fronteras exteriores: (1) corpus común de legislación, (2) coordinación común y mecanismo operativo de cooperación, (3) análisis integrado común de riesgos, (4) personal formado en la dimensión europea y equipamiento interoperativo (5), reparto de la carga entre los Estados miembros en el período previo a la creación de un cuerpo europeo de guardias fronterizos.

La Comisión, teniendo en cuenta que la «agenda establecida en el año 2002 se ha completado»[2], a pesar de que varias iniciativas legislativas y/o sistemas todavía no se han adoptado y/o aplicado[3] y que «se podría considerar la adopción de nuevas medidas a fin de llegar a una verdadera gestión integrada de las fronteras con objeto de satisfacer el doble objetivo de mejorar la seguridad y facilitar el viaje de los nacionales de terceros países», ha publicado una Comunicación en febrero de 2008. En dicha Comunicación se señalan tres herramientas que se han de aplicar a los nacionales de terceros países que viajen a un Estado miembro parte de la cooperación Schengen o a un país asociado a esta cooperación: (1) instauración de un registro de entradas y salidas, (2) facilitación del cruce de fronteras para los viajeros de buena fe y (3) un sistema electrónico de autorización de viaje. La Comisión tiene la intención de presentar en 2009-2010 las propuestas legislativas correspondientes a fin de contar con las nuevas medidas entre 2012 y 2015.

La ponente considera que el Parlamento Europeo debería presentar sus puntos de vista sobre este nuevo bloque de medidas previstas por la Comisión, incluso si todavía están en la fase de desarrollo, ya que son susceptibles de aportar cambios sustanciales en la forma en que se concibe la gestión de las fronteras y pueden tener un enorme impacto en términos de protección de los datos personales.

El presente informe se basa en la Mesa Redonda del 30 de junio de 2008 «Parlamento Europeo-Parlamentos nacionales: Libertad y Seguridad en la gestión integrada de las fronteras de la Unión Europea», en las reuniones LIBE sobre este tema, así como en los contactos con los representantes de la Comisión, el Supervisor Europeo de Protección de Datos,

---

[1] COM(2002)0233. Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.

[2] Marco jurídico consolidado, simplificación de las normas relativas al tráfico fronterizo menor (Reglamento (CE) nº 1931/2006), creación de la Agencia FRONTEX, que abarca la dimensión operativa, creación del Fondo para las Fronteras Exteriores, que facilita apoyo financiero a los Estados miembros con responsabilidad en la larga y difícil ampliación de las fronteras exteriores y para ayudar a los Estados miembros que deban hacer frente a un repentino e imprevisto aumento de inmigrantes.

[3] Por ejemplo, el Código comunitario de Visados, VIS, SIS II.

representantes de los Estados miembros y el Departamento de Seguridad Interior de los Estados Unidos.

Posición de la ponente

Diseñar el futuro observando cuidadosamente el presente

Desde el principio, la ponente desea señalar un elemento clave a fin de evaluar las nuevas medidas propuestas: en su evaluación del impacto, la Comisión, tras haber examinado varias opciones políticas (incluido el status quo), ha elaborado otra opción, que consiste en una combinación de un registro de entradas y salidas para todos los nacionales de terceros países, un estatuto de viajero registrado, que podría abarcar a los nacionales de terceros países, y un marco para el desarrollo de un registro automatizado local de viajeros y sistemas de control de fronteras automatizados.

En cuanto a la tabla de indicadores comparativos, la evaluación del impacto pone de relieve que la situación de referencia en que se basan las evaluaciones realizadas supone la aplicación con éxito del status quo[1].

Es preciso hacer hincapié en este aspecto dado que actualmente varios instrumentos de la gestión de las fronteras todavía no están operativos y no se puede evaluar su desempeño[2].

La ponente también considera absolutamente necesaria una evaluación clara de las medidas antes de proceder a nuevas propuestas en este ámbito.

Medidas específicas, ejemplos de otros países y camino a seguir

La ponente ya ha presentado algunas observaciones concretas en sus documentos de trabajo, por lo que ahora desea: a) resumir brevemente sus opiniones sobre las medidas propuestas, b) recordar las experiencias de otros países en este ámbito y c) señalar algunas acciones que deben alentarse en este campo.

Registro de entrada y salidas, estatuto de viajero registrado, sistema electrónico de autorización de viaje y otros ejemplos

Desde una perspectiva general, la ponente considera que el desarrollo de un modelo europeo de gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión Europea es motivo de satisfacción. Sin embargo, el ritmo de ejecución de las medidas (que contribuyen al control de los movimientos de los viajeros) se acelera continuamente. A falta de un plan maestro global, que explique los objetivos, las actuaciones y las sinergias que se requieren de los programas y los sistemas actualmente en vigor o que se vayan a adoptar o presentar, es bastante difícil evaluar

[1] SEC (2008)0153, p. 45-46

[2] También se señala acertadamente que, en caso de fracaso del sistema VIS para llevar a cabo controles de identidad en las fronteras exteriores de la Unión Europea y para operar eficazmente en todos los puntos de paso fronterizos, la opción considerada daría unos beneficios muy limitados, SEC(2008)0153, p. 52.

correctamente la absoluta necesidad de nuevos sistemas, especialmente el sistema propuesto de registro de entradas y salidas. Por otra parte, es necesario definir claramente el concepto de «overstayer» (persona que rebasa la duración de estancia autorizada) y contar con datos fiables sobre la instauración de un sistema de este tipo.

En cuanto al estatuto de viajero registrado, la ponente apoya, en principio, el concepto, pero señala a la atención la terminología utilizada en la comunicación y la necesidad de proporcionar criterios precisos y motivos para el registro y la revocación (incluidas las posibilidades de recurso). Por último, aboga por un enfoque armonizado.

Sobre la última medida incluida en el «paquete fronteras» de febrero de 2008, el sistema electrónico de autorización de viaje, la ponente considera que es demasiado pronto para evaluar su utilidad o su valor añadido y espera con interés el estudio político, seguido de un estudio técnico de la Comisión, que analice la viabilidad, las implicaciones prácticas y el impacto de un sistema de este tipo. Sólo entonces será posible detallar más esta medida.

La ponente opina que, en el contexto de estas medidas, se debe realizar una profunda reflexión sobre el impacto en los derechos individuales, así como celebrar consultas técnicas para explorar tecnologías menos invasivas que puedan reducir al mínimo el tratamiento de datos personales. Cabe recordar también que se debe prestar mucha atención a la amplia dependencia de los datos biométricos que suponen estas nuevas medidas.

Al examinar otros países que han puesto en marcha medidas similares a las presentadas en la Comunicación, especialmente el Programa «United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology» (US-VISIT), se debe adoptar un enfoque prudente. El objetivo de US-VISIT es aumentar la seguridad de los ciudadanos de los EE.UU. y de los visitantes, a fin de facilitar los viajes legítimos y el comercio, garantizar la integridad del sistema de inmigración de los EE.UU. y proteger la privacidad de los visitantes. Después de una experiencia teórica y sobre el terreno en Washington DC, la ponente llega a la conclusión de que un programa como US VISIT puede funcionar desde un punto de vista técnico y que el programa como tal no es, por definición, un obstáculo para flexibilizar el flujo de viajeros. Sin embargo, también conviene recordar que la Oficina General de Cuentas de los EE.UU. (GAO)[1] ha planteado muchas dudas con respecto a la relación coste-eficacia del sistema[2].

El camino a seguir

Como se indica anteriormente, la ponente considera que un primer paso necesario consiste en evaluar con criterio crítico y exhaustivamente el funcionamiento y la eficacia de los sistemas existentes y sus respectivas interacciones, con el fin de seguir debatiendo la necesidad de nuevas medidas.

[1] GAO. Testimonio ante la Subcomisión de Fronteras, Control Marítimo y Lucha Mundial contra el Terrorismo, Comisión de Seguridad Interior, Cámara de Representantes, 28 de junio de 2007, «Las perspectivas de la biométrica en el programa US-VISIT siguen siendo poco claras", GAO-07-1044T.

[2] La cuestión de la relación coste-eficacia de estos sistemas se ha planteado en las observaciones preliminares de la SEPD en el documento COM (2008) 69 final, del 3 de marzo de 2008, p. 4. (Véase también nota n° 1).

Al mismo tiempo, debe establecerse claramente el marco global para todas las medidas existentes y las iniciativas propuestas, así como las cuestiones relativas a la protección de los datos y las garantías necesarias que se han de proporcionar tan pronto como sea posible en el proceso.

La ponente toma nota del cuestionario enviado por la Presidencia a las delegaciones de los Estados miembros de la UE, así como de Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza, sobre el sistema propuesto de registro de entradas y salidas, incluidas sus respuestas.

La ponente opina que es necesario un debate más pormenorizado sobre las tres medidas con todos los actores pertinentes y subraya la necesidad de celebrar debates públicos a nivel nacional y europeo.