

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 10.11.2008
COM(2008)714 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO
SOBRE EL DESARROLLO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE VISADOS (VIS)
EN 2007
(presentado en cumplimiento de la obligación contemplada en el artículo 6 de la
Decisión nº 2004/512/CE del Consejo, de 8 de junio de 2004)

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO
SOBRE EL DESARROLLO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE VISADOS (VIS)
EN 2007
(presentado en cumplimiento de la obligación contemplada en el artículo 6 de la
Decisión nº 2004/512/CE del Consejo, de 8 de junio de 2004)

Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el desarrollo del Sistema de Información de Visados (VIS)

**Informe intermedio enero – diciembre 2007
(COM (2008) ...)**

ÍNDICE

1.	Introducción.....	4
2.	Situación del proyecto	4
2.1.	Avance durante el periodo considerado.....	4
2.1.1.	Marco jurídico para el VIS	4
2.1.2.	Modificación del calendario del VIS	5
2.1.3.	Desarrollo del Sistema Central	5
2.1.4.	Desarrollo del Sistema de Correspondencias Biométricas	6
2.1.5.	Preparativos de las sedes.....	6
2.1.6.	Red.....	7
2.1.7.	Planificación y coordinación nacional.....	7
2.1.8.	Extensión a puestos consulares.....	7
2.2.	Gestión del proyecto en la Comisión.....	8
2.2.1.	Planificación y presupuesto	8
2.2.2.	Gestión del riesgo	8
2.2.3.	Comunicación	9
2.2.4.	Consejo de Dirección del Proyecto.....	9
2.3.	Reuniones del Comité del SIS II.....	10
3.	Conclusiones y perspectivas	10

1. INTRODUCCIÓN

En el presente informe se detalla la labor efectuada por la Comisión entre enero y diciembre de 2007 por lo que respecta al desarrollo del Sistema de Información de Visados. Es el cuarto informe intermedio¹ que presenta esta institución al Consejo y al Parlamento Europeo de conformidad con el artículo 6 de la Decisión nº 2004/512/CE del Consejo, de 8 de junio de 2004, por la que se establece el Sistema de Información de Visados (VIS)². Dicha Decisión prevé que la Comisión, ayudada por el Comité del SIS II³, se encargará de desarrollar ese Sistema, mientras que los Estados miembros se ocuparán de la adaptación o el desarrollo de los sistemas nacionales.

2. SITUACIÓN DEL PROYECTO

2.1. Avance durante el periodo considerado

El proyecto que nos ocupa consta de tres fases. En la primera (Diseño Detallado) se han elaborado todos los documentos necesarios para describir pormenorizadamente las características técnicas del Sistema. En la segunda (Desarrollo, Pruebas y Utilización) se completará el desarrollo del Sistema y dará comienzo su utilización. Por último, en la tercera (Migración e Integración), los Estados miembros procederán a conectar sus sistemas nacionales a la base central de datos del Sistema. La primera fase del proyecto concluyó durante el periodo que abarcaba el informe previo; en la actualidad nos encontramos en la segunda fase. El contratista principal responsable del desarrollo ha realizado un análisis de la labor adicional necesaria, en cuanto al desarrollo del Sistema de Información de Visados, para garantizar su plena compatibilidad con el marco legal propuesto, acordado en junio de 2007, y para preparar el dispositivo de interfaz con el componente de biometría, el Sistema de Correspondencias Biométricas (BMS).

2.1.1. Marco jurídico para el VIS

En junio de 2007, el Parlamento Europeo y el Consejo llegaron a un acuerdo político sobre el «paquete legislativo VIS», que consta del Reglamento sobre el Sistema de Información de Visados y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (el Reglamento VIS)⁴ y de una Decisión del Consejo en el marco del tercer pilar⁵. La votación del Parlamento Europeo, en sesión plenaria, tuvo lugar el 7 de junio de 2007. El Consejo aceptó las enmiendas realizadas por esa institución en la reunión del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 12 de junio de 2007. Los citados Reglamento y Decisión constituyen un único paquete legislativo. En el Reglamento VIS se definen el objetivo, las características funcionales y las responsabilidades relacionadas con el Sistema de Información de Visados. También se establecen las condiciones y los procedimientos de intercambio de datos entre los Estados miembros respecto a las solicitudes de visados para estancias de corta duración y a las decisiones correspondientes. Los datos que serán objeto de tratamiento en dicho Sistema incluirán datos alfanuméricos, fotografías y huellas dactilares de los solicitantes de visados, en aras de la fiabilidad de las verificaciones y las identificaciones.

¹ Para consultar el tercer informe, véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión, de 13 de junio de 2007, sobre el desarrollo del Sistema de Información de Visados (VIS).

² DO L 213 de 15.6.2004, p. 5.

³ El marco de comitología tanto para los proyectos SIS II como VIS en la fase de desarrollo se estableció en virtud del artículo 5, apartado 1, del Reglamento nº 2424/2001 (DO L 328 de 13.12.2001, p. 4).

⁴ PE-CONS 3630/1/07 REV1.

⁵ Documento 13607/07 del Consejo.

La Decisión VIS rige el acceso al Sistema de Información de Visados, para su consulta, de las autoridades designadas de los Estados miembros y de Europol a efectos de prevención, detección e investigación de delitos de terrorismo y otros delitos graves.

El hito que supuso el acuerdo político sobre el marco jurídico para el Sistema de Información de Visados despejó el camino para que se pudiera proceder a la modificación del calendario (*vid. infra*, 2.1.2).

2.1.2. *Modificación del calendario del VIS*

Según el calendario original del Sistema de Información de Visados, éste comenzaría a funcionar en marzo de 2007, pero sólo con seis Estados miembros, cada uno de los cuales procedería a la conexión de al menos un consulado, sin datos biométricos. Se partía de la hipótesis de que el marco jurídico del Sistema ya habría sido adoptado en verano de 2006.

En septiembre de 2006 se preparó una modificación técnica del calendario, después de que quedara patente que la estrategia de entrada en funcionamiento se había modificado en favor de un planteamiento regional gradual, que comenzaría en África del Norte e incluiría biometría. La hipótesis de partida era que el marco jurídico se adoptaría en enero de 2007.

A pesar de la incertidumbre jurídica existente en ese momento, los servicios de la Comisión decidieron proseguir el desarrollo del Sistema de Información de Visados sobre la base de las propuestas jurídicas existentes y procedieron a programar actividades hasta finales de 2007, pero no más allá de esa fecha, puesto que las actividades de desarrollo dependían en gran medida de los requisitos que se contemplasen en la base jurídica, sobre la que todavía no se había alcanzado un acuerdo.

Como en los Estados miembros el desarrollo del Sistema se veía lastrado por el mismo problema, la preparación del calendario revisado se desarrolló en estrecha colaboración con expertos de los Estados miembros, para garantizar que fuera realista. En febrero y marzo de 2007 se celebraron con los Estados miembros varios seminarios, centrados en la adopción de la base jurídica, en los que se analizaron también los distintos escenarios y las cuestiones técnicas pendientes. Finalmente, el calendario revisado se presentó en septiembre de 2007, tras las reuniones celebradas por los gestores nacionales del proyecto VIS en junio y julio de 2007 (después de que se hubiera alcanzado un acuerdo político sobre el marco jurídico) y con el respaldo del Comité del SIS II.

Según el calendario revisado, y teniendo en cuenta todos los requisitos de la base jurídica, el VIS central debería poder entrar en funcionamiento a finales de mayo de 2009. Cabe citar tres etapas intermedias fundamentales: la disponibilidad de las especificaciones técnicas detalladas para septiembre de 2008; la preparación de las conexiones de la red en los Estados miembros interesados en las pruebas del sistema operativo para finales de septiembre de 2008, y el comienzo de las pruebas con la participación de los Estados miembros a finales de noviembre de 2008, pruebas que ya deberán haber concluido en mayo de 2009.

2.1.3. *Desarrollo del Sistema Central*

El objetivo era haber completado el desarrollo y la verificación del Sistema Central para finales de 2006, lo que resultó imposible debido a que aún no se había alcanzado un acuerdo político sobre el Reglamento VIS, en el que, entre otros aspectos, se definen el propósito, las características funcionales y las responsabilidades relativas al Sistema de Información de Visados. A principios de 2007 no había indicios claros del momento probable de aprobación. A la espera de dicho acuerdo político sobre el Reglamento —logrado posteriormente, en junio de 2007— los servicios de la Comisión decidieron adoptar un planteamiento dinámico y

proseguir el desarrollo del Sistema de Información de Visados sobre la base de la propuesta existente.

En 2007 se proporcionaron a los Estados miembros una serie de entregables básicos que definían el sistema que habría de desarrollarse⁶. En las versiones revisadas de las especificaciones (versión 1.62 del documento de control de las interfaces y versión 1.2 de las especificaciones técnicas detalladas entregadas en octubre y noviembre de 2007, respectivamente) se tiene en cuenta el acuerdo sobre las propuestas jurídicas y los requisitos del dispositivo de interfaz con el Sistema de Correspondencias Biométricas.

2.1.4. Desarrollo del Sistema de Correspondencias Biométricas

Según el calendario original de desarrollo del Sistema de Información de Visados, la inclusión de los componentes biométricos del sistema (el Sistema de Correspondencias Biométricas, BMS) no tendría lugar hasta después de la aplicación de la parte alfanumérica del sistema. Sin embargo, el 24 de febrero de 2005, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior solicitó que las operaciones del VIS incluyeran funcionalidades biométricas desde el primer momento.

El contratista principal procedió a un análisis de la labor necesaria, en cuanto al desarrollo del Sistema de Información de Visados, para garantizar su plena compatibilidad con el marco legal y para preparar el dispositivo de interfaz con el Sistema de Correspondencias Biométricas. Este análisis dio como resultado la presentación de las especificaciones funcionales detalladas a finales de 2007. El contrato de desarrollo del Sistema de Correspondencias Biométricas se hubo de suspender hasta que hubiera avanzado adecuadamente el desarrollo del Sistema de Información de Visados. En el próximo documento de control de las interfaces (versión 1.7) se habrán de incluir las actualizaciones relativas a la biometría. Entre tanto, los Estados miembros han recibido kits de programación para el control de calidad y una presentación de demostración del BMS, que ofrece información sobre los flujos de datos biométricos en las oficinas consulares y los puestos fronterizos.

Prosiguen los preparativos para pruebas suplementarias (incluidas herramientas). Se desarrollarán varias fases de pruebas, tanto a nivel central como en colaboración con los Estados miembros.

2.1.5. Preparativos de las sedes

El 16 de agosto de 2007 se finalizaron las obras de mejora del suministro eléctrico a la Unidad Central del VIS en Estrasburgo (sufragadas mediante una subvención concedida por la Comisión a las autoridades francesas). El equipo informático de la Unidad Central de Estrasburgo se recibió los días 3 y 4 de septiembre de 2007 y su instalación finalizó (sin la propia aplicación) a finales de octubre de 2007.

El equipo informático de la Unidad de Reserva del VIS en St. Johann im Pongau (Austria) se recibió a principios de octubre 2007 y su instalación finalizó (sin la propia aplicación) a mediados de noviembre de 2007.

Tras la finalización de un estudio sobre la distribución de energía para el Sistema de Correspondencias Biométricas y al hilo de varios seminarios exhaustivos entre el contratista

⁶ En particular, tres versiones del documento de control de las interfaces (*Interface Control Document*, ICD) y los simuladores CD correspondientes, cuatro versiones de las especificaciones técnicas detalladas, las especificaciones funcionales detalladas definitivas y un proyecto del Plan de Aceptación (versión 1.30).

local y la Comisión Europea, se llegó a un acuerdo sobre la distribución de energía para dicho Sistema y sobre cómo instalarlo en ambos lugares.

2.1.6. Red

El proyecto VIS incluye el establecimiento de una red de gran amplitud entre la interfaz nacional de cada Estado miembro y la Unidad Central del VIS que intercomunique los sistemas nacionales y el Sistema Central. Esta red satisface los requisitos de disponibilidad, seguridad, cobertura geográfica y nivel de servicio. El contrato para la red s-TESTA fue adjudicado en 2006 a un consorcio formado por Orange Business Services (OBS) y Hewlett-Packard (HP).

Inicialmente, la red iba a ser instalada en dos fases: en primer lugar, en los Estados miembros participantes en las pruebas del sistema operativo, es decir, Alemania, Estonia, Finlandia, Italia, Suecia, Eslovenia, Noruega y Portugal; en segundo lugar, en los Estados miembros participantes en las pruebas relativas a la aceptación provisional del sistema (pruebas del Sistema Central junto con numerosos sistemas nacionales).

A finales de 2007, después de que se llegara a un acuerdo sobre el calendario general revisado para el Sistema de Información de Visados, los servicios de la Comisión modificaron los plazos de establecimiento de la red. El contratista responsable aceptó completar la instalación de la red en todos los Estados miembros para el 30 de junio de 2008.

La Decisión de la Comisión en la que se establecerán la estructura y los requisitos tanto de las interfaces nacionales como de la infraestructura de comunicación entre éstas y la Unidad Central del VIS debería ser aprobada, en principio, en 2008.

2.1.7. Planificación y coordinación nacional

Los avances varían en los distintos Estados miembros en función de las distintas circunstancias nacionales. En 2007, los proyectos nacionales avanzaron globalmente a buen ritmo. Se registraron resultados muy positivos en los países que debían participar en las pruebas del sistema operativo (a finales de 2007, siete de los ocho Estados miembros interesados comunicaron que podrían respetar todos los plazos).

Los servicios de la Comisión organizan cada mes, en el marco del Comité del SIS II, una reunión de trabajo de los gestores nacionales del proyecto en cada Estado miembro. En ella se abordan cuestiones de planificación, actividades y aspectos problemáticos relacionados con el proyecto, a nivel central y en cada país. Los informes mensuales de los Estados miembros para estas reuniones han mejorado la calidad, la coherencia y la utilidad de la información de que se dispone sobre sus proyectos nacionales. En septiembre de 2007, tras la aprobación del calendario revisado para el Sistema de Información de Visados, los servicios de la Comisión adaptaron las realizaciones básicas que constan en el formulario mensual de información y reiniciaron el ejercicio de presentación de informes. En la actualidad, la mayoría de los Estados miembros presentan sus informes a través del nuevo sistema. Entre tanto, los servicios de la Comisión han recibido también información sobre los avances registrados en los países que aplicarán íntegramente el acervo de Schengen en una fase ulterior⁷.

2.1.8. Extensión a puestos consulares

El artículo 48, apartado 1, del proyecto de Reglamento VIS prevé que se recopilen datos biométricos desde el inicio del funcionamiento del Sistema de Información de Visados. En el marco de los preparativos para esta extensión, en 2007 prosiguió la aplicación de un segundo

⁷ Chipre, Bulgaria, Rumania y Suiza.

proyecto piloto de recopilación, almacenamiento y verificación de datos biométricos de solicitantes de visado (BIODEV II). A este proyecto, guiado por las administraciones belga y francesa, ya se han incorporado otros Estados miembros. El objetivo de BIODEV y BIODEV II es mostrar cómo simplificar la aplicación del Sistema de Información de Visados en los consulados y puestos fronterizos de los Estados miembros a través del establecimiento de dispositivos comunes de inscripción u otras iniciativas de cooperación consular. Los resultados del proyecto BIODEV se comunicaron a los Estados miembros al término del periodo que cubre el presente informe, mientras que los resultados adicionales del proyecto BIODEV II serán presentados en 2008.

2.2. Gestión del proyecto en la Comisión

2.2.1. Planificación y presupuesto

Los créditos de compromiso en el presupuesto general de 2007 ascendían a 32 millones de euros. Las principales partidas de gasto durante 2007 fueron: preparación de las sedes, red, preparación de la biometría (características adicionales), auditoría de seguridad, ayuda externa para la gestión de proyectos, auditoría y evaluación, gastos corrientes para la fase de desarrollo, estudios y modificaciones del VIS (debido a la evolución de los textos jurídicos). El 73,35 % de los créditos totales del VIS se habían comprometido y el 69,30 % de los compromisos de pago se habían desembolsado al final del período cubierto por el informe. La demora en el acuerdo sobre el marco jurídico provocó que se retrasaran determinados compromisos. Estas circunstancias acabarían incidiendo también en la ejecución de determinados compromisos de pago en 2007. Para el periodo que abarca el próximo informe se han asegurado créditos de compromiso por valor de 20 millones de euros.

Créditos de compromiso y créditos de pago, 2007

Créditos de compromiso disponibles	Consumidos	Total %	Créditos de pago disponibles	Consumidos*	Total %
27 258 110,14 €	19 994 843,72 €	73,35 %	20 023 656,59 €	13 875 607,13 €	69,30 %

2.2.2. Gestión del riesgo

De conformidad con las mejores prácticas, los riesgos del proyecto son objeto de identificación, evaluación y supervisión **continuas** dentro de los tres registros de riesgo. El contratista principal a efectos del desarrollo evalúa los riesgos correspondientes a las actividades dentro del ámbito de su contrato (desarrollo del Sistema Central, suministro de apoyo y formación). Los Estados miembros supervisan los riesgos relativos a los proyectos nacionales. Los servicios de la Comisión evalúan asimismo los riesgos generales del proyecto, por ejemplo las tareas del contratista principal responsable del desarrollo, los proyectos nacionales, la adquisición de servicios de red, la preparación de las sedes operativas y la aprobación de los instrumentos jurídicos. La Comisión analiza periódicamente los riesgos con los Estados miembros durante las reuniones de los proyectos nacionales y el Consejo de Dirección del Proyecto con las presidencias (pasadas, presentes y futuras) del Consejo (véase el apartado 2.2.4).

La Oficina de Apoyo del Proyecto, dirigida por el contratista responsable de asistencia al usuario, fue establecida a finales de 2006, bajo la supervisión de la Comisión, para ayudar al equipo del proyecto VIS en el seguimiento de los riesgos, las actividades y la coordinación y

la comunicación entre las distintas partes interesadas. La Oficina de Apoyo del Proyecto comenzó sus operaciones en 2007.

Durante el período que abarca el informe, el nivel general de riesgo disminuyó perceptiblemente, debido al acuerdo sobre unas propuestas jurídicas estables y la revisión del calendario. En la actualidad, los mayores riesgos guardan relación con la duración del desarrollo del Sistema, la disponibilidad de la red, la realización de pruebas, la disponibilidad de recursos, la tarea legislativa pendiente y la documentación sobre seguridad. Por ahora, el riesgo más significativo se refiere al cumplimiento de los plazos de finalización del desarrollo del Sistema. Uno de los mayores riesgos es la posibilidad de que el proveedor de la red no instale la interfaz central de la red con arreglo a lo previsto. En cuanto a las pruebas, cabe la posibilidad de que algunos Estados no logren completar a tiempo su preparación, de modo que no puedan participar en determinadas pruebas de que debe ser objeto el Sistema Central y en las que deben participar un número suficiente de Estados (OST y PSAT). Existe también el riesgo de que la aprobación de los documentos en los que se describen los pormenores técnicos de las pruebas llevé más tiempo del previsto. Existen riesgos significativos relativos a la disponibilidad de los recursos humanos y financieros necesarios (por varias razones, entre las que cabe citar un posible retraso del SIS II, el bloqueo del traslado de personal del SIS II al proyecto VIS, la dificultad de encontrar personal especializado en caso de marcha de personal y la posibilidad de que el contratista principal no pueda completar el desarrollo en el plazo acordado). Demoras adicionales en la aprobación oficial del Reglamento VIS plantearán el grave riesgo de que la labor de comitología no pueda completarse antes de la entrada en funcionamiento. Además, la aprobación tardía, una vez modificados, del Código de Fronteras de Schengen y de las Instrucciones Consulares Comunes podría suponer un riesgo para la finalización del desarrollo del Sistema. En materia de seguridad, existe el riesgo de que las versiones finales de determinados documentos (distintos del objetivo de seguridad) no estén disponibles a tiempo. Se han establecido planes para abordar todos estos riesgos.

2.2.3. Comunicación

Los servicios de la Comisión informan periódicamente a los Estados miembros sobre la situación del proyecto central VIS en las reuniones del Comité del SIS II y del Grupo de Trabajo VIS. Además, como se ha indicado, los Estados miembros informan mensualmente de los avances de los proyectos nacionales.

Por último, vista su utilidad, en 2007 prosiguieron las reuniones bilaterales entre los gestores de los proyectos nacionales y el equipo técnico de la Comisión responsable del VIS, en las que los Estados miembros pudieron analizar pormenorizadamente el avance de los respectivos proyectos nacionales, del proyecto central y otros aspectos de especial interés para ellos.

Durante el periodo que cubre el informe se celebraron once reuniones combinadas de los gestores nacionales y del Grupo de Trabajo, todas de un día de duración, y otras dos reuniones de un día de duración de los gestores nacionales.

2.2.4. Consejo de Dirección del Proyecto

Este órgano se estableció en 2004. Desde 2005 está compuesto por representantes del Estado miembro que ejerce la Presidencia del Consejo, de todas las presidencias desde su establecimiento y de las dos próximas presidencias, para garantizar la continuidad de la participación de los Estados miembros en el proyecto. Durante el periodo que abarca el informe, este Consejo se reunió en ocho ocasiones para analizar cuestiones relacionadas con la gestión del proyecto con las partes interesadas, el contratista principal responsable del desarrollo y el contratista responsable de la garantía de la calidad.

2.3. Reuniones del Comité del SIS II

Durante el periodo que abarca el informe se celebraron once reuniones del Comité del SIS II, en las que se analizaron los avances en el desarrollo del proyecto VIS.

Además de las reuniones periódicas de dicho Comité, los servicios de la Comisión convocan a grupos de trabajo sobre el proyecto VIS compuestos por expertos de los Estados miembros para analizar aspectos técnicos detallados. Por lo general, estas reuniones se centraron en aspectos de interés para los Estados miembros y en cuestiones relacionadas con entregables concretos del proyecto. La Comisión, los Estados miembros y el contratista principal responsable del desarrollo del Sistema presentaron ponencias sobre los aspectos de interés para los Estados miembros. También se organizaron seminarios para estrechar los contactos con los Estados miembros y obtener aportaciones adicionales de ellos. Asimismo, se organizaron reuniones informales con los gestores nacionales para discutir el nuevo calendario del proyecto VIS.

3. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

El año 2007 estuvo marcado por el acuerdo político sobre el marco jurídico, que permitió modificar el calendario del proyecto y aclarar la labor de desarrollo necesaria para la incorporación del BMS en el VIS. El acuerdo político sobre el marco jurídico al que se llegó a mediados de 2007 permitió que el desarrollo del Sistema avanzara a buen ritmo, apoyándose en la labor dinámica llevada a cabo durante el primer semestre del año sobre la base de las versiones previas de las propuestas jurídicas. Al término del período que cubre el informe, el avance del proyecto se ajustaba al calendario revisado en septiembre de 2007. Por lo que respecta a los aspectos financieros, algunos compromisos fueron suspendidos en el primer semestre del año, a la espera del acuerdo político sobre el marco jurídico en junio de 2007. Desde entonces se ha tratado de avanzar con la mayor eficiencia y eficacia posible en la ejecución financiera. Este esfuerzo ha propiciado cifras positivas, al final del ejercicio, tanto para los pagos como para los compromisos. La comunicación con los Estados miembros siguió siendo excelente y se estrecharon las relaciones en el marco de las reuniones de los grupos de trabajo.