

Bruselas, 19.1.2017
COM(2017) 29 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO
sobre la revisión conjunta de la ejecución del Acuerdo entre la Unión Europea y los
Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro
de nombres de los pasajeros al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de
los Estados Unidos

{SWD(2017) 14 final}
{SWD(2017) 20 final}

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la revisión conjunta de la ejecución del Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos

Introducción

El Acuerdo vigente entre Estados Unidos y la Unión Europea sobre la utilización y la transferencia de los registros de nombres de los pasajeros (PNR) al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos (DHS) entró en vigor el 1 de julio de 2012.

El Acuerdo contempla la realización de una primera revisión conjunta un año después de su entrada en vigor y, en lo sucesivo, de forma periódica conforme a lo acordado. Esta revisión conjunta se llevó a cabo los días 1 y 2 de julio de 2015 en Washington; el proceso de preparación de la revisión conjunta e informe posterior se presentan al final del presente informe. Su principal objetivo era realizar el seguimiento de los progresos realizados en la aplicación de las recomendaciones sobre la revisión anterior de 2013¹; en la ejecución del Acuerdo, con especial énfasis en el método de transmisión de los PNR, así como en la transferencia ulterior de datos del PNR conforme a los artículos pertinentes del Acuerdo .

La revisión conjunta se basa en la metodología desarrollada por los equipos de la UE y los EE.UU. para la primera revisión conjunta del Acuerdo PNR de 2004, que se llevó a cabo en septiembre de 2005, y para la revisión conjunta de 2013. El primer componente de ese método consistió en el envío de un cuestionario al DHS por la Comisión Europea, de forma previa a la revisión conjunta.

El documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al presente informe consta de cinco capítulos. El capítulo 1 presenta una visión general del contexto del ejercicio, su finalidad y sus aspectos procedimentales. El capítulo 2 presenta una actualización de la aplicación de las recomendaciones de la revisión del año 2013. El capítulo 3 presenta las principales conclusiones de la revisión conjunta de 2015 y las cuestiones en las que deberá profundizar el DHS. El capítulo 4 presenta un resumen de las recomendaciones de la revisión de 2015. El capítulo 5 presenta las conclusiones generales del ejercicio. Por último, el documento de trabajo se complementa con un anexo que contiene el cuestionario y las respuestas del DHS al mismo.

Aplicación de las recomendaciones de 2013

Todas las recomendaciones de la revisión de 2013 se han completado o han dado lugar a mejoras y el trabajo está en curso.

¹ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo y al personal de la Comisión Documento de trabajo sobre la revisión conjunta de la ejecución del Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos, 8 y 9 de julio de 2013.

A raíz de una recomendación general de la revisión de 2013, la Oficina de protección de la privacidad del DHS llevó a cabo una revisión interna del aspecto de cumplimiento de la protección de la intimidad² en la ejecución del acuerdo por parte del propio DHS antes de la revisión conjunta de 2015. Dicha revisión interna se realizó con el fin de determinar si el DHS estaba actuando con arreglo a las normas y convenciones del Acuerdo con la UE, y el informe se publicó el 26 de junio de 2015.

El inicio del periodo de seis meses para la despersonalización de los PNR en virtud del artículo 8, apartado 1, del Acuerdo es ahora el día en el que el PNR se carga en el sistema de detección automática (SDA) (fecha de carga en el SDA), que es el primer día en el que los datos se almacenan en el SDA, en lugar de seguir la práctica anterior, que demora la aplicación del periodo de seis meses (hasta la última actualización del PNR en el SDA).

La revisión de 2013 también recomendó realizar lo antes posible, no más tarde del 1 de julio de 2014, la transición al método de transmisión «push» conforme requiere el artículo 15, apartado 4, del Acuerdo. En el momento de la revisión de 2015, cuatro compañías aéreas seguían sin facilitar datos del PNR mediante el método «push»; el DHS prestó apoyo a estas compañías aéreas para desarrollar la capacidad de transmisión de datos PNR por este método.

La revisión de 2013 recomendó que, de conformidad con el artículo 18, el DHS debería mejorar el procedimiento para notificar a los Estados miembros de la UE en caso de puesta en común de los PNR de la UE entre el DHS y terceros países. En respuesta a esto, un agente del Servicio de Aduanas y Protección de Fronteras ha sido destinado en calidad de funcionario de enlace a Europol desde julio de 2014. Cuando el funcionario de enlace identifica un viajero seleccionado con un nexo con un Estado miembro, comparte esta información en un informe con los representantes de los Estados miembros.

También se han introducido mejoras en la aplicación del artículo 13, que se refiere a los procedimientos de compensación de que disponen los particulares. La revisión de 2013 recomendó una mayor transparencia de los procedimientos de compensación disponibles para los pasajeros al amparo de la legislación estadounidense. Es positivo que el Programa de Investigación de Compensación del Viajero (TRIP) del DHS sea el único punto de contacto para el público; no obstante, Estados Unidos debería proseguir la revisión de todos los medios necesarios para garantizar que todos los pasajeros tengan conocimiento de los mecanismos de compensación.

Recomendaciones de la revisión de 2015

El equipo de la UE sigue opinando que EE.UU. ha aplicado el Acuerdo con arreglo a las condiciones en él fijadas. El DHS cumple sus obligaciones en lo que se refiere a los derechos de acceso de los pasajeros y cuenta con un mecanismo de supervisión para evitar la discriminación ilegal. La Comisión también acoge con satisfacción los esfuerzos continuados por garantizar la reciprocidad y el intercambio proactivo de la información analítica obtenida de los datos PNR con los Estados miembros y, cuando proceda, con Europol y Eurojust. Se respetan las normas para enmascarar y suprimir los datos sensibles y el DHS ha declarado no haber accedido nunca a ese tipo de datos con fines operativos.

El DHS sigue cumpliendo sus compromisos en relación con los derechos de los pasajeros, especialmente en lo que respecta al suministro de la información apropiada y a la aplicación

² Revisión del cumplimiento de la protección de la privacidad - PCR «Informe sobre la utilización y la transferencia de los registros de nombres de los pasajeros entre la Unión Europea y Estados Unidos», Oficina de protección de la privacidad del DHS, junio de 26, 2015.
http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/privacy_pcr_pnr_review_06262015.pdf.

del derecho de acceso a la información sin excepciones, según lo previsto en los artículos 11, 12 y 13. La promulgación de la Ley de recurso judicial de 2015 tras la revisión conjunta es un hecho positivo.

El DHS también se ajusta al Acuerdo en lo que respecta a la puesta en común de datos con otros organismos nacionales. La puesta en común se decide caso por caso, se registra y se efectúa sobre la base de compromisos por escrito. La puesta en común de datos con terceros países también es objeto de una interpretación restrictiva conforme a lo dispuesto en el Acuerdo. Estados Unidos aplica los mismos requisitos de protección de datos a los PNR que adquiere y trata independientemente de si proceden de dentro o de fuera de la UE.

No obstante, a pesar de que el Acuerdo se está ejecutando correctamente, se requerirían ciertas mejoras. El artículo 2 establece que el ámbito de aplicación del Acuerdo abarca los vuelos con destino u origen en Estados Unidos. El uso de un mecanismo de excepción para acceder a los datos del PNR sin nexo con EE. UU. está sujeto a una serie de condiciones y a supervisión. El número de excepciones ha aumentado desde la revisión de 2013 y el DHS debe exponer razones detalladas del recurso a las excepciones a fin de comprender mejor por qué se producen.

En relación con el artículo 5, el número de miembros del personal con derecho de acceso a los datos PNR se ha incrementado desde la última revisión en 2013. Si bien el equipo de la UE está satisfecho con los mecanismos de vigilancia existentes, se invita al DHS a que siga controlando el número de personas con derechos de acceso a los datos PNR a fin de garantizar que solo puedan hacerlo las personas con necesidad operativa de utilizar y visualizar los datos.

En relación con el artículo 6, no se ha accedido a datos sensibles durante el período de esta revisión. Con arreglo a las normas del DHS, este informará de dicho acceso a la Comisión en un plazo de 48 horas en caso de que su personal acceda a datos sensibles. Se recomienda que el DHS revise periódicamente la lista de códigos de datos sensibles a fin de garantizar que cualquier dato sensible quede bloqueado automáticamente por el sistema. Cualquier cambio deberá comunicarse a la Comisión.

El DHS utiliza procesos automatizados para enmascarar todos los elementos de los datos que puedan servir para identificar al pasajero al que se refieren los datos PNR transcurridos los seis primeros meses. Ello se ajusta a lo dispuesto en el artículo 8 del Acuerdo. Ahora bien, la revisión puso de manifiesto que el número de PNR relacionados con procedimientos policiales o judiciales, y por tanto no sujetos al enmascaramiento, es elevado. Se aconseja al DHS que examine esta cuestión con mayor detenimiento a fin de comprender por qué la cifra es elevada, y que garantice asimismo que los datos PNR que ya no sean necesarios se enmascaren, anonimicen o supriman lo antes posible. Es positivo el hecho de que el DHS haya seguido la recomendación de la revisión de 2013 y garantice que los usuarios del DHS deban justificar por qué el PNR está sin enmascarar.

El DHS cumple lo dispuesto en el artículo 11 del Acuerdo al no denegar a ningún pasajero el acceso a sus datos. Los plazos de respuesta se han incrementado desde la última revisión en 2013 y el DHS debe determinar si estos tiempos de respuesta podrían reducirse.

En virtud del artículo 15, el DHS sigue apoyando y animando a todas las compañías aéreas a que desarrollen la capacidad de transmisión de los datos PNR por el método «push». Aunque fuera del período abarcado por la revisión, es positivo que el DHS haya ampliado desde entonces la aplicación del método «push» a todas las demás compañías aéreas comprendidas en el ámbito de aplicación del Acuerdo en el momento de la revisión conjunta.

En lo que respecta a los artículos 16 y 18, el DHS debe proporcionar más información sobre exactamente qué datos se recogen con arreglo a estas disposiciones, y estar en condiciones de proporcionar más información sobre los datos que han sido compartidos con otras autoridades de EE.UU. y con las fuerzas policiales, judiciales y las autoridades con funciones coercitivas dentro de la UE.

Por último, a efectos de evaluación y futuras revisiones, el DHS deberá garantizar que todos los datos y cifras se recojan de forma coherente para permitir comparaciones directas.

Para la elaboración del presente informe, el equipo de la UE ha utilizado la información contenida en las respuestas escritas que el DHS facilitó en el cuestionario de la UE, información obtenida de sus conversaciones con el personal del DHS, información contenida en el citado informe de la Oficina de protección de la intimidad del DHS, así como información contenida en otros documentos del DHS a disposición del público.

Proceso de elaboración de la revisión conjunta y posterior informe

- La Comisión envió un cuestionario al DHS el 8 de mayo de 2015, antes de la revisión conjunta. El cuestionario incluía unas preguntas específicas en relación con la aplicación del Acuerdo por el DHS. El DHS contestó por escrito al cuestionario el 12 de junio de 2015.
- La Comisión también se puso en contacto con los Estados miembros para determinar si habían tenido contacto con Estados Unidos en relación con los datos PNR.
- El equipo de la UE llevó a cabo la visita de revisión conjunta los días 1 y 2 de julio de 2015, y se le concedió acceso a los locales del DHS, visitó el National Targeting Center (Centro Nacional de Identificación de Objetivos) del DHS, y se le dio la oportunidad de observar este centro en funcionamiento.
- La Oficina de protección de la intimidad del DHS publicó su informe sobre el uso y la transferencia de PNR entre la UE y EE.UU. el 26 de junio de 2015. Lamentablemente, no hubo tiempo para que el equipo de la UE analizase el informe en su totalidad antes de la visita de revisión. El equipo de la UE analizó posteriormente el informe de la Oficina de protección de la intimidad y formuló preguntas complementarias para contribuir a la finalización del informe sobre la revisión conjunta.
- Tras la visita de revisión conjunta, el DHS facilitó por escrito la información adicional solicitada por el equipo de la UE durante la visita. Esta información se utilizó para completar la preparación del presente informe.
- El DHS confirmó el 25 de septiembre de 2015 que todas las compañías aéreas que ofrecen datos PNR con arreglo al Acuerdo habían desarrollado la capacidad de utilizar el método «push» para transferir datos PNR a EE.UU.
- La Comisión presentó a los demás miembros del equipo de la UE un proyecto de informe el 21 de enero de 2016.
- Tras la incorporación de las observaciones de los demás miembros del equipo de la UE al proyecto de informe, la Comisión presentó una copia del proyecto de informe a EE.UU. durante una reunión de altos funcionarios en Washington D.C. el 17 de marzo de 2016. Esto proporcionó al DHS la oportunidad de identificar y comentar cualquier inexactitud o cualquier información que no pudiera revelarse públicamente.

- El DHS presentó posteriormente una versión actualizada del cuestionario y observaciones informales sobre el proyecto de informe. El equipo de la UE se reunió para debatirlos el 9 de junio de 2016.
- Los debates sobre el proyecto de informe entre la Comisión y el DHS continuaron, en particular en una reunión de altos funcionarios en Washington D.C. el 14 de julio de 2016. La Comisión informó al DHS en agosto de 2016 de que, en la medida en que siguiera estando en desacuerdo o deseara ofrecer información adicional para el informe, podría presentar comentarios por escrito que se adjuntarán al informe, de conformidad con el artículo 23, apartado 3, del Acuerdo.