

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Sistema de Entrada/Salida (EES) para registrar los datos de entrada y salida de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea

[COM(2013) 95 final — 2013/0057 (COD)],

sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 562/2006 en lo que respecta a la utilización del Sistema de Entrada/Salida (EES) y el Programa de Registro de Viajeros (RTP)

[COM(2013) 96 final — 2013/0060 (COD)],

y sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Programa de Registro de Viajeros

[COM(2013) 97 final — 2013/0059 (COD)]

(2013/C 271/18)

Ponente general: **Cristian PÎRVULESCU**

El 14 de marzo y el 16 de abril de 2013 el Parlamento Europeo y el 27 de marzo de 2013 el Consejo decidieron, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Sistema de Entrada/Salida (EES) para registrar los datos de entrada y salida de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea

COM(2013) 95 final – 2013/0057 (COD)

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 562/2006 en lo que respecta a la utilización del Sistema de Entrada/Salida (EES) y el Programa de Registro de Viajeros (RTP)

COM(2013) 96 final - 2013/0060 (COD)

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Programa de Registro de Viajeros

COM(2013) 97 final – 2013/0059 (COD).

El 19 de marzo de 2013, la Mesa del Comité encargó a la Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía la preparación de los trabajos del Comité en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 490º pleno de los días 22 y 23 de mayo de 2013 (sesión del 22 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo nombró ponente general al Sr. Pîrvulescu y aprobó por 125 votos a favor, 4 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Introducción

1.1 La propuesta legislativa es parte del paquete sobre la «nueva generación de controles fronterizos», una iniciativa estratégica que se encuadra en el programa de trabajo de la Comisión para 2012. Según la Comisión Europea, este paquete responde a dos grandes retos interconectados: cómo supervisar eficazmente los flujos de viajeros y los movimientos de los nacionales de terceros países a través de la frontera exterior del espacio Schengen en su conjunto, y cómo asegurarse de que los cruces fronterizos sean rápidos y sencillos para el creciente número de viajeros habituales que constituyen la gran mayoría de los que cruzan la frontera.

1.2 En su Comunicación sobre la «Preparación de los próximos pasos en la gestión de fronteras en la Unión Europea» de

13 de febrero de 2008, la Comisión propuso la creación de un Sistema de Entrada/Salida (EES).

1.3 La propuesta fue refrendada en el Programa de Estocolmo, aprobado por el Consejo Europeo en diciembre de 2009, lo que reafirmó el potencial de un Sistema de Entrada/Salida que permite a los Estados miembros compartir información de manera eficaz y, al mismo tiempo, salvaguardar la protección de datos.

1.4 Las Conclusiones del Consejo Europeo de los días 23 y 24 de junio de 2011 pidieron que se aceleraran los trabajos sobre las «fronteras inteligentes». En respuesta, el 25 de octubre de 2011 la Comisión aprobó una nueva Comunicación sobre las distintas opciones y el camino por recorrer.

1.5 El Comité Económico y Social Europeo ha elaborado una serie de dictámenes relacionados con la aplicación de los dos sistemas complementarios⁽¹⁾. Sus dictámenes han puesto de relieve el valor añadido de los compromisos y los instrumentos de la UE para hacer frente a los retos de la creciente movilidad transfronteriza. La UE desempeña un importante papel y asume una gran responsabilidad en la coordinación entre los Estados miembros. En vista de los recientes retos relacionados con la movilidad y la migración, el CESE ha defendido los principios de proporcionalidad y eficacia. También ha sostenido la gran importancia de garantizar la protección de los derechos fundamentales en el diseño y ejecución de las políticas y programas.

2. Observaciones generales

2.1 Teniendo en cuenta el aumento previsto de la movilidad transfronteriza en la UE, deben acelerarse los esfuerzos para establecer sistemas fiables y eficaces de gestión y control de las fronteras.

2.2 El CESE acoge favorablemente el enfoque subyacente del paquete «Fronteras inteligentes», que tiene como objetivo lograr el equilibrio adecuado entre la necesidad de fomentar la movilidad y la de calmar las preocupaciones sobre seguridad que parecen haber ganado terreno en la UE en los últimos años.

2.3 El CESE reconoce el valor añadido del compromiso, la gestión y la inversión en el nivel europeo, y espera que los Estados miembros coordinarán sus esfuerzos para garantizar una aplicación eficaz de los programas previstos.

2.4 El CESE desea subrayar que la identidad de la Unión Europea está explícita e implícitamente asociada con la apertura y la interconexión no solo dentro de las fronteras sino también a través de ellas. La UE es un dinámico espacio cultural, social, político y económico, y la movilidad transfronteriza es primordial para mantener su relevancia en la escena mundial. Teniendo esto en cuenta, las instituciones de la UE y los Estados miembros deben asegurarse de que los nuevos sistemas no afecten a los viajes y al deseo de viajar a la UE de los nacionales de terceros países.

2.5 De la misma manera, debería prestarse gran atención a la percepción pública de los dos sistemas y de su funcionamiento, y explicarse adecuadamente las normas a los nacionales de terceros países. La UE y los Estados miembros deberían colaborar con las autoridades de terceros países para garantizar que los viajeros potenciales disfruten de acceso a la información y reciban apoyo, sobre todo en lo relativo a sus derechos. El paquete necesita un componente comunicativo que disponga de financiación adecuada.

2.6 El CESE invita a todos los actores e instituciones pertinentes a tener en cuenta los derechos fundamentales durante el desarrollo y ejecución de los dos sistemas. A pesar de su carácter muy técnico, ambos tendrán una incidencia significativa en los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, así como de todos los nacionales de terceros países que viajen a la UE. El CESE acoge favorablemente la atención prestada a la protección y privacidad de los datos personales y espera que la protección de todos los derechos fundamentales pertinentes recibirá la atención debida y la supervisión adecuada.

2.7 El CESE llama la atención sobre las diferencias significativas entre los marcos y capacidades institucionales de los Estados miembros, algunos de los cuales ponen en práctica sus propias versiones de los dos sistemas. Una transformación de tal magnitud, que concierne a un número importante de instituciones y personas, es un reto, e incluso un riesgo. Las instituciones participantes deberían asegurarse de que la transición no afecta a los viajeros en modo alguno.

2.8 A la luz de las experiencias anteriores, el CESE desea llamar la atención sobre el problema de los costes y su estimación. Estos sistemas son especialmente costosos y hay que asegurarse de que el gasto sea proporcional y eficaz. Además, las estimaciones iniciales deberían ser lo más precisas posible.

2.9 El CESE desea invitar a la reflexión sobre la diferenciación entre viajeros, que es un aspecto clave del programa político de «Fronteras inteligentes». Es posible que, en la práctica, tal diferenciación se traduzca casi en una discriminación. El acceso al Programa de Registro de Viajeros (RTP) dependerá del estatus, los ingresos, los conocimientos lingüísticos y la educación. Este riesgo puede mitigarse si las autoridades competentes adoptan una visión integradora de los tipos aceptables de actividades y afiliaciones de los viajeros potenciales.

2.10 El CESE toma nota de la falta de datos pertinentes y específicos en materia de movilidad. Aparte de la ausencia de cifras exactas sobre los viajeros que se desplazan por un corto periodo de tiempo y que sobrepasan la duración de estancia autorizada, faltan también datos cualitativos que podrían ayudar a comprender este fenómeno. La política no debería confiar únicamente en los datos cuantitativos que se recojan tras la puesta en funcionamiento de los sistemas. Se necesitan más recursos para investigar los usos y abusos del sistema actual.

2.11 El CESE insta a la UE y a los Estados miembros a prestar la debida atención a la capacitación del personal que trabaja directamente con los viajeros, especialmente los funcionarios consulares y los agentes fronterizos. Estos deberían estar muy bien preparados y ser capaces de ayudar a los viajeros a vadear procedimientos técnicamente difíciles y psicológicamente delicados.

⁽¹⁾ (DO C 88 de 11.4.2006, pp. 37–40), (DO C 128 de 18.5.2010, pp. 29–35), (DO C 128 de 18.5.2010, pp. 80–88), (DO C 44 de 11.2.2011, pp. 162–166), (DO C 376 de 22.12.2011, pp. 74–80), (DO C 299 de 4.10.2012, pp. 108–114).

2.12 Aun reconociendo las ventajas de la recogida de datos biométricos, el CESE toma nota de la repercusión que la toma de huellas dactilares tiene en los viajeros habituales y no habituales. El impacto psicológico es perjudicial para la motivación de viajar y, en general, para la relación del individuo con la sociedad de acogida. Por otra parte, la toma de huellas dactilares se asocia tradicionalmente con actividades delictivas y prácticas policiales. El CESE pide que se siga reflexionando sobre la recogida de datos biométricos como parte de los dos programas y sobre maneras de limitar sus efectos adversos.

3. Observaciones específicas

3.1 El CESE considera que debería aplicarse el derecho a ser informado, en especial en lo referente al uso de datos personales. Los nacionales de terceros países deben estar al corriente de sus derechos. En ciertas situaciones, las barreras lingüísticas pueden impedir el uso efectivo de este derecho. Las bases de datos actuales y futuras en materia de justicia y asuntos de interior (JAI) deberían prever de forma automática la no discriminación, lo que debería vincularse estrechamente con el respeto de los principios de protección de datos (derecho a la información, vías de recurso eficaces y consentimiento individual del procesamiento de datos) respecto de los nacionales de terceros países, prestando especial atención a los grupos vulnerables de nacionales registrados de terceros países.

3.2 El CESE considera que se necesita una visión más detallada de las bases de datos y sistemas de información del ámbito de la JAI. La Comisión Europea debería proporcionar de forma regular, tal vez anualmente, un informe consolidado de seguimiento de la actividad de todos los sistemas que implican intercambio de datos e información en el ámbito de la JAI. El informe debería indicar qué tipo de información se intercambia y con qué propósito.

3.3 La UE debería alentar a los gobiernos nacionales a que brinden adecuado apoyo a las instituciones designadas para ejercer las competencias de seguimiento y supervisión del Sistema de Entrada/Salida.

3.4 El CESE acoge favorablemente el cambio gradual en el acceso al RTP, que pasa de un enfoque centrado en los países a uno centrado en el individuo. Recomendamos que la norma sea llevar a cabo una entrevista con el solicitante, especialmente en situaciones que necesitan ser clarificadas. Asimismo, el CESE cuestiona el sentido del establecimiento de perfiles (toma de decisiones automatizada) y de la extracción de datos asociados con las bases de datos y las «fronteras inteligentes» de la JAI, y estima que el uso potencial de la raza, el origen étnico u otros

motivos sensibles como base para la vigilancia estadística de datos es difícil de conciliar con los principios de no discriminación, la legislación secundaria y las obligaciones derivadas de los derechos fundamentales.

3.5 El CESE aboga por una definición más amplia de «viajero frecuente» que cubra cualquier actividad cultural, económica y social. Alienta a los Estados Miembros a que tengan en cuenta toda la diversidad de la vida social. Debería evitarse dar un trato preferente a cualquier categoría socio-profesional.

3.6 Los nacionales de terceros países pueden solicitar su inscripción en el RTP en los consulados, en los centros comunes de presentación de solicitudes o en cualquier paso fronterizo. Esto es útil para el solicitante, pero también constituye un reto para la gestión. Todo el personal implicado debería estar informado y debidamente formado sobre el modo de funcionamiento de los sistemas.

3.7 El CESE considera que la prueba de que se tiene un patrocinador o se dispone de alojamiento particular puede representar una carga. Si se mantiene, por lo menos debería tener un formato mínimo y estándar que se utilizara en toda la UE. De esta manera, los Estados miembros no harán uso de ella como elemento disuasorio.

3.8 Por principio, la expedición de los justificantes necesarios para completar la solicitud de registro en el RTP no debería acarrear costes innecesarios y excesivos al solicitante y a las organizaciones involucradas. Los gastos efectuados por los particulares y las organizaciones de apoyo deberían calcularse como parte de las evaluaciones intermedias.

3.9 Con respecto al periodo en que las autoridades competentes deben tomar una decisión, se recomienda establecer un plazo máximo de veinticinco días, pero se alienta a las autoridades a tomar una decisión tan pronto como sea posible.

3.10 Deberían aclararse los criterios para rechazar una solicitud en el marco del RTP. No está claro en qué se basa la evaluación del nivel de amenaza contra el orden público, la seguridad nacional y la salud pública, lo que abre vías para la adopción de decisiones arbitrarias. Esta evaluación la llevan a cabo miles de personas que tienen muy diversos orígenes, preparación y niveles de información sobre el viajero, sus actividades y su país de origen. Por otra parte, es problemático considerar la amenaza a las relaciones internacionales de un Estado miembro como una razón para el rechazo.

3.11 Es muy importante que los solicitantes no seleccionados (solicitudes no admisibles o rechazadas) puedan recurrir contra la decisión de forma eficaz. El CESE alienta a la Comisión y a los Estados miembros a ayudar a las personas que desean ejercer su derecho de apelación.

Bruselas, 22 de mayo de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE
