



Bruselas, 16.10.2018
COM(2018) 696 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO
sobre la aplicación del Plan de acción para fortalecer la respuesta de la Unión Europea
al fraude relacionado con la documentación de viaje

I. INTRODUCCIÓN

El 8 de diciembre de 2016, la Comisión adoptó una Comunicación sobre un Plan de acción para reforzar la respuesta europea a la falsificación de documentos de viaje, con el objetivo de mejorar la seguridad general de los documentos de viaje expedidos en la Unión Europea (en lo sucesivo, el Plan de acción)¹. El Plan de acción abordó el problema cada vez más importante de la falsificación de documentos de viaje, que ha pasado a un primer plano en el contexto de los ataques terroristas y los flujos migratorios. En este contexto, era esencial que la Unión Europea y, en especial, los Estados miembros aumentaran los esfuerzos para mejorar la seguridad de los documentos de viaje, contribuyendo así a fortalecer la protección fronteriza, gestionar los flujos migratorios y avanzar hacia una Unión de la Seguridad real y efectiva.²

El Plan de acción examinó conceptos y procesos para gestionar la identidad y definió acciones para cubrir posibles lagunas de los Estados miembros, la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo.

El presente informe proporciona una visión global de los resultados y los avances realizados en una serie de ámbitos de trabajo y de las medidas específicas adoptadas por los Estados miembros, las instituciones europeas y otras partes interesadas a fin de cumplir las medidas descritas en el Plan de acción. Por otra parte, el 27 de marzo de 2017, se adoptaron las Conclusiones del Consejo sobre el Plan de acción³ y, el 18 de diciembre del mismo año, las Conclusiones del Consejo sobre la gestión de la identidad⁴, mediante las cuales se invitó a los Estados miembros a tomar medidas para mejorar la integridad de sus sistemas de identificación.

El informe sigue la estructura del Plan de acción y muestra el progreso realizado en cada uno de los ámbitos clave de la infraestructura de gestión de la identidad: el registro de identidad, la expedición de documentos, la producción de documentos y el control de la documentación.

II. REGISTRO DE IDENTIDAD

El registro o prueba de identidad se refiere a los procesos que permiten el seguimiento, la vinculación y la verificación de la identidad de una persona mediante documentos de filiación e identidad (por ejemplo, certificados de nacimiento) a fin de garantizar que su identidad sea legítima y auténtica, y que la persona titular se encuentre en vida.

Los procesos de registro son competencia de los Estados miembros. Las Conclusiones del Consejo de 27 de marzo de 2017 destacan la importancia de contar con documentos de filiación e identidad más seguros para evitar su falsificación cuando se utilicen como prueba de la identidad, mientras que las Conclusiones del Consejo de 18 de diciembre de 2017 hacen

¹ COM(2016) 790 final.

² Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de la Agenda Europea de Seguridad para luchar contra el terrorismo y allanar el camino hacia una Unión de la Seguridad genuina y efectiva [COM(2016) 230 final, 20.4.2016].

³ Conclusiones del Consejo sobre el Plan de acción de la Comisión para reforzar la respuesta europea contra la falsificación de los documentos de viaje: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/03/27/jha-travel-document-fraud/>.

⁴ Conclusiones del Consejo sobre la gestión de la identidad, doc. 15862/17 de 18 de diciembre de 2017.

hincapié en la necesidad de apoyar a terceros países clave en el proceso de introducción de identificadores biométricos en sus censos de población.

La Comisión ha contribuido al debate sobre la gestión de la identidad y ha analizado la situación en los Estados miembros, en particular, mediante un **cuestionario** elaborado durante la Presidencia maltesa⁵ sobre cuestiones relacionadas con el registro de identidad y con su disposición para organizar una reunión temática sobre la cuestión. En particular, el cuestionario trata asuntos relativos a los documentos de filiación e identidad, la recolección de datos biométricos para el censo de población, los procedimientos de cambio de apellido y otras cuestiones relacionadas con la identidad. La **evaluación** tuvo lugar durante la Presidencia estonia⁶ y puso de manifiesto que las prácticas en este ámbito son diferentes en los distintos Estados miembros. Los Estados miembros deben seguir intercambiando información sobre las prácticas nacionales, y analizando cómo los procedimientos de otros Estados miembros⁷ pueden servir de ejemplo para mejorar los procesos nacionales, en particular, los relacionados con el fortalecimiento de la seguridad de los documentos de filiación e identidad y el registro de la identidad de los ciudadanos (por ejemplo, el registro telemático, el registro de la identidad durante la edad adulta y la recolección de datos biométricos para censos de población).

Por otra parte, la reunión temática del grupo de trabajo sobre documentos falsos, celebrada el 16 de noviembre de 2017, brindó diferentes perspectivas sobre cuestiones relacionadas con el registro de la identidad, desde el enfoque global de la OACT⁸ sobre pruebas de identidad hasta el enfoque regional de la OSCE⁹, presentado en el *Compendio de buenas prácticas para la gestión de la identidad*, publicado en septiembre de 2017. También incluyó aportaciones de los Estados miembros sobre sus prácticas nacionales y las conclusiones de los proyectos ORIGINS¹⁰ y ARIES¹¹.

El Compendio de la OSCE recopila y evalúa pruebas de diversas prácticas en materia de registro de identidad de los Estados participantes de la OSCE (incluidos todos los Estados miembros de la UE) y sirve de guía sobre los esfuerzos de desarrollo de capacidad. En líneas generales, las evaluaciones de la UE y de la OSCE son fundamentales para que los Estados miembros de la UE comparen sus propios sistemas, los utilicen para identificar posibles inconvenientes y reflexionen sobre la manera en que prácticas distintas pueden servir de ejemplo de mejora.

El 18 de diciembre de 2017, el **Consejo adoptó las Conclusiones sobre la gestión de la identidad**, que dieron prioridad a la cooperación permanente y al intercambio de información entre los Estados miembros a fin de armonizar las prácticas y seguir mejorando la integridad de los sistemas nacionales de identificación, a la vez que destacaron la necesidad de disponer

⁵ Doc. del Consejo 12004/17, de 30 de enero de 2017.

⁶ Doc. del Consejo 12004/1/17, de 27 de noviembre de 2017.

⁷ La Declaración de Rotterdam tras la conferencia «Cross Border by Default» (Transfronterizo por defecto), organizada el 11 y el 12 de abril de 2016 por la Oficina Holandesa de Datos de Identidad, destacó la importancia de compartir prácticas relacionadas con los registros de población.

⁸ Organización de Aviación Civil Internacional.

⁹ Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

¹⁰ ORIGINS: «Recommendations for Reliable Breeder Documents Restoring e-Passport Confidence and Leveraging Extended Border Security» (Recomendaciones sobre documentos acreditativos para recuperar la confianza en los documentos electrónicos y su aplicación en la seguridad fronteriza).

¹¹ ARIES: «Reliable European identity ecosystem» (Ecosistema Confiable de Identidad Europea).

de infraestructuras sólidas y coherentes de gestión de la identidad para mitigar los riesgos de seguridad.

En lo referente a la **dimensión internacional** del Plan de acción, relativa a la introducción de identificadores biométricos en los censos de población de terceros países clave, la Comisión mantuvo diálogos con Mali y Senegal, que desde 2017 implementan proyectos del Fondo Fiduciario de la UE sobre registros civiles. Sobre la base de la cooperación y el apoyo técnico, se están llevando a cabo otras acciones con terceros países clave, como Túnez, Nigeria y Sudán. Los países que manifiesten interés en posibles proyectos relacionados con los registros civiles también podrán recibir apoyo técnico, en función de los fondos disponibles y de las prioridades establecidas con respecto a los países que pueden recibir financiamiento.

El **Manual de Europol sobre los documentos de filiación e identidad** enumera los documentos de filiación e identidad de los Estados miembros, describe brevemente los procesos de expedición de dichos documentos y ofrece una lista de puntos de contacto nacionales. Este manual debería permitir a las autoridades a cargo de la expedición de documentos detectar mejor aquellos que son falsos. El manual aún está en proceso de elaboración, pero puede consultarse una versión provisional en línea en el sistema FADO¹² y a través de la Plataforma de Europol para Expertos dedicada a especialistas en la aplicación de las leyes. Estas dos plataformas llegan a una amplia comunidad, incluidos los servicios de seguridad y algunas autoridades a cargo de la expedición de documentos, como personal consular, autoridades de inmigración y autoridades a cargo de la expedición de pasaportes.

El **Reglamento (UE) 2016/1191**, de 6 de julio de 2016, por el que se facilita la libre circulación de los ciudadanos simplificando los requisitos de presentación de determinados documentos públicos en la Unión Europea, entrará en vigor el 16 de febrero de 2019. En virtud de este Reglamento, ya no será necesario agregar una apostilla a documentos públicos, como los certificados de nacimiento, expedidos en un Estado miembro y presentados ante autoridades de otro Estado miembro. El Reglamento reforzará la lucha contra la falsificación de documentos públicos al permitir a las autoridades del Estado miembro que reciban el documento público consultar a la autoridad que lo expidió a través del Sistema de Información del Mercado Interior, en caso de dudas sobre su autenticidad. .

En lo que respecta a **las actividades de investigación y desarrollo** relacionadas con los documentos de filiación e identidad y la verificación de documentos, incluidas las tecnologías móviles, la Comisión financió tres grandes proyectos en el marco del programa Horizonte 2020 para sociedades seguras: el programa ORIGINS, que finaliza a mediados de 2017; el programa FIDELITY¹³, que terminó en 2015; y ARIES, que empezó en 2016. Estos proyectos de investigación abordan cuestiones relacionadas con la lucha contra la falsificación de

¹² FADO es la abreviatura con la que se designa a tres sistemas de información y tecnología: Expert FADO, iFADO (Intranet FADO) y PRADO (Registro Público de Documentos Auténticos de Identidad y de Viaje en Red). Es un sistema europeo de archivo de imágenes diseñado para ayudar a los Estados miembros a gestionar y diferenciar los documentos falsos y los auténticos. El subsistema iFADO está destinado a los servicios de seguridad y a las autoridades a cargo de la expedición de documentos de identidad, mientras que el subsistema PRADO, disponible en internet, ha sido concebido para la comunidad no experta en documentos.

¹³ FIDELITY: «Fast and trustworthy identity delivery and check with e-passports leveraging traveller privacy» (Rapidez y fiabilidad en la expedición y verificación de los documentos de identidad).

documentos de identidad, la protección de la identidad, la deformación de imágenes¹⁴ y la suplantación dactilar. Las actividades de seguimiento incluyen la continuidad del proyecto ORIGINS por parte del grupo de trabajo 19¹⁵ del Comité Europeo de Normalización (CEN) para la normalización de documentos de filiación e identidad; un consorcio para el desarrollo de un programa de investigación sobre deformación de imágenes; el proyecto SIRIUS¹⁶, destinado a la captura de los datos de referencia normalizados de documentos; y ENLETS Mobile¹⁷, que se centra en los nuevos avances y las buenas prácticas relacionadas con soluciones móviles para miembros de las fuerzas policiales a cargo del control de documentos de identidad.

III. EXPEDICIÓN DE DOCUMENTOS

La expedición de documentos se refiere a los procesos y los protocolos de expedición de un documento a su titular legítimo y a los controles para evitar el robo, la alteración y la pérdida de documentos durante la expedición.

La expedición de documentos es competencia de los Estados miembros. Se está trabajando en el desarrollo de una **guía de buenas prácticas para el correcto registro de identificadores biométricos** que trata sobre el registro de datos biométricos de imágenes faciales y huellas dactilares y subraya la importancia del registro en vivo de imágenes faciales para luchar de manera eficiente contra la falsificación de documentos de identidad mediante la deformación de imágenes. Además, aborda la cuestión de la calidad de los datos biométricos y destaca los desafíos prácticos y las lecciones aprendidas¹⁸. Este trabajo recibe el apoyo del CEN, que, junto con los expertos de los Estados miembros que integran el comité creado en virtud del artículo 6¹⁹, establecerá una norma técnica para el registro de identificadores biométricos. Por su parte, la eu-LISA²⁰ comenzó a desarrollar indicadores comunes de calidad de los datos y normas mínimas de calidad para el correcto registro de datos biométricos almacenados en bases de datos europeas.

En lo que respecta a **las buenas prácticas sobre procedimientos de expedición de documentos y la aplicación de las Conclusiones del Consejo adoptadas en 2005²¹ sobre normas mínimas en materia de seguridad de los procedimientos de expedición de**

¹⁴ La deformación de imágenes es una técnica de procesamiento de imágenes utilizada para producir una imagen biométrica falsa (es decir, una imagen deformada), mediante la combinación de los datos biométricos de dos o más personas.

¹⁵ Grupo de trabajo 19 del Comité Europeo de Normalización/Comité Europeo de Normalización sobre documentos de viaje de lectura mecánica (CEN TC224/WG19).

¹⁶ SIRIUS: Sistema de referencia y apoyo para la inspección de documentos de identidad seguros.

¹⁷ ENLETS Mobile es un subgrupo de la Red Europea de Servicios Tecnológicos Policiales (ENLETS), que depende del Grupo «Aplicación de las Leyes» (LEWP) del Consejo.

¹⁸ Informe técnico del CCI, «Automatic fingerprint recognition: from children to elderly, Ageing and age effects», (Reconocimiento automático de impresiones dactilares: de los menores a los ancianos. Efectos de la edad y el envejecimiento) EUR 29265 EN, 2018, ISBN 978-92-79-87179-5, doc. 10.2760/809183.

¹⁹ Comité creado en virtud del artículo 6 del Reglamento (CE) n.º 1683/95 por el que se establece un modelo uniforme de visado.

²⁰ Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA).

²¹ Conclusiones de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros sobre normas mínimas de seguridad comunes aplicables a los documentos nacionales de identidad (1 y 2 de diciembre de 2005).

documentos de identidad, la Presidencia búlgara elaboró un cuestionario²² sobre asuntos relacionados con la expedición de documentos que puso de manifiesto que todos los Estados miembros cumplen en general con dichas normas.

En el marco del subgrupo de visados y permisos de residencia del Comité creado en virtud del artículo 6, tuvieron lugar debates técnicos que permitieron llegar a un acuerdo sobre la **asignación de un número único a cada documento** antes de que este deje las instalaciones de producción. Este procedimiento permitirá agregar en los sistemas pertinentes descriptores identificables de componentes de documentos perdidos o robados, así como limitar en general la cantidad de componentes robados sin descripción.

IV. PRODUCCIÓN DE DOCUMENTOS

La producción de documentos se refiere al diseño y la fabricación de documentos seguros, normalizados e interoperables a nivel mundial. La OACI establece las normas que rigen los documentos de viaje interoperables a nivel mundial, estableciendo especificaciones para los documentos de viaje (electrónicos o no) de lectura mecánica (DVL M y e-DVL M).

La Comisión es responsable de definir las normas de seguridad y la biometría de los documentos de viaje expedidos a ciudadanos de la UE y de terceros países que residan en el territorio de los Estados miembros. Un resultado importante en este ámbito es la adopción en 2017 de las **propuestas de la Comisión de un modelo uniforme y más seguro de visado²³ y de permisos de residencia para nacionales de terceros países²⁴**. La Comisión adoptó la decisión de ejecución relativa a las especificaciones técnicas para el modelo uniforme de visado²⁵, mientras que la decisión de ejecución relativa a los permisos de residencia está prevista para finales de 2018.

Igualmente esencial ha sido que el CCI volviera a prestar apoyo técnico para **comprobar la correcta implementación por parte de los Estados miembros de los componentes físicos y electrónicos exigidos por la legislación de la UE para los pasaportes, los permisos de residencia y el modelo uniforme de visado**. Si bien el examen completo debería estar listo en el primer trimestre de 2019, el informe provisional se presentó en abril y mostró un progreso considerable. Una vez finalizada la fase de prueba, la Comisión evaluará la necesidad de nuevas medidas en caso de incumplimiento de las normas establecidas. Por otra parte, la Comisión organizó una prueba de interoperabilidad de pasaportes electrónicos y permisos de residencia, que tuvo lugar en septiembre de 2017 en las instalaciones del CCI. Dicha prueba permitió comprobar que los documentos de viaje cumplen con las normas de

²² Doc. del Consejo 9231/18 de 31 de mayo de 2018.

²³ Reglamento (UE) 2017/1370 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 4 julio de 2017, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1683/95 del Consejo por el que se establece un modelo uniforme de visado.

²⁴ Reglamento (UE) 2017/1954 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2017, de modificación del Reglamento (CE) n.º 1030/2002 del Consejo por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países.

²⁵ Decisión de ejecución C(2018) 674 de la Comisión, de 12 de febrero de 2018, por lo que se refiere a especificaciones técnicas complementarias para el modelo uniforme de visado y por la que se deroga la Decisión C(2010) 319 de la Comisión, de 27 de enero de 2010.

interoperabilidad a nivel mundial tanto en los Estados miembros como en los Estados contratantes de la OACI.

El 17 de abril de 2018, la Comisión adoptó una iniciativa legislativa para **reforzar la seguridad de los documentos de identidad de los ciudadanos de la Unión y de los documentos de residencia expedidos a ciudadanos de la Unión y a los miembros de sus familias nacionales de terceros países que ejerzan su derecho a la libre circulación**²⁶. La propuesta pretende facilitar el ejercicio del derecho de libre circulación de los ciudadanos y mejorar la seguridad general de dichos documentos. La Comisión propuso normas mínimas de seguridad relativas a los documentos de identidad, información mínima que debe facilitarse sobre los documentos de residencia expedidos a ciudadanos móviles de la UE y la plena armonización de las tarjetas de residencia expedidas a miembros de la familia nacionales de terceros países. La propuesta prevé la eliminación rápida de las tarjetas que no cumplan con las normas propuestas, a fin de lograr una mejora rápida de la seguridad general de los documentos. Actualmente, los legisladores están debatiendo la propuesta a fin de aprobarla durante el presente ciclo legislativo.

Por otra parte, en el Informe sobre la ciudadanía de la UE de 2017, la Comisión se comprometió a analizar posibilidades de **modernizar la normativa sobre los documentos provisionales de viaje (DPV)**, incluidas las medidas de seguridad del formato uniforme de la UE²⁷. El 31 de mayo de 2018, la Comisión adoptó una propuesta legislativa por la que se establecen nuevas normas relativas a mejoras en la seguridad de los DPV²⁸ que está siendo debatida por el Consejo y el Parlamento.

La Comisión examinó la cuestión de la **no inclusión de los permisos de tráfico fronterizo menor (PTFM) en el sistema**²⁹ ETIAS y evaluó el riesgo relativo a la seguridad. La conclusión fue que no es necesario modificar el Reglamento (CE) n.º 1931/2006, puesto que este ya establece que las medidas de seguridad de los PTFM incorporen automáticamente cualquier mejora que se haga en los permisos de residencia para nacionales de terceros países, según lo previsto en el Reglamento (CE) n.º 1030/2002. A este respecto, cabe señalar que las medidas de seguridad de los permisos de residencia para nacionales de terceros países se han modernizado recientemente, con arreglo al Reglamento (UE) 2017/1954.

V. CONTROL DE LA DOCUMENTACIÓN

El control de la documentación está relacionado con los procesos que permiten la lectura y la verificación de documentos de viaje de forma segura y eficaz. También incluye los procesos que permiten vincular de forma oportuna, segura y fiable documentos y sus titulares con datos pertinentes recabados en operaciones de inspección. Asimismo, incluye capacitación y mecanismos de verificación de datos que permiten el uso correcto de los

²⁶ COM(2018) 212 final.

²⁷ Decisión 96/409/PESC de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativa al establecimiento de un documento provisional de viaje.

²⁸ COM(2018) 358 final: Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un documento provisional de viaje de la UE y se deroga la Decisión 96/409/PESC.

²⁹ Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes.

sistemas (lectoras de documentos, bases de datos, equipos, etc.) y ayudan en el proceso de toma de decisiones fundadas.

Un importante avance en este ámbito fue la propuesta de la Comisión relativa a la **nueva base jurídica del Sistema de Información de Schengen (SIS)**, adoptada el 21 de diciembre de 2016, que permitió mejorar su funcionalidad, permitiendo a los Estados miembros agregar documentos de viaje falsos al sistema y proponiendo que la toma de impresiones dactilares fuese obligatoria de no ser posible identificar a la persona de otra forma. Se ha alcanzado un acuerdo político, y la adopción de la propuesta está prevista para finales de 2018. Mientras tanto, el 5 de marzo de 2018, la eu-LISA y los Estados miembros pusieron en marcha **el Sistema Automático de Identificación Dactilar (SAID)**, que permite buscar impresiones dactilares en el nivel central del Sistema de Información de Schengen (SIS). El sistema SAID del SIS, la primera base de datos de impresiones dactilares de carácter penal en Europa, es un hito importante para la seguridad europea, pues permite identificar a delincuentes con múltiples identidades o con identidades falsas. Siete Estados miembros implementaron el sistema de búsqueda de impresiones dactilares directamente en el SIS, y el número de Estados miembros que implementarán el sistema será de cerca de veinte a finales de 2018. La eu-LISA también llevó a cabo un estudio de viabilidad que permite el cotejo cruzado de datos biométricos de todos sus sistemas informáticos y que se tendrá en cuenta para la futura evolución de los sistemas.

El Comité SISVIS mantuvo debates sobre la manera de hacer cumplir la **incautación de documentos robados, sustraídos, extraviados o invalidados**. La Comisión actualizó el «Catálogo de recomendaciones y buenas prácticas para la utilización del Sistema de Información de Schengen», y proporcionó una serie de criterios indicativos relacionados con la incautación de documentos, con el objetivo de adoptar un enfoque más armonizado entre los Estados miembros.

En lo que respecta a la **introducción sistemática en las bases de datos de Interpol de los datos sobre documentos robados, sustraídos, perdidos o invalidados (SLTD, por sus siglas en inglés)** que hayan sido expedidos por países no miembros de la UE, cuando dichos países no lo hagan por sí mismos, la Comisión está financiando proyectos³⁰ que incluirán asistencia para el uso de las herramientas de Interpol (incluida la base de datos SLTD) en una serie de países del Norte de África y Oriente Próximo. Este proceso continuo mejorará la capacidad de los terceros países para introducir datos en la base de datos SLTD por sí mismos.

Por otra parte, desde el 7 de abril de 2017, se realizan **comprobaciones sistemáticas en las bases de datos pertinentes** en relación con todos los viajeros que cruzan las fronteras exteriores. Entre las bases de datos de consulta obligatoria se encuentran el SIS y el SLTD de Interpol. Además del trabajo que está haciendo para mejorar la información introducida en el SLTD, el SIS y otras bases de datos de documentos, la Comisión aumentará la seguridad de los documentos.

Las ya mencionadas Conclusiones del Consejo, de 27 de marzo de 2017, también hacen hincapié en la necesidad de acelerar la ejecución del **intercambio de certificados para el**

³⁰ Proyecto SHARAKA.

control de las impresiones dactilares a través de los puntos de contacto únicos y la autenticación de los datos de los microcircuitos a través de una lista de referencia.

En lo relativo a la **lista de certificados necesarios para la autenticación electrónica de documentos de viaje**, el 20 de diciembre de 2016, la Comisión publicó la primera **lista de referencia** de Schengen de prueba y, el primer semestre de 2017, puso en marcha una prueba piloto de control de fronteras en Noruega y Portugal. Asimismo, se está trabajando en la tarea de contactar a los terceros países para la recepción de sus certificados de pasaporte. La Comisión comenzó a trabajar en la creación y la actualización de una lista de referencia oficial, firmada con la clave de la Autoridad Certificadora de Firmas de Salvoconductos Europeos (CSCA, por sus siglas en inglés), para lo cual se ha obtenido la autorización correspondiente. La Comisión se está planteando la necesidad de crear un instrumento jurídico relativo a una «política de listas de referencia» que permita determinar cuándo el certificado de un tercer país puede añadirse a la lista.

En lo que respecta al uso de aplicaciones biométricas para garantizar la seguridad de los documentos y el intercambio de certificados, los puntos de contacto únicos de los Estados miembros hacen posible el intercambio bilateral automático y seguro de los certificados necesarios para leer las impresiones dactilares de los documentos de viaje. La Comisión controla todos los meses el proceso de transición de la fase de prueba a la de operatividad plena de los puntos de contacto únicos de los Estados miembros. En la actualidad, diez Estados miembros y países asociados a Schengen tienen capacidad plena para intercambiar certificados y controlar impresiones dactilares en sistemas operativos de documentos de identidad, mientras que otros veintiuno aún se encuentran en la fase de prueba. La Comisión insta a los Estados miembros a comprometerse activamente en poner en marcha el intercambio de certificados en el menor tiempo posible.

En lo que respecta a la medida **para garantizar un mejor acceso a los sistemas de información pertinentes**, el considerando 6 del Reglamento (UE) 2017/458 por el que se modifica el Código de Fronteras Schengen alienta a los Estados miembros a garantizar que sus guardias de fronteras tengan acceso a las bases de datos pertinentes en los pasos fronterizos exteriores. Por otra parte, el artículo 40, apartado 8, del Reglamento de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) dispone que el Estado miembro de acogida autorizará a los miembros de los equipos de Frontex a consultar aquellas bases de datos europeas cuya consulta resulte necesaria para el cumplimiento de los objetivos operativos especificados en el plan operativo sobre inspecciones fronterizas, vigilancia fronteriza y retornos. Asimismo, se están debatiendo otras propuestas legislativas de modificación del Sistema de Información de Visados³¹ y las normas del SIS para el control fronterizo y la cooperación policial, incluida la posibilidad de conceder acceso a Frontex. Por otra parte, desde un punto de vista operativo, la Comisión incluyó en el programa de trabajo anual de 2017 del Fondo de Seguridad Interior-Policía: la autorización a Interpol de poner su tecnología a disposición de una selección de Estados miembros a fin de aumentar la utilización de la base de datos sobre SLTD y de otras bases de datos de Interpol, así como una convocatoria de propuestas limitada a los Estados miembros para aumentar el uso de la SLTD y otras bases de datos de Interpol en los pasos fronterizos exteriores.

³¹ COM(2018) 302 final: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 767/2008, el Reglamento (CE) n.º 810/2009, el Reglamento (UE) 2017/2226, el Reglamento (UE) 2016/399, el Reglamento XX/2018 [Reglamento sobre interoperabilidad] y la Decisión 2004/512/EC, y se deroga la Decisión 2008/633/JHA del Consejo.

Se está elaborando un informe técnico sobre normas para sistemas de inspección. En apoyo de esta actividad, Frontex está desarrollando una metodología para evaluar y analizar el rendimiento de los sistemas de inspección de documentos. El trabajo comenzó en abril de 2018 e incluye pruebas operativas con sistemas de inspección de documentos en situaciones reales de control de fronteras en el tercer trimestre y el informe final a fines de 2018. Los resultados de la metodología de evaluación del rendimiento de la actividad de los sistemas de control de documentos permitirán elaborar el informe técnico sobre los sistemas de inspección del subgrupo técnico del comité del artículo 6. El progreso que se realice dependerá en gran medida del resultado de la mencionada actividad de Frontex de evaluación del rendimiento y de la participación de los Estados miembros.

Un logro clave es el incremento del apoyo operativo del **Centro de Excelencia de Frontex contra la Falsificación de Documentos**, en funcionamiento desde febrero de 2018. Este centro envía personal de Frontex a operaciones sobre el terreno en fronteras exteriores, colabora en el **intercambio de información sobre falsificación de documentos** y tiene previsto crear una **Oficina de Falsificación** que brinde apoyo técnico y operativo permanentes para el control de documentos. Además, gestiona el **Grupo de Expertos en Control de Documentos**, con la finalidad de coordinar el apoyo general brindado a los Estados miembros para la detección de documentos falsos, y trabaja en estrecha colaboración con el **Grupo horizontal de expertos en falsificación de documentos**, creado en el marco del ciclo de actuación de la UE 2018-2021³² para desarticular redes de organizaciones delictivas dedicadas al tráfico de documentos falsos y falsificados. El Centro está terminando una nueva propuesta de un formato normalizado de alertas³³ previsto para fines de 2018.

Por otra parte, en lo que respecta a la **mejora de la recogida de datos sobre los fenómenos de falsificación de documentos**, Frontex mantiene la Red de análisis de riesgos fraude documental de la Unión Europea (EDF-RAN, por sus siglas en inglés) y recoge información sobre identidades y documentos falsos detectados en las fronteras exteriores y los movimientos dentro del espacio Schengen/UE. Frontex también elabora y actualiza publicaciones sobre cuestiones específicas relacionadas con los documentos y su falsificación. De cara al futuro, Frontex mejorará la calidad de los datos y ampliará el ámbito de recogida de datos de la EDF-RAN para incluir, por ejemplo, los documentos falsos presentados en las solicitudes de visado y en las denegaciones de embarque.

En lo que respecta a los **nuevos fenómenos de falsificación de documentos**, Frontex abordó la **deformación de imágenes** en el curso para instructores de 2017 sobre el «Análisis de las vulnerabilidades y la evaluación de los sistemas automáticos de control de fronteras» y en el Manual sobre perfiles de riesgo de los impostores de 2017. Frontex sigue trabajando para mejorar las herramientas de formación y sensibilización.

En cuanto a la **promoción de actividades de formación en nuevos ámbitos relacionados con la falsificación de documentos**, Frontex, en asociación con el Centro de identificación de la Academy Eindhoven, desarrolló un curso piloto sobre el reconocimiento de la identidad que incluye referencias a la gestión de la identidad, la tecnología de microcircuitos, la

³² Ciclo de actuación de la UE contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional/ Plataforma multidisciplinar europea contra las amenazas delictivas (EMPACT) 2018-2021.

³³ Una referencia anterior es el doc. 5606/11, de 27 de enero de 2011: «Propuesta de establecimiento de un formato normalizado de alertas nacionales sobre la falsificación de documentos de identidad y viaje para su uso nacional y distribución a terceros países».

biometría y los medios de detección del fraude digital. En 2018, se prevé una segunda edición de este curso. Asimismo, Frontex está desarrollando un módulo específico sobre documentos de filiación e identidad y está actualizando su cartera de formaciones, que incluye desde cursos especializados hasta eventos de sensibilización, como actos públicos, asistencia a terceros países, webinarios y sesiones de formación para personal consular. En este ámbito, la Comisión, en asociación con Frontex, organizó una serie de seis talleres en lugares clave del mundo entero³⁴ a fin de brindar asistencia a agentes consulares de la UE para la detección de documentos falsos presentados en las solicitudes de visado. Por su parte, la **CEPOL**³⁵ brinda capacitación, webinarios y programas de intercambio para funcionarios sobre falsificación de documentos.

En lo que respecta a las partes interesadas internacionales, el Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias, los Países Bajos y la Comisión están debatiendo la posibilidad de usar el nuevo instrumento de asociación de movilidad para abordar el fenómeno poco denunciado del tráfico por aire y la posibilidad de brindar apoyo para la capacitación sobre la falsificación de documentos en aeropuertos de alto riesgo.

En cuanto a la **evaluación de la viabilidad de una propuesta de modificación o revisión de la Directiva sobre la responsabilidad de los transportistas**³⁶ a fin de incluir exigencias relativas a la capacitación, no existen planes para modificar dicha Directiva en un futuro próximo. Es necesario profundizar en el tema para determinar si existe la posibilidad de promover la formación para transportistas por otros medios.

En lo que respecta a **mejorar la utilización de la base de datos del Sistema europeo de archivo de imágenes (FADO, por sus siglas en inglés)** y como medida de seguimiento de las Conclusiones del Consejo, de 27 de marzo de 2017, la Comisión propuso que Frontex operara y se hiciera cargo del sistema FADO³⁷.

Dado que la plataforma FADO/PRADO está a disposición de la comunidad no experta en documentos, los debates sobre el futuro del FADO también deben incluir medidas destinadas a **reforzar la disponibilidad de la información sobre los documentos nuevos y falsos para la «comunidad no experta en documentos»**. El acceso de tal comunidad a dicha información también se está analizando en el marco de proyectos de investigación y desarrollo, en particular, los relacionados con la tecnología móvil.

VI. CONCLUSIONES

El Plan de acción ha aumentado **la visibilidad del problema de la seguridad de los documentos de viaje y de la infraestructura subyacente de gestión de la identidad**. Los Estados miembros han apoyado este enfoque integral. Los avances realizados incluyen el intercambio de información sobre las prácticas nacionales relativas a la identidad y el proceso de registro de datos biométricos, la mejora de los aspectos de seguridad de los modelos

³⁴ Moscú (noviembre de 2017), Nueva Delhi (enero de 2018), Nairobi (febrero de 2018), Islamabad (marzo de 2018), Pekín (mayo de 2018), Abu Dabi (junio de 2018).

³⁵ Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial.

³⁶ Directiva 2001/51/CE del Consejo, de 28 de junio de 2001, por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985.

³⁷ COM(2018) 631 final, de 12 de septiembre de 2018.

uniformes de visado y permiso de residencia, y el debate permanente para mejorar la seguridad de los documentos de identidad. Una gestión más segura de los documentos de viaje y un mejor control contribuirán a mejorar la protección de las fronteras, gestionar los flujos migratorios y avanzar hacia una Unión de la Seguridad genuina y efectiva.

Las normas de seguridad de los documentos de viaje, incluidas las exigencias relativas a los datos biométricos y el control de las fronteras, son competencia de la UE, mientras que los Estados miembros siguen siendo plenamente responsables de la producción y expedición de los documentos de filiación e identidad. **Dejar de centrarnos en los documentos en sí para poner el foco en los procesos anteriores y posteriores relacionados con ellos es un paso lógico.**

De un total de treinta y dos medidas propuestas en el Plan de acción, unas dieciséis se han completado; y las restantes, que en su mayoría son competencia de los Estados miembros, se aplicarán a largo plazo o en los próximos meses. El intercambio de información y de buenas prácticas debería seguir ayudando a los Estados miembros a identificar lagunas, así como servir de incentivo para la introducción de cambios en las infraestructuras nacionales de gestión de la identidad.

Todo esto demuestra el impacto positivo del Plan de acción, pero también revela la necesidad de que los Estados miembros sigan haciendo todo lo necesario para **implementar rápidamente las medidas restantes del Plan de acción y que se comprometan a cooperar y mejorar el intercambio de información en toda Europa.** En última instancia, los Estados miembros deben evaluar y poner a prueba sus propios procesos de forma permanente, con el fin de potenciar la eficiencia y la seguridad en todo el proceso de identificación.

En particular, la **Comisión pide a los Estados miembros que apliquen rápidamente las medidas descritas en las Conclusiones del Consejo, de 27 de marzo y 18 de diciembre de 2017**, sobre todo, las relacionadas con la mejora de los mecanismos de intercambio de información y la cooperación administrativa para fortalecer la integridad de los procesos nacionales relacionados con la identidad; incrementar la seguridad de los documentos de filiación e identidad y alinearse con las buenas prácticas de la UE, en el pleno respeto de las normas sobre los derechos fundamentales, especialmente, las relativas a la protección de los datos personales. La Comisión seguirá controlando el progreso y vuelve a reiterar su compromiso de facilitar el debate y la cooperación en este ámbito.