



Bruselas, 27.11.2014  
COM(2014) 711 final

**INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO**

**Sexto informe semestral sobre el funcionamiento del espacio Schengen  
1 de mayo - 31 de octubre de 2014**

## **1. INTRODUCCIÓN**

Según lo anunciado por la Comisión el 16 de septiembre de 2011 en su Comunicación sobre Gobernanza de Schengen - Refuerzo del espacio sin controles fronterizos en las fronteras interiores<sup>1</sup> y respaldado por el Consejo el 8 de marzo de 2012, la Comisión presenta informes semestrales al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el funcionamiento del espacio Schengen. El presente informe abarca el periodo comprendido entre el 1 de mayo y el 31 de octubre de 2014.

## **2. SITUACIÓN ACTUAL**

### **2.1. Situación en las fronteras exteriores de Schengen**

El periodo de referencia se ha caracterizado por dos grandes acontecimientos. En primer lugar, la continuación de la migración por el Mediterráneo para llegar a Europa, que alcanzó su punto álgido durante los meses de verano y siguió cobrándose vidas. En segundo lugar, un importante movimiento en el espacio Schengen de personas que llegan a Italia y que desean desplazarse a otros Estados miembros.

El número total de cruces irregulares de los pasos fronterizos detectados se ha incrementado significativamente durante el periodo de referencia (de mayo a octubre de 2014). Este aumento puede atribuirse a un número sin precedentes de casos detectados notificados por Italia (casi seis veces más casos detectados en mayo y julio de 2014, en comparación con el mismo periodo del año anterior)<sup>2</sup>. En total<sup>3</sup>, se detectaron 81 270 casos durante los tres primeros meses del periodo de referencia (entre mayo y julio de 2014, es decir, los meses para los que se disponía de datos en el momento de la elaboración del informe). Esto es más de 2,5 veces el número de casos detectados durante los mismos meses en 2013, cuando dicha cifra era de 31 406, e incluso mayor que durante el mismo periodo de 2011.

Italia ha notificado, con mucho, el mayor número de detenciones en mayo-julio de 2014, seguida de Grecia. Las principales nacionalidades de las personas detectadas durante esos tres meses son siria y eritrea.

El Mediterráneo Central fue la principal ruta utilizada durante mayo y julio de 2014, registrando un aumento casi cinco veces mayor (más de 48 000 casos detectados) en comparación con el mismo periodo de 2013<sup>4</sup>. La ruta del Mediterráneo Oriental fue la segunda más frecuentemente utilizada y el número de casos detectados en esta línea se ha más

---

<sup>1</sup> COM(2011) 561 final.

<sup>2</sup> Es preciso señalar que la operación Mare Nostrum por la Marina italiana se inició en octubre de 2013.

<sup>3</sup> Salvo indicación en contrario, los datos de la sección 2 se han tomado del sistema de intercambio de información de la Red de análisis de riesgos de Frontex, y abarcan el espacio Schengen, así como los países candidatos de Schengen. Los datos cubren únicamente a los nacionales de terceros países detectados en las fronteras exteriores (excepto en las fronteras exteriores temporales) al entrar o intentar entrar ilegalmente por los pasos fronterizos. Las cifras de Croacia se incluyen a partir del día de su adhesión a la UE.

<sup>4</sup> Es preciso señalar que, aunque las cifras para esta ruta, en general, excluyen Apulia y Calabria, algunos de los migrantes detectados por Mare Nostrum se han transferido (debido a problemas logísticos en Sicilia) a centros en Apulia y Calabria y, por consiguiente, se han incluido en las cifras correspondientes a esta región.

que duplicado en comparación con el mismo periodo en 2013 debido al aumento de casos detectados en la frontera griega, mientras que el número de casos detectados en la frontera búlgara se mantuvo estable. La ruta de Apulia y Calabria fue la tercera más utilizada, con un aumento de casi nueve veces<sup>5</sup> hasta más de 13 000 casos detectados. Por último, los flujos en la ruta de los Balcanes Occidentales disminuyeron casi el triple a unos 3 300 casos detectados como consecuencia de un acusado descenso del número de casos detectados en la frontera húngara.

Antes del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (5 de junio de 2014), los servicios de la Comisión publicaron un documento de trabajo titulado «Aplicación de la Comunicación sobre los trabajos del grupo 'Mediterráneo'»<sup>6</sup>, en el que se presenta una visión de conjunto de las medidas concretas adoptadas hasta la fecha para abordar los flujos migratorios y de asilo y prevenir las muertes de inmigrantes en el Mediterráneo.

La Comisión continuó supervisando la situación en Bulgaria e Italia en lo que respecta a la mejora de sus respectivos sistemas de asilo y también seguirá supervisando, en cooperación con los Estados miembros interesados, la posible necesidad de utilizar el mecanismo de alerta rápida, capacidad de respuesta y gestión de crisis sobre la base del artículo 33 del Reglamento Dublín III<sup>7</sup>. Además, Grecia está aplicando el plan de acción nacional sobre asilo y migración, que expira en diciembre de 2014<sup>8</sup>. Cabe señalar que estos Estados miembros han realizado considerables esfuerzos para estabilizar y mejorar la situación, pero aún son necesarios nuevos avances.

Desde el comienzo de la crisis en Ucrania, no se han producido cambios significativos en el número de cruces irregulares detectados en pasos fronterizos en la frontera exterior terrestre, que se mantuvieron bajos. No obstante, el número de solicitudes de asilo no ha cesado de aumentar, y el número de solicitudes de asilo de nacionales ucranianos en los Estados miembros de la UE y los países asociados a Schengen de mayo a julio de 2014 superó los 2 500 (más de doce veces más que en el mismo periodo de 2013). También se ha observado un cierto aumento de los casos de estancias irregulares de ciudadanos ucranianos.

A pesar de la relativamente escasa afluencia de solicitantes de asilo y de detecciones de cruces irregulares de pasos fronterizos por nacionales ucranianos, se invita a los Estados miembros y a las agencias de la UE a que presten la debida atención a los acontecimientos y, en particular, a sus implicaciones para la seguridad de la UE y del espacio Schengen.

---

<sup>5</sup> Cabe señalar, no obstante, que este importante aumento se debe principalmente a la transferencia de migrantes en junio y julio de 2014, tal como se explica en la nota n° 4.

<sup>6</sup> SWD(2014) 173 final.

<sup>7</sup> Reglamento (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida. El objetivo del mecanismo es ayudar a los Estados miembros a hacer frente a las situaciones de presión particular o a las deficiencias de sus respectivos sistemas de asilo, mostrar solidaridad, y ayudar a los solicitantes que buscan protección internacional en los Estados miembros.

<sup>8</sup> En octubre, la Comisión adoptó un documento de trabajo en el que se evalúa el estado de aplicación del plan [SWD(2014) 316 final].

Por lo que respecta a los combatientes extranjeros que vuelven de Siria a la UE, la Comisión reconoce que el fenómeno representa un reto para los Estados miembros, particularmente en cuanto a su detección en las fronteras exteriores. La Comisión confía en que el marco jurídico existente está preparado para responder a esta amenaza, tanto en lo que respecta a los controles que deben realizarse a las personas como a los documentos de viaje, y debe explotarse al máximo. Por tanto, la Comisión trabaja con los Estados miembros para desarrollar un enfoque común destinado a utilizar de la mejor forma posible las posibilidades del Derecho de la Unión.

## **2.2. Situación en el espacio Schengen**

En el periodo comprendido entre mayo y julio de 2014, la cifra de estancias irregulares detectadas aumentó casi un 35 % en relación con el mismo periodo de 2013 (108 712 casos detectados). Suecia, seguida de Alemania, Francia y España, registró el mayor número de detecciones durante este periodo.

Como se menciona en el quinto informe semestral, este año la Red de análisis de riesgos de Frontex inició la recogida de datos sobre los movimientos secundarios. Cabe señalar que una serie de países (Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Islandia, Malta, Portugal, así como Irlanda, Estado miembro no perteneciente a Schengen) todavía no han presentado sus datos (situación en octubre de 2014). Por otra parte, muchos Estados miembros enviaron datos incompletos, por lo que es imposible seguir la pista de las rutas de migración, que es el objeto principal del ejercicio. Es de la máxima importancia que todos los Estados miembros participen plenamente en esta recogida de datos; en caso contrario, el análisis solo será parcial.

La operación «Mos Maiorum», el más reciente ejercicio de recopilación de información sobre los flujos migratorios en la UE y en el espacio Schengen, se llevó a cabo del 13 al 26 de octubre de 2014. Se realizó bajo la presidencia italiana del Consejo de la Unión Europea (al igual que otras siete operaciones anteriores de este tipo bajo las últimas presidencias) y su objetivo era debilitar la capacidad de los grupos de delincuencia organizada para facilitar la inmigración ilegal a la UE, centrándose en los cruces ilegales de las fronteras. Se recogió información sobre las principales rutas seguidas por los migrantes irregulares y el modus operandi de las redes delictivas utilizado para el tráfico ilícito de personas en la UE, así como sobre los movimientos secundarios. Los resultados de la operación se presentarán en el próximo informe semestral.

## **3. APLICACIÓN DEL ACERVO DE SCHENGEN**

### **3.1. Casos de restablecimiento temporal del control en las fronteras interiores**

El artículo 23 del Código de fronteras Schengen<sup>9</sup> establece que, con carácter excepcional, si existe una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior, un Estado miembro podrá restablecer el control fronterizo en las fronteras interiores por una duración que no

---

<sup>9</sup> 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), modificado por el Reglamento (UE) n° 610/2013.

excederá de lo estrictamente necesario para responder a la amenaza grave. Durante el periodo comprendido entre el 1 de mayo y el 31 de octubre de 2014 hubo tres casos en que los Estados miembros restablecieron temporalmente los controles en sus fronteras interiores: Bélgica, los días 1 a 6 de junio (debido a la Cumbre del G7); Noruega, del 24 al 31 de julio de 2014 (debido a una amenaza terrorista); y Estonia, del 31 de agosto al 3 de septiembre (con motivo de la visita del Presidente de los Estados Unidos). En el momento de redactar el presente informe, solo se conocen los resultados del restablecimiento temporal en Noruega: se controló a más de 165 000 personas, de las cuales se denegó la entrada a 17; 5 personas fueron detenidas y 12 personas solicitaron asilo. La evaluación de las autoridades noruegas es que la acción fue necesaria y proporcional a la amenaza identificada, y que tuvo un importante efecto preventivo que contribuyó a la seguridad de la sociedad y los intereses noruegos. Los resultados de estas medidas en los otros dos países, cuando se disponga de ellos, se resumirán en el próximo informe semestral. Se recuerda a los Estados miembros que, según el artículo 29 del Código de fronteras Schengen, el informe sobre los resultados del restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores deberá señalar, en particular, la evaluación inicial y el respeto de los criterios mencionados en los artículos 23 *bis*, 25 y 26 *bis* del Código, la realización de los controles, la cooperación práctica con los Estados miembros vecinos, el consiguiente impacto en la libre circulación de personas, la eficacia del restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, y una evaluación a posteriori de la proporcionalidad del restablecimiento del control fronterizo.

Mientras tanto, las autoridades neerlandesas publicaron el informe sobre el restablecimiento de los controles fronterizos en sus fronteras interiores los días 14 a 28 de marzo de 2014 (debido a la Cumbre de Seguridad Nuclear de La Haya). Más de 44 000 personas fueron objeto de controles, se denegó la entrada a 188 personas por diversas razones, 115 personas fueron detenidas y 39 personas presentaron una solicitud de asilo. Según las autoridades neerlandesas, la reintroducción temporal de los controles en las fronteras interiores contribuyó a proporcionar seguridad interior y tuvo un importante efecto preventivo durante la Cumbre, que se desarrolló sin incidentes significativos.

### **3.2. Mantener la ausencia de controles en las fronteras interiores**

Dos ámbitos en los que suele violarse el acervo de Schengen se refieren a: 1) si la realización de controles policiales cerca de la frontera interior tiene un efecto equivalente a las inspecciones fronterizas [artículo 21, letra a), del Código de fronteras Schengen], y 2) la obligación de suprimir los obstáculos al tráfico fluido a través de puestos fronterizos de carretera situados en las fronteras interiores, en particular, los límites de velocidad (artículo 22 del Código de fronteras Schengen). En el periodo comprendido entre el 1 de mayo y el 31 de octubre de 2014, la Comisión continuó su investigación en cuatro casos de posibles violaciones de las disposiciones sobre supresión de los controles en las fronteras interiores, en particular la supresión de obstáculos al tráfico fluido (en relación con Austria, Bélgica, Italia y Eslovenia). Se ha finalizado una investigación (en Alemania), y en octubre de 2014 se envió un requerimiento a dicho país sobre el supuesto incumplimiento por parte de la Ley federal alemana de policía de los artículos 20 y 21, letra a), del Código de fronteras Schengen. Por último, la Comisión archivó un procedimiento de infracción en relación con la legislación

checa que obligaba a los transportistas a realizar controles sistemáticos sobre las personas que cruzaban las fronteras interiores<sup>10</sup>, ya que la República Checa ha modificado su legislación para que sea compatible con el Derecho de la UE.

### **3.3. Desarrollo del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR)**

A lo largo del periodo de referencia se han realizado los preparativos necesarios para la ampliación del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras de los 19 iniciales a los 30 países de Schengen antes del 1 de diciembre de 2014. A lo largo de 2014, se han establecido los centros nacionales de coordinación de los 11 países restantes y todos los países de Schengen han progresado en el desarrollo de sus mapas de situación nacionales. Frontex programó la conexión de los 11 centros restantes a la red de comunicación EUROSUR para finales de noviembre de 2014 e intensificó su cooperación con la Agencia Europea de Seguridad Marítima y el Centro de Satélites de la UE para la prestación de servicios e información a escala de la UE, como sistemas de notificación de buques e imágenes por satélite. La Comisión, Frontex y los Estados miembros prosiguieron los preparativos de un manual con orientaciones técnicas y operativas para la aplicación y la gestión de EUROSUR. Este manual será adoptado por la Comisión en 2015.

Durante el periodo cubierto por el informe, por primera vez las imágenes por satélite obtenidas en el marco de la cooperación EUROSUR permitieron salvar vidas de migrantes. Los días 16 y 17 de septiembre, las imágenes por satélite obtenidas a través de EUROSUR con el apoyo de un proyecto del 7º PM permitieron localizar y rescatar un bote de goma en el Mediterráneo, con 38 migrantes a bordo, entre los que se encontraban ocho mujeres y tres niños, que había pasado tres días en mar abierto y que estaba a punto de salir de la zona donde la actividad de búsqueda y salvamento del bote se desarrollaba inicialmente.

### **3.4. Supuestas violaciones de otras partes del acervo de Schengen**

Durante el periodo cubierto por el informe, la Comisión cerró una investigación (con respecto a un puesto de control fronterizo búlgaro en la frontera greco-búlgara del que anteriormente se había señalado que supuestamente no cumplía los requisitos necesarios de conformidad con el Código de fronteras Schengen), y solicitó información sobre un nuevo asunto relativo a las fronteras terrestres de Estonia (con respecto a los requisitos impuestos al cruzar la frontera, en relación con los artículos 5 y 7 del Código de fronteras Schengen). Por otra parte, la Comisión prosiguió su investigación en el caso de Grecia y Bulgaria sobre las acusaciones de prácticas de devolución forzosa en la frontera exterior, y comenzó una investigación sobre las acusaciones de expulsión sumaria de España (Ceuta y Melilla).

Por lo que respecta a las continuas denuncias recibidas sobre los tiempos de espera excesivos ocasionados por los controles efectuados por las autoridades españolas en la frontera con Gibraltar, después de una inspección *in situ* la Comisión formuló recomendaciones a España y al Reino Unido para abordar la situación del tráfico en esta frontera y el contrabando de tabaco (véase el quinto informe semestral para más detalles). Tanto España como el Reino Unido informaron a la Comisión sobre una serie de medidas que han introducido o pretenden

---

<sup>10</sup> Véase el quinto informe semestral para más detalles.

introducir en respuesta a estas recomendaciones. Para apreciar mejor las medidas adoptadas por ambas autoridades para aplicar las recomendaciones, la Comisión realizó una segunda visita *in situ*. El 30 de julio de 2014 se dirigió una serie de recomendaciones adicionales a ambos países a fin de mejorar la gestión de los flujos de pasajeros y vehículos y luchar contra el contrabando de tabaco de manera más eficaz. La Comisión continuará supervisando de cerca la situación y, en particular, la manera en que ambos Estados miembros llevarán a la práctica las recomendaciones con vistas a mejorar la situación de los ciudadanos de la UE que cruzan la frontera diariamente.

#### *Transposición de la Directiva de Retorno (2008/115/CE) a la legislación nacional*

Desde el informe anterior, Islandia ha sido el último país de Schengen que ha notificado la plena transposición de la Directiva al Derecho nacional. La mayoría de los problemas de transposición fueron resueltos por los Estados miembros mediante la modificación de las disposiciones legislativas pertinentes. La Comisión continúa realizando un seguimiento sistemático de todas las deficiencias detectadas e iniciando investigaciones en caso necesario. En particular, se centra en las deficiencias que persisten en varios Estados miembros, tales como los aspectos de las condiciones de detención o la falta de independencia de los sistemas de supervisión de los retornos forzados. En este contexto, la Comisión tiene la intención de incoar procedimientos de infracción contra algunos Estados miembros en los próximos meses. Además, en muchos Estados miembros hay margen de mejora a través de un uso más sistemático de las alternativas a la privación de libertad y el fomento de la salida voluntaria.

#### *Aplicación del Reglamento sobre el tráfico fronterizo menor (CE nº 1931/2006)*

Desde la entrada en vigor del régimen de tráfico fronterizo menor en 2006, la Comisión ha supervisado su aplicación. En relación con los acuerdos bilaterales que los Estados miembros han celebrado con sus terceros países vecinos, la Comisión prosiguió la investigación por lo que se refiere a Eslovenia, inició una nueva investigación relativa a Croacia y continuó dos procedimientos de infracción, uno relativo a Letonia y otro a Polonia.

### **3.5. Deficiencias detectadas mediante el mecanismo de evaluación de Schengen**

En el marco del actual mecanismo de evaluación de Schengen<sup>11</sup>, 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 periodo comprendido entre el 1 de mayo y el 31 de octubre de 2014, se realizaron evaluaciones de Schengen en el ámbito de las fronteras aéreas, los visados, la protección de datos y el SIS/ Sirene en Suiza. Se están finalizando los informes, y es probable que incluyan comentarios positivos y negativos, y recomendaciones, en particular sobre la aceleración de la plena aplicación de categorías de descripciones y funcionalidades del SIS II (dado que Suiza no tiene previsto finalizar la aplicación del SIS II hasta el segundo semestre de 2016, más de tres años después de su entrada en funcionamiento, en paralelo con la mejora de su sistema nacional de policía).

---

<sup>11</sup> SCH/Com-ex (98) 26 def.

Están en curso los preparativos del nuevo mecanismo de evaluación de Schengen. En consonancia con lo dispuesto en el Reglamento (UE) n° 1053/2013, por el que se establece un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen<sup>12</sup>, en julio de 2014 se adoptó el cuestionario de evaluación estándar<sup>13</sup>. En octubre se aprobó el programa de evaluación anual para 2015 sobre la base del programa de evaluación plurianual 2014-2019<sup>14</sup>, teniendo en cuenta el análisis del riesgo presentado por Frontex, así como la información facilitada por las agencias pertinentes de la UE y organismos como Europol y la Agencia de Derechos Fundamentales. Las primeras evaluaciones en el marco del nuevo mecanismo (en lo que se refiere a las visitas con previo aviso) comenzarán en febrero de 2015. Mientras tanto, se ha hecho especial hincapié en el refuerzo de la formación para los expertos en evaluación, incluida la actualización de los programas de formación existentes mediante la inclusión de aspectos que no han sido cubiertos anteriormente, tales como el retorno.

### **3.6. Supresión de controles en las fronteras interiores con Bulgaria y Rumanía**

El Consejo aún no ha podido decidir acerca de la supresión de los controles en las fronteras interiores en estos países. La Comisión continúa apoyando plenamente la adhesión de Bulgaria y Rumanía al espacio Schengen.

## **4. MEDIDAS DE ACOMPAÑAMIENTO**

### **4.1. Uso del Sistema de Información de Schengen (SIS)**

La Comisión supervisa de cerca la aplicación de las nuevas categorías de descripciones y funcionalidades del SIS en los Estados miembros, facilitada por la segunda generación de dicho sistema, que entró en funcionamiento el 9 de abril de 2013. Durante el periodo que abarca el informe se ha producido un aumento significativo del uso de nuevas categorías de objetos y funcionalidades, dado que la mayoría de los Estados miembros ya ha finalizado la actualización de sus sistemas nacionales de policía, que en la actualidad permiten a sus usuarios finales introducir las nuevas categorías de objetos en el SIS II. Este fue el caso sobre todo en Alemania y en Grecia.

En el segundo trimestre de 2014 se formularon recomendaciones en relación con las medidas de seguridad del SIS II como consecuencia de la evaluación exhaustiva de la eficiencia de las medidas de seguridad nacionales llevadas a cabo tras el ataque por hackers contra el N.SIS danés (sistema nacional de datos que se comunica con el SIS central) que afectó al sistema predecesor, el SIS. Entre dichas medidas cabe destacar el desarrollo de un proceso de

---

<sup>12</sup> DO L 295 de 6.11.2013, p. 27.

<sup>13</sup> Decisión de ejecución de la Comisión C(2014) 4657 final, de 11 de julio de 2014, por la que se establece un modelo de cuestionario con arreglo a lo dispuesto en el artículo 9 del Reglamento (UE) n° 1053/2013 del Consejo, de 7 de octubre de 2013, por el que se establece un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen.

<sup>14</sup> Decisión de ejecución de la Comisión C(2014) 3683 final, de 18 de junio de 2014, por la que se establece el programa de evaluación plurianual para el periodo 2014-2019 de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) n° 1053/2013 del Consejo, de 7 de octubre de 2013, por el que se establece un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen.

notificación de incidentes plenamente documentado en todo el espacio Schengen y la creación de una red de puntos de contacto de seguridad con el fin de reforzar el intercambio de información. Esta red se creó finalmente en el marco de eu-LISA (Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia). Además, se instó a los Estados miembros a que lleven a cabo auditorías propias de seguridad de forma periódica, y a que no externalicen las funciones relativas a la gestión operativa del SIS II.

La Comisión ha abierto un procedimiento de investigación por lo que se refiere a Polonia en relación con el funcionamiento ininterrumpido del SIS II en las fronteras exteriores y la seguridad física del N.SIS.

Con el fin de garantizar que los Estados miembros supriman las descripciones obsoletas en el SIS II<sup>15</sup>, la Comisión ha puesto en marcha una iniciativa para establecer disposiciones legales más detalladas en el manual SIRENE<sup>16</sup>. El SIS II siguió desempeñando un importante papel en la detección de las rutas de los terroristas y de las organizaciones criminales que se desplazan, mediante un tipo de descripción especial que permite controlar discretamente y de forma específica a las personas físicas y a ciertos tipos de objetos, incluso en el caso de la amenaza que plantean los combatientes extranjeros. La Comisión ha puesto en marcha medidas prácticas relacionadas con la aplicación del SIS II en los Estados miembros con el fin de acelerar el intercambio de información sobre la base de dichas descripciones, al tiempo que se preserva la confidencialidad de la información.

#### **4.2. Uso del Sistema de Información de Visados (VIS)**

Está previsto que el VIS inicie su funcionamiento el 15 de mayo de 2014 en las regiones duodécima, decimotercera, decimocuarta y decimoquinta (América Central, América del Norte, Caribe y Australasia)<sup>17</sup>, y el 25 de septiembre de 2014 en la decimosexta región (Balcanes Occidentales y Turquía)<sup>18</sup>. Dado el gran impacto sobre el VIS de la emisión de visados en Rusia, se necesitará un esfuerzo importante a fin de garantizar su despliegue en este país, que está previsto para el próximo periodo de referencia (del 1 de noviembre de 2014 al 30 de abril de 2015). Un requisito previo para este despliegue es la finalización con éxito de la ampliación de capacidad del sistema de correspondencia biométrica que soporta las operaciones basadas en las huellas dactilares, tales como la identificación y la autenticación. Durante el próximo periodo de referencia, también está previsto que el VIS comience a funcionar en Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, la República de Moldavia y Ucrania.

---

<sup>15</sup> Véase el quinto informe semestral para más detalles.

<sup>16</sup> Decisión de Ejecución 2013/115/UE de la Comisión, de 26 de febrero de 2013, DO L 71 de 14.3.2014.

<sup>17</sup> Decisión de Ejecución de la Comisión, de 7 de mayo de 2014, por la que se fija la fecha de entrada en funcionamiento del Sistema de Información de Visados (VIS) en una duodécima, una decimotercera, una decimocuarta y una decimoquinta región (2014/262/UE).

<sup>18</sup> Decisión de Ejecución de la Comisión, de 28 de agosto de 2014, por la que se fija la fecha en que el Sistema de Información de Visados (VIS) será puesto en marcha en la decimosexta región (2014/540/UE).

El VIS funciona bien, y a finales de julio de 2014 el sistema había procesado (desde su entrada en funcionamiento) cerca de 9 millones de solicitudes de visado Schengen, sobre la base de las cuales se han expedido 7,5 millones de visados. El 5 de abril de 2014, su capacidad se amplió a fin de prepararse para la futura actividad creciente en las oficinas consulares y en las fronteras. Las fases de ampliación de la capacidad adicional se han previsto de conformidad con el calendario de implantación del VIS. Los Estados miembros deberán intensificar sus esfuerzos para mejorar la calidad de los datos, tanto biométricos como alfanuméricos, introducidos por las autoridades consulares de los Estados miembros en el sistema VIS, tal como se explica en el quinto informe semestral.

El uso de las impresiones dactilares para realizar verificaciones de los titulares de visados en los pasos fronterizos de Schengen pasó a ser obligatorio el 11 de octubre de 2014 para los titulares de visado cuyos datos (incluidas las impresiones dactilares, en su caso) están almacenados en el VIS. Aún es demasiado pronto para facilitar conclusiones fiables sobre la aplicación de esta nueva medida. Se espera que las primeras conclusiones estén disponibles a finales del próximo periodo de referencia. En la fase actual, es importante que los Estados miembros informen adecuadamente a los viajeros de este nuevo requisito en la frontera.

#### **4.3. Política de visados y acuerdos de readmisión**

*Mecanismo de suspensión y mecanismo de reciprocidad revisado en el Reglamento (CE) n° 539/2001*

Hasta la fecha, ningún Estado miembro ha solicitado la puesta en marcha del nuevo mecanismo de suspensión, que entró en vigor en enero de 2014<sup>19</sup>. De conformidad con las disposiciones del mecanismo de reciprocidad, también en vigor desde enero de 2014, las notificaciones recibidas de cinco Estados miembros (Bulgaria, Croacia, Chipre, Polonia y Rumanía) de situaciones de falta de reciprocidad de visado con cinco terceros países (Australia, Brunéi Darusalam, Canadá, Japón y Estados Unidos) se publicaron en el Diario Oficial de la Unión Europea el 12 de abril de 2014. A la hora de considerar las opciones disponibles en el marco del mecanismo de reciprocidad revisado, ha de tenerse en cuenta una serie de factores, entre los que figuran las medidas adoptadas con los terceros países. La Comisión, en consulta con los Estados miembros mencionados, propuso establecer periódicamente reuniones tripartitas entre el tercer país, los Estados miembros afectados y la Comisión, al objeto de debatir la situación actual y definir nuevos pasos, incluyendo, en su caso, un calendario, lo que deberá conducir a alcanzar la plena reciprocidad en materia de visados lo antes posible. Las primeras de estas reuniones con Australia, Japón, Estados

---

<sup>19</sup> El mecanismo se introdujo con el Reglamento (UE) n° 1289/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 539/2001 del Consejo por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación, DO L 347 de 20.12.2013. Véase la sección 4.3 del 5° informe semestral para información, en la que el nuevo mecanismo de suspensión, así como el mecanismo de reciprocidad revisado, se explican en detalle.

Unidos y Canadá tuvieron lugar de mayo a julio de 2014. El 10 de octubre de 2014, la Comisión publicó un informe evaluando la situación<sup>20</sup>.

### *Mecanismo de supervisión posterior a la liberalización de visados para los países de los Balcanes Occidentales*

En mayo y julio de 2014 (meses para los que se dispone de datos<sup>21</sup>), el número de solicitudes de asilo presentadas por ciudadanos de los cinco Estados de los Balcanes Occidentales exentos de visado<sup>22</sup> en el espacio Schengen y en los países candidatos a Schengen aumentó un 40 % en relación con el mismo periodo de tres meses de 2013 (aumento del 7 % en comparación con febrero-abril de 2014). Alemania siguió siendo, con mucho, el Estado miembro más afectado, con la tramitación de más de 11 000 de las casi 15 000 solicitudes presentadas en el citado periodo por ciudadanos de estos cinco países. Fue seguida de Suecia, Francia (ambos con unas 1 000 solicitudes cada uno) y Bélgica (más de 400 solicitudes). Los ciudadanos serbios siguieron siendo el mayor grupo de solicitantes de asilo de los Balcanes occidentales (41 %), seguidos de los ciudadanos albaneses (25 %). Los solicitantes de los cinco países de los Balcanes Occidentales representaron el 10 % del número total de solicitantes de asilo en el espacio Schengen y en los países candidatos al espacio Schengen, lo que es comparable al mismo periodo del año anterior (en torno al 9 %).

Para garantizar la eficiencia y la equidad de los procedimientos de asilo, el acervo en materia de asilo contiene varias disposiciones discrecionales que permiten facilidades de procedimiento en la tramitación de las solicitudes de asilo y que probablemente no están fundadas. Dichas disposiciones fueron reforzadas y se delimitaron más claramente mediante los instrumentos de refundición que constituyen el sistema europeo común de asilo. La evaluación de si se cumplen las condiciones para la aplicación de estas disposiciones y, en su caso, la decisión de si y cómo utilizarlas, la debe tomar cada Estado miembro dentro de los límites del acervo en materia de asilo.

La Comisión tiene previsto publicar el quinto informe sobre la supervisión posterior a la liberalización de visados para los países de los Balcanes Occidentales a finales de 2014.

### *Acuerdos de facilitación de visados y de readmisión y liberalización del régimen de visados*

El proceso de ratificación del acuerdo de readmisión entre la UE y Turquía fue completado por ambas partes y el Acuerdo entró en vigor el 1 de octubre de 2014. En el contexto del diálogo sobre la liberalización de visados entre la UE y Turquía, se realizaron visitas de expertos a Turquía (marzo-junio de 2014) que permitieron recoger información sobre la forma

---

<sup>20</sup> Informe de la Comisión en el que se evalúa la situación de no reciprocidad con determinados terceros países en el ámbito de la política de visados, C(2014) 7218 final de 10 de octubre de 2014.

<sup>21</sup> En el presente capítulo se utilizan datos procedentes de la base de datos de Eurostat, disponibles a 21 de octubre de 2014 (las cifras de julio no incluyen a Chipre).

<sup>22</sup> Desde finales 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 (CE) n° 539/2001. En las mismas condiciones, los ciudadanos de Albania y de Bosnia y Herzegovina disfrutaban de la exención de visado para viajar a los Estados miembros de la UE desde el 15 de diciembre de 2010.

en que Turquía cumple los criterios de referencia de la «Hoja de ruta para la liberalización del régimen de visados». La Comisión informó sobre las conclusiones el 20 de octubre de 2014<sup>23</sup>.

A raíz de la declaración de los Jefes de Estado o de Gobierno sobre Ucrania, de 6 de marzo de 2014, tras la violación de la soberanía y la integridad territorial de Ucrania por la Federación de Rusia<sup>24</sup>, se suspendió el diálogo para la liberalización de visados con Rusia.

Desde la entrada en vigor, el 28 de abril de 2014, de la exención de visado para los ciudadanos de la República de Moldavia que sean titulares de un pasaporte biométrico, no se ha registrado ningún abuso por parte de los ciudadanos moldavos de la posibilidad de viajar sin visado (datos de finales de agosto de 2014).

Los acuerdos de readmisión y facilitación de visados con Azerbaiyán entraron en vigor el 1 de septiembre de 2014. Por lo que respecta a las negociaciones sobre readmisión y facilitación de visados con Belarús, la primera ronda de negociaciones técnicas tuvo lugar los días 12 y 13 de junio de 2014, y se espera que la segunda ronda tenga lugar en una fecha posterior del mismo año. El 30 de julio, la Comisión presentó al Consejo para su aprobación un proyecto de directrices de negociación para acuerdos de facilitación de visados y de readmisión con Túnez.

El 17 de julio de 2014, la Comisión remitió una Recomendación al Consejo solicitando autorización para entablar negociaciones sobre acuerdos de exención de visados para estancias de corta duración con 16 pequeñas naciones insulares del Caribe y el Pacífico, así como con los Emiratos Árabes Unidos.

Las comisiones mixtas sobre visados y readmisión con Georgia y Armenia se reunieron el 4 de junio y el 10 de septiembre de 2014, respectivamente, y confirmaron que la aplicación de los acuerdos de readmisión y de facilitación de visados de la UE con ambos países se está llevando a cabo adecuadamente.

## **5. EL CAMINO A SEGUIR: CUESTIONES PARA LA REFLEXIÓN**

El objetivo de estos informes semestrales es servir de base para un debate regular en el Parlamento Europeo y en el Consejo y, de esta manera, contribuir al refuerzo de la orientación política y la cooperación en el espacio Schengen. Tal como se señaló en el primer informe, es esencial que las instituciones europeas vigilen el funcionamiento del espacio Schengen y estén dispuestas a responder a los retos a que se enfrenta. A fin de facilitar el debate, la Comisión considera, en el momento de la publicación del presente informe, que las siguientes cuestiones extraídas de este informe merecen especial debate:

1. El nivel de preparación de los Estados miembros y las agencias ante un escenario de un aumento significativo del número de cruces irregulares de las fronteras terrestres orientales de la UE.

---

<sup>23</sup> COM(2014) 646 final.

<sup>24</sup> [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/141372.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/141372.pdf).

2. Otras medidas que puedan tenerse en cuenta para reforzar el funcionamiento de Schengen a la vista de la situación en los países vecinos de la Unión en la actualidad.
3. Las experiencias de los Estados miembros hasta la fecha en cuanto a la utilización del VIS para identificar a los migrantes indocumentados detectados en el espacio Schengen, tanto a efectos del tratamiento de las solicitudes de asilo como del inicio de los procedimientos de retorno.