



Bruselas, 31.5.2013
COM(2013) 326 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

**Tercer informe semestral de funcionamiento del espacio Schengen
1 de noviembre de 2012 - 30 de abril de 2013**

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Tercer informe semestral de funcionamiento del espacio Schengen 1 de noviembre de 2012 - 30 de abril de 2013

1. INTRODUCCIÓN

Tal y como anunció la Comisión el 16 de septiembre de 2011 en su Comunicación sobre el refuerzo de la gobernanza de Schengen¹ y con el apoyo del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior/Comité Mixto el 8 de marzo de 2012, la Comisión adopta informes semestrales para el Parlamento Europeo y el Consejo sobre el funcionamiento del espacio Schengen. Este tercer informe abarca el periodo comprendido entre el 1 de noviembre de 2012 y el 30 de abril de 2013.

2. SITUACIÓN ACTUAL

2.1. Situación en las fronteras exteriores de Schengen²

Durante el periodo de octubre a diciembre de 2012, se produjeron 13 613 detecciones de cruce irregular de fronteras, lo que supone una reducción de un 52 % en comparación con el cuarto trimestre de 2011. Esta cifra es la más baja desde el comienzo de la recopilación de datos de Frontex. La importante reducción se debió principalmente a la puesta en marcha, el 30 de julio de 2012, de la Operación Escudo griega, que implicó el despliegue de 1 800 policías en la frontera terrestre con Turquía. Como consecuencia de esta operación, el número de detecciones de migrantes en situación irregular cayó de 2 000 durante la primera semana de agosto de 2012 a 200 en la segunda semana y a 10 en la última semana de octubre.

La mayoría de detecciones tuvo lugar en la frontera marítima exterior de la UE (59 %). Mientras que Grecia notificó durante el período comprendido entre julio y septiembre de 2012 más de la mitad de todas las detecciones de cruce irregular de fronteras, esta situación cambió a raíz del despliegue de la Operación Escudo. Durante los meses de octubre a diciembre de 2012, Italia notificó el 31 % de todas las detecciones (4 231 personas), seguida de Grecia, que notificó el 30 % (4 035 personas). Se produjo un incremento de las detecciones en la frontera marítima de Grecia con Turquía y en la frontera terrestre entre Bulgaria y Turquía, probablemente como resultado de un efecto de desplazamiento de la frontera terrestre grecoturca. En cuanto a las nacionalidades, los migrantes procedentes de Afganistán supusieron la mayoría de las detecciones de cruce irregular de fronteras, a saber, 1 969 personas entre octubre y diciembre de 2012. Pese a la situación desesperada en su país de origen, el número de ciudadanos sirios detectados se redujo dos tercios con respecto al período de julio a septiembre de 2012, alcanzando la cifra de 1 241 personas.

2.2. Situación en el espacio Schengen

En el periodo de octubre a diciembre de 2012, los movimientos secundarios, sobre todo desde Grecia a otros Estados miembros de la UE, tendieron a reflejarse en las detecciones siguientes³:

- cruces ilegales de las fronteras terrestres de los Balcanes Occidentales;
- llegada de migrantes a la frontera marítima del sur de Italia;

¹ COM (2011) 561 final.

² Análisis trimestral de riesgos FRONTEX de octubre a diciembre de 2012.

³ Análisis trimestral de riesgos FRONTEX de octubre a diciembre de 2012.

- clandestinos a bordo de transbordadores con destino a Italia;
- migrantes que viajaban con documentos falsos en vuelos procedentes de aeropuertos griegos a muchos grandes aeropuertos de la Unión Europea.

La Operación Afrodita, que es el ejercicio más reciente de recogida de información sobre los flujos migratorios en la UE/espacio Schengen, se llevó a cabo entre el 22 de octubre y el 4 de noviembre de 2012 en 25 Estados miembros⁴, así como en Liechtenstein, Noruega y Suiza. El objetivo de la operación era luchar contra la migración irregular, centrándose en los cruces ilegales de fronteras, los movimientos secundarios de migrantes irregulares en la UE/espacio Schengen y los itinerarios seguidos por los migrantes irregulares. Según los datos comunicados por los Estados miembros participantes, compilados por Chipre y comunicados en diciembre de 2012⁵, 5 298 nacionales de terceros países procedentes de 130 países diferentes fueron interceptados durante esas dos semanas. El mayor número de inmigrantes irregulares en el espacio Schengen se detectó en Alemania (1 510 personas) y España (468 personas), que eran también los principales países de destino final⁶.

En el periodo de febrero a abril de 2013, la red europea de policía aeroportuaria (AIRPOL) coordinó una acción destinada a luchar contra la trata y el tráfico ilícito de seres humanos, el uso de documentos falsos, la usurpación de identidad, la delincuencia organizada y el terrorismo. Los aeropuertos participantes tomaron medidas específicas dirigidas a los vuelos internos de alto riesgo dentro de la UE durante 24 horas y presentaron sus resultados a AIRPOL para que realizara un análisis más detallado. Para el verano de 2013 se espera un informe que incluirá recomendaciones de medidas para contrarrestar estas prácticas.

Aunque la información anterior es útil, sigue siendo necesario mejorar la recopilación de datos y el análisis de los movimientos migratorios irregulares en la UE. Tras una reunión de expertos celebrada el 2 de octubre de 2012, la Comisión y FRONTEX reconsideraron la información de los Estados miembros sobre la disponibilidad de datos y analizaron la mejor manera de avanzar. En una segunda reunión celebrada el 29 de abril de 2013, se acordó que en el segundo semestre del año se llevaría a cabo un proyecto piloto basado en la información disponible, con vistas a lanzar una recogida y un análisis periódicos de datos específicos a partir de principios de 2014, coordinados por FRONTEX.

3. APLICACIÓN DEL ACERVO DE SCHENGEN

3.1. Casos de restablecimiento temporal de controles en las fronteras interiores

El artículo 23, apartado 1, del Código de fronteras Schengen⁷ establece que, excepcionalmente, si existe una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior, un Estado miembro puede restablecer controles fronterizos en sus fronteras interiores. Durante el período comprendido entre el 1 de noviembre de 2012 y el 30 de abril de 2013, el control en las fronteras interiores se reintrodujo una vez.

El 30 de noviembre de 2012, Noruega notificó a la Comisión que, con ocasión de la ceremonia del Premio Nobel de la Paz en Oslo el 10 de diciembre de 2012, iba a restablecer los controles en las fronteras interiores del 3 al 12 de diciembre de 2012. Durante esos días,

⁴ Francia y Grecia no participaron.

⁵ Presentación de la Presidencia chipriota en el Grupo de Trabajo «Fronteras» del Consejo en diciembre de 2012.

⁶ Además, se detectaron 728 personas en el Reino Unido, el principal país de destino en la UE.

⁷ Reglamento (CE) n° 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen).

Noruega sometió a controles fronterizos a 3 136 personas, de las cuales se denegó la entrada a 19, se detuvo a 8 y 9 solicitaron asilo⁸.

3.2. Mantenimiento de la ausencia de controles en las fronteras interiores

La gran mayoría de las presuntas violaciones del acervo de Schengen se refieren a si la realización de controles policiales cerca de la frontera interior tiene un efecto equivalente a los controles fronterizos (artículo 21 del Código de fronteras Schengen) y a la obligación de suprimir los obstáculos al tráfico fluido, tales como las limitaciones de velocidad, en puestos fronterizos de carretera de las fronteras interiores (artículo 22 del Código de fronteras Schengen). En el período comprendido entre el 1 de noviembre de 2012 y el 30 de abril de 2013, la Comisión solicitó información sobre las posibles violaciones de los artículos 21 y 22 del Código de fronteras Schengen en dos nuevos casos (por lo que se refiere a Alemania y España), mientras que archivó cinco casos (en Alemania, Letonia, Lituania y los Países Bajos) y continuó investigando cuatro casos existentes (en Austria, Chequia, Eslovaquia y Suecia).

3.3. Supuestas violaciones de otras partes del acervo de Schengen

Transposición de la Directiva sobre el retorno (2008/115/CE) a la legislación nacional

La fecha límite para la aplicación de la Directiva sobre el retorno (2008/115/CE) era el 24 de diciembre de 2010. Todos los Estados miembros de la UE vinculados por la Directiva y todos los países asociados, con excepción de Islandia, han notificado la plena transposición de la Directiva al Derecho nacional. La Comisión ha iniciado el examen de la transposición y la aplicación práctica en los Estados miembros de manera detallada y presentará su primer informe sobre la aplicación de la Directiva a finales de 2013.

Aplicación del Reglamento (CE) n° 1931/2006 sobre el tráfico fronterizo menor

Desde la entrada en vigor del régimen de tráfico fronterizo menor, en 2007, la Comisión ha supervisado su aplicación. En julio de 2012, la Comisión decidió recabar información de tres Estados miembros (Letonia, Polonia y Eslovenia) sobre los convenios bilaterales que estos países han celebrado con los terceros países vecinos. Las respuestas presentadas en octubre y noviembre de 2012 se encuentran en la última etapa de su evaluación interna.

Aplicación del acervo de Schengen durante la vigilancia de las fronteras marítimas

Asimismo, el 23 de febrero de 2012, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sentenció que Italia había infringido la Convención Europea de Derechos Humanos por haber interceptado migrantes en alta mar y haberlos devuelto a Libia⁹. Los hechos de este asunto también fueron objeto de un examen realizado por la Comisión con las autoridades italianas. Por lo tanto, la Comisión analizó las implicaciones de la sentencia y pidió a Italia que precisara qué medidas iba a tomar para garantizar su cumplimiento. Italia está vinculada por la sentencia y ha manifestado su compromiso de obrar de acuerdo con la misma, en particular por lo que se refiere a los acuerdos existentes o futuros de naturaleza operativa con Libia. En vista de las garantías ofrecidas por Italia, la Comisión ha archivado este asunto. El análisis de la sentencia se ha tenido en cuenta en la propuesta de Reglamento de la Comisión por el que se regulan las operaciones marítimas coordinadas por FRONTEX, que está destinado a sustituir a la Decisión anulada 2010/252/UE del Consejo¹⁰. Dicha propuesta fue adoptada el 12 de abril de 2013¹¹ y se ha iniciado el debate con el Parlamento Europeo y el Consejo.

3.4 Deficiencias observadas en el marco del mecanismo de evaluación de Schengen

⁸ Documento del Consejo 6346/13 FRONT 9 COMIX 90.

⁹ Asunto Hirsi Jamaa y otros contra Italia. Solicitud n° 27765/09.

¹⁰ Sentencia de 5 de septiembre de 2012 en el asunto C-355/10, Parlamento Europeo contra Consejo.

¹¹ COM (2013) 197 final.

En el marco del actual mecanismo de evaluación de Schengen¹², la aplicación por los Estados miembros del acervo de Schengen es evaluada periódicamente por expertos de los Estados miembros, por la Secretaría General del Consejo y por la Comisión.

En el período comprendido entre el 1 de noviembre de 2012 y el 30 de abril de 2013, se han llevado a cabo las siguientes evaluaciones Schengen:

- cooperación policial en Estonia, Letonia y Lituania;
- fronteras aéreas en Polonia, Eslovaquia y Chequia;
- fronteras terrestres en Estonia, Letonia y Lituania;
- visados en Estonia, Polonia y Eslovaquia.

Los informes están aún en curso de finalización, pero se espera que incluyan observaciones tanto positivas como negativas y recomendaciones sobre cuestiones como la formación, el uso del análisis de riesgo, el intercambio de información, la cooperación internacional y las infraestructuras en los pasos fronterizos, las embajadas y los consulados. Tal y como ocurrió durante los seis meses anteriores, en líneas generales hay margen de mejora, pero no se han encontrado deficiencias que requieran que la Comisión tome medidas inmediatas.

A raíz de su última misión de febrero de 2013, la Comisión invita a Grecia proseguir la aplicación de su plan de acción Schengen y reitera su compromiso de apoyar los esfuerzos de este país para gestionar sus fronteras exteriores, en particular, mediante el Fondo para las Fronteras Exteriores y la ayuda de FRONTEX.

En el anexo I figura un calendario indicativo de las evaluaciones Schengen de mayo a octubre de 2013.

3.4. Supresión de controles en las fronteras interiores con Bulgaria y Rumanía

De conformidad con la conclusión del Consejo de junio de 2011 de que Bulgaria y Rumanía cumplen los criterios para aplicar plenamente el acervo de Schengen, se aplicaron otras medidas contribuyentes a su adhesión. Sin embargo, el Consejo no ha podido decidir la supresión de los controles en las fronteras interiores en estos países. La Comisión sigue apoyando plenamente la adhesión de Bulgaria y Rumanía al espacio de Schengen, así como los esfuerzos de la Presidencia en esta dirección.

4. MEDIDAS DE ACOMPAÑAMIENTO

4.1. Uso del Sistema de Información de Schengen

La segunda generación del Sistema de Información de Schengen (SIS II) entró en vigor el 9 de abril de 2013, proporcionando así a los Estados miembros mejores y nuevas funcionalidades y categorías de descripciones. Con el fin de garantizar la utilización del SIS II al máximo de su capacidad, la Comisión, en cooperación con los Estados miembros, ha actualizado el manual SIRENE para adaptar las modalidades prácticas de cooperación entre las oficinas SIRENE (creadas para intercambiar información complementaria relativa a las descripciones introducidas en el SIS) al entorno SIS II. Además, la Comisión ha apoyado a la Agencia Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (eu-LISA) a la hora de establecer los módulos de formación del uso técnico del SIS II. Se han organizado cursos de iniciación residenciales y en línea en cooperación con la Escuela Europea de Policía (CEPOL) y expertos de los Estados miembros, que deben continuarse tras el traspaso de la gestión operativa del SIS II a eu-LISA

¹² SCH/Com-ex (98) 26 def.

en mayo de 2013. Por último, una campaña de información, centrada en el objetivo del nuevo sistema y la protección de datos, acompañó la entrada en funcionamiento del SIS II.

4.2. Utilización del Sistema de Información de Visados

El Sistema de Información de Visados (VIS)¹³ es un sistema de intercambio de información sobre visados para estancias de corta duración. Después de su entrada en funcionamiento en la primera región (Norte de África), la segunda región (Cercano Oriente) y la tercera región (el Golfo)¹⁴, el VIS se puso en marcha el 14 de marzo de 2013 en la cuarta región (África Occidental) y en la quinta región (África Central). El 6 de junio de 2013, el VIS estará operativo en la sexta región (África Oriental) y en la séptima región (Sudáfrica), el 5 de septiembre de 2013, en la octava región (América del Sur) y el 14 de noviembre de 2013 en la novena región (Asia Central), décima región (Sudeste Asiático) y undécima región (Palestina). La secuencia y, posiblemente, las fechas del despliegue en las restantes regiones se están discutiendo con los Estados miembros y se decidirán en los próximos meses.

El VIS está funcionando adecuadamente y, a 6 de mayo de 2013 el sistema había tratado 2,9 millones de solicitudes de visado, de los que se han expedido 2,4 millones y se han denegado 348 000. Pese al trabajo continuo de los Estados miembros, el principal problema sigue siendo el efecto a medio y largo plazo de una calidad mediocre de los datos (tanto biométricos como alfanuméricos) introducidos en el VIS por las autoridades consulares de los Estados miembros. A partir del 1 de diciembre de 2012, eu-LISA operará el VIS.

4.3. Política de visados y acuerdos de readmisión

*Mecanismo de seguimiento de la liberalización de visados para los países de los Balcanes Occidentales*¹⁵

Según el informe FRONTEX correspondiente al período comprendido entre el 31 de diciembre de 2012 y el 3 de febrero de 2013, el número de solicitudes de asilo presentadas por nacionales de los Balcanes Occidentales en los cinco Estados de la UE/Schengen más solicitados disminuyó un 44 % en enero de 2013, en comparación con el mismo mes de 2012. Mientras que el número de solicitantes de asilo procedentes de Serbia, Montenegro y la Antigua República Yugoslava de Macedonia se redujo (-61 % de Serbia, -45 % de Montenegro y -46 % de la Antigua República Yugoslava de Macedonia), se produjo un notable incremento del número de solicitantes de asilo procedentes de Albania (+ 74 %) y Bosnia Herzegovina (+ 51 %). El destino favorito sigue siendo Alemania, seguida de Suecia, Bélgica, Suiza y Luxemburgo.

¹³ Decisión del Consejo de 8 de junio de 2004 por la que se establece el Sistema de Información de Visados (VIS) (2004/512/CE).

¹⁴ Decisión de Ejecución de la Comisión, de 21 de septiembre de 2011, por la que se fija la fecha en que el Sistema de Información de Visados (VIS) será puesto en marcha en la primera región (2011/636/UE), Decisión de Ejecución de la Comisión, de 21 de septiembre de 2012, por la que se fija la fecha en que el Sistema de Información de Visados (VIS) se pondrá en marcha en una tercera región (2012/512/UE), Decisión de Ejecución de la Comisión, de 7 de marzo de 2013, por la que se fija la fecha de entrada en funcionamiento del Sistema de Información de Visados (VIS) en una cuarta y una quinta región (2013/122/UE).

¹⁵ Desde el 19 de diciembre de 2009, los ciudadanos de la antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro y Serbia, titulares de un pasaporte biométrico, disfrutaban de la exención de visado para viajar a los Estados miembros de la UE, de conformidad con el Reglamento 539/2001. En las mismas condiciones, los ciudadanos de Albania y Bosnia Herzegovina disfrutaban de la exención de visado para viajar a los Estados miembros de la UE desde el 15 de diciembre de 2010.

Acuerdos de readmisión

Con el fin de facilitar la readmisión en el país de origen de las personas que residen sin autorización en un Estado miembro, la Comisión rubricó en abril de 2012 un Acuerdo de readmisión con Cabo Verde, cuya firma fue autorizada por el Consejo en febrero de 2013. El acuerdo de readmisión con Turquía se rubricó en junio de 2012 y se espera su firma y el inicio de un diálogo sobre la liberalización de visados. En octubre de 2012, se rubricó un acuerdo de readmisión con Armenia y la Comisión sigue trabajando para su firma y celebración lo antes posible. Por otra parte, también se han entablado negociaciones con Azerbaiyán sobre sendos acuerdos de facilitación de visado y readmisión.

ANEXO I: Calendario indicativo de las evaluaciones Schengen en el periodo comprendido entre mayo de 2012 y octubre de 2013¹⁶

Fechas	Estados miembros	Tema
2-10 de junio de 2013	Estonia, Letonia, Lituania	SIS/SIRENE
7-18 de julio de 2013	Polonia, Eslovaquia	Fronteras terrestres
8-14 de septiembre de 2013	Malta, Eslovenia	SIS/SIRENE
29 de septiembre - 9 de octubre de 2013	Hungría, Eslovenia	Fronteras terrestres
6-12 de octubre de 2013	República Checa, Eslovaquia	SIS/SIRENE

¹⁶ Documento del Consejo 12032/12 SCH-EVAL 99 COMIX 423.