



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 13.2.2008
COM(2008) 69 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

Preparación de los próximos pasos en la gestión de fronteras en la Unión Europea

{SEC(2008) 153}
{SEC(2008) 154}

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Contexto político

Más de 300 millones de viajeros, ciudadanos de la UE y nacionales de terceros países, cruzan cada año las fronteras exteriores de la UE. Europa es y continuará siendo el destino turístico mundial más importante¹. Esto refleja la importancia del patrimonio cultural de la UE y el éxito de su modelo político y socioeconómico. Con el fin de compartir sus valores y apoyar el crecimiento económico, la UE debe mantenerse abierta y accesible para los demás.

La supresión de los controles en las fronteras interiores de la UE es uno de los mayores logros de la integración europea. Un espacio sin fronteras interiores, que ha pasado de 7 países en 1995 a 24 países a finales de 2007, un logro único e histórico, no puede funcionar no obstante sin la responsabilidad y la solidaridad compartidas en la gestión de sus fronteras exteriores.

El ambicioso calendario establecido por la Comisión y el Consejo en 2002 en el plan de gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE ya se ha completado. El marco legislativo se ha consolidado. El Código de fronteras Schengen² entró en vigor en 2006, y se han introducido normas simplificadas para el tráfico fronterizo menor³. Se ha añadido una dimensión operativa con la creación de la Agencia FRONTEX⁴. El Fondo europeo para las fronteras exteriores ha dado un significado real a los conceptos de reparto de cargas y solidaridad, asignando por primera vez considerables recursos financieros a estos ámbitos.

La presión migratoria, así como la prevención de la entrada de personas que intentan penetrar en la UE por razones ilegítimas, son desafíos obvios a que se enfrenta la Unión, al igual que las políticas sobre fronteras y visados. Los principales retos de la gestión de la migración deben abordarse desde la perspectiva de una política de inmigración global, incluido el compromiso de la UE con los terceros países en especial. Es por tanto necesario contemplar, desde la perspectiva de la política de inmigración en su conjunto, varias cuestiones horizontales que tienen un impacto en la capacidad de la UE para gestionar sus fronteras exteriores y salvaguardar el acervo de Schengen: la dimensión exterior, los aspectos presupuestarios a medio y largo plazo relacionados con el reparto de cargas y la solidaridad financiera, y el impacto del nuevo Tratado. En este contexto más amplio, la Comisión adoptará en junio una comunicación sobre una política de inmigración global.

Si bien los Estados miembros siguen siendo responsables del control de sus propias fronteras, la política común de la Unión en apoyo de los esfuerzos de los Estados miembros deberá desarrollarse y consolidarse continuamente en respuesta a las nuevas amenazas, las variaciones de la presión migratoria y cualquier deficiencia que se detecte, utilizando las nuevas tecnologías de forma amplia y proporcionada. Deberá darse igual importancia a las dimensiones social y económica. El cruce de las fronteras exteriores deberá ser sencillo y rápido para los nacionales de terceros países que cumplan las condiciones de entrada fijadas por el Derecho comunitario y nacional. Deberán facilitarse los contactos interpersonales en las

¹ Organización Mundial del Turismo (OMT): *Visión 2020*, Volumen 4, pág. 48. El concepto de 'turismo' también incluye los viajes para mejorar las cualificaciones profesionales y por motivos de salud.

² Reglamento (CE) n° 562/2006.

³ Reglamento (CE) n° 1931/2006.

⁴ Reglamento (CE) n° 2007/2004.

regiones fronterizas y entre los miembros de las familias. La gestión aduanera debería apoyar, y no ahogar, el crecimiento económico de las regiones fronterizas de los países vecinos. Por esta razón, la UE ha celebrado recientemente acuerdos de facilitación de visado con ocho países vecinos⁵, y ha iniciado con varios de ellos un diálogo con vistas a la supresión de la obligación de visado.

1.2. Gestión aduanera integrada y herramientas actuales

El concepto de gestión integrada de las fronteras implica una combinación de mecanismos de control y herramientas que varían en función de los flujos de personas que entran en la Unión. Requiere la adopción de medidas en los consulados de los Estados miembros situados en los terceros países, medidas de cooperación con los países terceros vecinos, medidas en las fronteras propiamente dichas y medidas dentro del espacio Schengen. Entre los componentes esenciales de este concepto figuran actualmente las medidas que se describen a continuación, aplicables a los nacionales de terceros países que viajan a un Estado miembro que participa en la cooperación Schengen o a un país asociado a esta cooperación.

Tal como prevé el Derecho comunitario, los viajeros originarios de determinados terceros países están sujetos a la obligación de visado⁶. Para esta categoría de personas, un primer control destinado a determinar si cumplen las condiciones de entrada y estancia tiene lugar en el momento de la solicitud de visado, en los consulados de los Estados miembros situados en los terceros países.

Los nacionales de países terceros sujetos a la obligación de visado para estancias de corta duración serán objeto de una investigación en el Sistema de Información de Visados (VIS), el cual estará plenamente operativo en 2012 como pronto, después de haber sido lanzado en los consulados y en los puntos de paso fronterizos. El Parlamento Europeo y el Consejo alcanzaron en 2007 un acuerdo político sobre los fundamentos jurídicos del VIS, que debería adoptarse oficialmente en el primer semestre de 2008. El VIS tiene como principal objetivo comprobar, a la entrada, la autenticidad del visado y la identidad de su titular. Los elementos biométricos (imagen facial y huellas dactilares) se introducirán en el sistema desde el principio. La Comisión ha presentado una propuesta de modificación del Código de fronteras Schengen destinada a hacer obligatoria la comprobación de la identidad del titular del visado a cada entrada.

Por lo que respecta a las personas que viajan a la UE por avión, antes del embarque o en el momento del mismo, los datos equivalentes a los que figuran en el pasaporte se transmiten a título de información previa relativa a los pasajeros (datos API) a petición del Estado miembro de destino, con el fin de indicar a los servicios de control de las fronteras los pasajeros que presentan riesgo⁷.

Los datos API no pueden no obstante servir para impedir a una persona llegar al paso fronterizo del Estado miembro de destino.

⁵ Rusia, Ucrania, Serbia, Montenegro, Albania, Bosnia y Herzegovina, ARYM, y República de Moldavia.

⁶ Reglamento (CE) n° 539/2001.

⁷ Directiva 2004/82/CE.

De conformidad con el Código de fronteras Schengen⁸, a la entrada deberá someterse a los nacionales de terceros países a una "inspección minuciosa" que, además del examen del documento de viaje, consiste en determinar la finalidad y la duración de su estancia, establecer si disponen de medios de subsistencia suficientes y efectuar una búsqueda en el Sistema de Información Schengen y en las bases de datos nacionales con el fin de garantizar que no representan una amenaza para el orden público, la seguridad interior, la salud pública y las relaciones internacionales de los Estados Schengen. Estos controles implican por tanto el examen de una serie de condiciones que la guardia de fronteras comprueba haciendo preguntas al viajero. La validez de los documentos de viaje también debe ser controlada por la guardia de fronteras en cada caso. Los controles son idénticos independientemente de si las personas están sujetas a la obligación de visado o no.

La guardia de fronteras está obligada a sellar manualmente – indicando la fecha y el lugar de entrada y salida – los documentos de viaje de los nacionales de terceros países que cruzan la frontera exterior.

En los consulados, así como en las fronteras, se consulta el Sistema de Información de Schengen (SIS) para comprobar que un Estado miembro no tiene una descripción de la persona a efectos de no admisión. Por lo que se refiere a los nacionales de terceros países, el SIS y el futuro SIS II registran las descripciones personales relativas a las personas a las que debe negarse la entrada en el espacio Schengen, a las personas buscadas y a las personas que deben colocarse bajo protección. Todos los nacionales de países terceros que entran en la UE son objeto de un control sistemático en el SIS, independientemente de si necesitan o no visado.

Por lo que respecta a los controles efectuados en el territorio Schengen, las autoridades competentes tendrán acceso al VIS, lo que les permitirá identificar a las personas que viajan sin papeles, siempre que anteriormente se les haya expedido un visado.

Por último, debe mencionarse también la propuesta de la Comisión sobre la utilización de los datos del registro de nombres de los pasajeros (*Passenger Name Record - PNR*) para las personas que llegan por avión, que corresponden esencialmente a la información que figura en la reserva del vuelo⁹. Esta información se transmite también a las autoridades competentes justo antes del embarque o en el momento del mismo. El sistema se aplicaría a todos los Estados miembros, puesto que no está vinculado a la cooperación Schengen propiamente dicha. La transmisión de los datos del registro de nombres de los pasajeros tiene por finalidad la prevención del terrorismo y la delincuencia organizada, y no el control fronterizo.

1.3. Posibles herramientas para la elaboración de una estrategia de gestión integrada de las fronteras

Si la UE desea alcanzar su objetivo de lograr una gestión verdaderamente integrada de las fronteras, con el doble objetivo de reforzar la seguridad y facilitar los desplazamientos de los nacionales de terceros países, podrían considerarse nuevas iniciativas.

⁸ DO L 105 de 13.4.2006, p. 1.

⁹ COM(2007) 654.

Empezando con las medidas adoptadas en los consulados, y desde el punto de vista de la simplificación de los desplazamientos con destino al territorio de la Unión y el acceso a este último, la actual política de visados representa un enfoque de "todo o nada". Si bien se han celebrado algunos acuerdos de facilitación de visados con varios terceros países, la política común en materia de visados sólo permite dos opciones: someter a los nacionales de un tercer país a una obligación de visado, o no.

Desde el punto de vista de la seguridad, actualmente, los nacionales de países terceros no sujetos a la obligación de visado no son objeto de ninguna comprobación sistemática a efectos de control fronterizo antes de su llegada a la frontera propiamente dicha.

Por lo que se refiere a las medidas adoptadas en las fronteras, desde el punto de vista de la simplificación de los desplazamientos, el marco jurídico que regula actualmente los controles en las fronteras es un enfoque uniforme, lo que significa que en su estado actual, el Derecho comunitario no permite simplificar los controles para determinadas categorías de viajeros. La única excepción se refiere a los nacionales de países terceros que residen en las regiones fronterizas de los países vecinos (o sea, por regla general, una zona de 30 km como máximo a partir de la frontera), que pueden beneficiarse de controles simplificados y de una exención de visado en virtud de las disposiciones del Reglamento sobre tráfico fronterizo menor. Otros nacionales de terceros países que viajen frecuentemente hacia y desde el espacio Schengen por motivos legítimos, por ejemplo por razones profesionales, y que cumplan todas las veces los requisitos sobre la duración de su estancia, están sujetos a las mismas inspecciones minuciosas en la frontera cada vez que entran. Lo mismo ocurre con las personas sujetas a la obligación de visado a las que se ha expedido un visado para entradas múltiples. Al imponer una inspección minuciosa de todas las personas, el marco jurídico actual impide que se modernicen las modalidades de control fronterizo, mientras que las nuevas tecnologías permitirían automatizar, y en consecuencia acelerar considerablemente, los controles para los viajeros de buena fe.

Por lo que respecta a las medidas que podrían tomarse en el territorio Schengen, la Unión podría reflexionar sobre la instauración de un medio eficaz de identificar a las personas que rebasan la duración de estancia autorizada, dado que actualmente no se registran las fechas de paso de las fronteras exteriores por parte de los nacionales de terceros países. Las personas que rebasan la duración de estancia autorizada constituyen con mucho la categoría más numerosa de inmigrantes ilegales en la Unión¹⁰. Incluso aunque cada Estado miembro recogiera estos datos, no hay medios para compartir la información entre ellos. La guardia de fronteras tampoco está en condiciones de calcular la duración de la estancia cuando se utilizan distintos documentos de viaje para entrar y salir de la UE, o cuando se enfrentan a dificultades prácticas como un pasaporte lleno de sellos, o sellos ilegibles. Por todas estas razones, la presente Comunicación sugiere nuevas herramientas que podrían formar parte de la futura estrategia europea de gestión de fronteras. Propone formas de mirar hacia adelante y reflexionar sobre la nueva generación de instrumentos de gestión de las fronteras con el objetivo de conservar la integridad del espacio Schengen, facilitando al mismo tiempo los procedimientos y el paso de las fronteras para las personas que desean entrar por motivos legítimos. Entre estas soluciones sobre las que debe reflexionarse, que se aplicarían a los nacionales de países terceros que entran en un Estado miembro participante en la cooperación Schengen o en un país asociado a esta cooperación, cabe citar las siguientes:

¹⁰ Véase el análisis de impacto por lo que respecta a las estimaciones de cifras.

- medidas de facilitación del cruce de fronteras para los viajeros de buena fe¹¹,
- posible instauración de un registro de entradas y salidas; e
- instauración de un sistema electrónico de autorización de viaje.

La presente Comunicación se basa en un análisis de impacto efectuado sobre la base de dos estudios realizados por contratistas externos. Un documento de trabajo de los servicios de la Comisión, que se presentará en marzo, estudiará con más detalle las cuestiones vinculadas a la aplicación técnica.

2. FACILITACIÓN DEL PASO DE LAS FRONTERAS PARA LOS VIAJEROS DE BUENA FE

- *Los viajeros de bajo riesgo originarios de terceros países, tanto si están o no sujetos a la obligación de visado, podrían beneficiarse de un procedimiento de examen previo, voluntariamente, con el fin de obtener el estatuto de viajero registrado.*
- *A su llegada a las fronteras de la UE, los viajeros registrados podrían beneficiarse de un control simplificado y automatizado.*

El marco jurídico actual que regula los controles que deben efectuarse de los nacionales de terceros países en las fronteras exteriores podría modificarse, de tal modo que se suavizasen los controles para determinadas categorías de viajeros a los que se concedería el estatuto de "viajeros registrados". Quienes quisieran optar a este estatuto podrían ser sometidos a un examen previo, cuyas condiciones se definirían, para compensar la disminución de los controles de que serían objeto en las fronteras. Los controles que deban efectuarse en la frontera propiamente dicha podrían definirse de tal modo que hicieran posible la utilización de barreras automáticas.

Concretamente, la concesión del estatuto de "viajero registrado" y la automatización de los controles de estas personas implicaría que no se comprobaran en la frontera algunas condiciones de entrada (motivo de la estancia, medios de subsistencia y ausencia de amenaza para el orden público). Las personas podrían obtener el estatuto de "viajero registrado" tras pasar un examen adecuado, realizado sobre la base de criterios comunes de control. Estos criterios podrían incluir, como mínimo, antecedentes fiables de desplazamientos anteriores (que la persona en cuestión no haya rebasado la duración autorizada en estancias anteriores en la UE), la prueba de que el viajero dispone de medios de subsistencia suficientes, y ser titular de un pasaporte biométrico. Podrían considerarse otros criterios, y los criterios de concesión del estatuto de viajero registrado a las personas sujetas a la obligación de visado podrían armonizarse con los que se aplican para la expedición de visados para entradas múltiples.

¹¹ La Comisión incluyó la creación de un sistema de entrada-salida y la instauración de un sistema destinado a facilitar el paso de las fronteras en su Comunicación sobre una mayor eficacia, interoperabilidad y sinergia entre las bases de datos europeas en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior - COM(2005) 597, de 24.11.2005 y en su Comunicación sobre las prioridades políticas en la lucha contra la inmigración ilegal de los nacionales de terceros países - COM(2006) 402, de 19.7.2006.

Los nacionales de terceros países podrían solicitar el estatuto de viajero registrado en cualquier Estado miembro. El procedimiento de solicitud podría organizarse en los consulados o en futuros centros comunes de solicitud de visados.

A fin de poder utilizar la misma infraestructura y los mismos equipos, los identificadores biométricos que se utilicen podrían ser los mismos que para los titulares de visados (imagen facial y huellas dactilares). Los Estados miembros compartirán la información relativa a los titulares del estatuto de viajero registrado, puesto que estas personas se beneficiarán de un control simplificado en las fronteras exteriores del espacio Schengen, en cualquier paso fronterizo en el que se presenten.

Además de las condiciones de entrada que dejarían de verificarse con el control simplificado de los viajeros registrados, la instalación de barreras automáticas en la propia frontera haría posible el control automatizado de la identidad de los viajeros, sin intervención de la guardia de fronteras: una máquina leería los datos biométricos que figuran en los documentos de viaje o almacenados en un sistema o una base de datos, y los compararía con los identificadores biométricos del viajero.

Además de otros aspectos positivos, como la satisfacción de los viajeros y el efecto simbólico de mostrar una Unión Europea abierta al mundo, los procedimientos automatizados de control fronterizo aumentarían considerablemente la rentabilidad, puesto que bastaría un menor número de guardias de fronteras para controlar a un mayor número de viajeros, lo que reduciría el coste global para los Estados miembros que se enfrentan a flujos de viajeros en constante aumento. Un único guardia de fronteras debería ser capaz de supervisar hasta diez barreras automáticas en funcionamiento. El control automatizado en las fronteras para los viajeros de buena fe les haría ganar un tiempo considerable en el paso de la frontera exterior, y permitiría a las autoridades fronterizas centrar sus recursos en las categorías de nacionales de países terceros que requieren más atención, lo que mejoraría la seguridad general en las fronteras.

Corresponde a cada Estado miembro decidir, en función de los flujos de viajeros y las condiciones de circulación, en qué puntos de paso fronterizos conviene establecer medidas de simplificación. En la práctica, podría introducirse un pasillo suplementario en el paso fronterizo donde se utilicen las barreras automáticas.

La utilización de barreras automáticas por los ciudadanos de la UE

Cabe también señalar que las barreras automáticas podrían servir a los ciudadanos de la UE y a las demás personas que disfrutan del derecho comunitario a la libre circulación¹² cuando crucen la frontera exterior. Esta categoría de personas está sujeta a una "inspección mínima", tanto a la entrada como a la salida, consistente en determinar su identidad mediante el examen de su documento de viaje. Los controles en las fronteras previstos por el marco jurídico actual pueden por tanto automatizarse para los ciudadanos de la UE que ya posean un pasaporte electrónico. Los dispositivos de las barreras automáticas previstos para los nacionales de terceros países también podrían servir a los ciudadanos de la UE para cruzar las fronteras exteriores, realizando las mismas funciones, con la excepción de que el Código de fronteras

¹² Miembros de la familia de ciudadanos de la UE; nacionales de los otros países del EEE y nacionales suizos, incluidos los miembros de sus familias.

Schengen únicamente autoriza los controles aleatorios en el SIS y las bases de datos nacionales¹³.

Desde agosto de 2006, los Estados miembros expiden pasaportes biométricos¹⁴ que contienen la imagen facial digitalizada del titular; a partir del 28 de junio de 2009, los pasaportes contendrán también las huellas dactilares¹⁵. La introducción de los identificadores biométricos en los pasaportes podría estar finalizada a más tardar de aquí al 2016 para un identificador biométrico y al 2019 para dos identificadores biométricos (suponiendo que la duración máxima de validez de los pasaportes sea de diez años). Todos los ciudadanos de la UE podrían entonces beneficiarse del paso automatizado de las fronteras, siempre que esté generalizado en los Estados miembros. El paso automatizado de las fronteras por los ciudadanos de la UE, mediante presentación del pasaporte biométrico, se efectuaría por las mismas barreras automáticas que el de los nacionales de países terceros que tengan el estatuto de viajero registrado.

A la espera de la instauración generalizada de los pasaportes biométricos, el marco jurídico actual autoriza a los Estados miembros a adoptar regímenes basados en la adhesión voluntaria, siempre que los criterios de adhesión correspondan a los previstos para los controles mínimos en las fronteras y que estos regímenes estén abiertos a todas las personas que disfruten del derecho comunitario a la libre circulación. Estos regímenes deberían ser interoperables en la UE, en virtud de normas técnicas comunes que deberán definirse de tal modo que se favorezca una aplicación generalizada y coherente de los procedimientos automatizados de control fronterizo. La adopción de dispositivos interoperables por los Estados miembros podría fomentarse mediante una ayuda financiera del Fondo para las fronteras exteriores.

3. CREACIÓN DE UN SISTEMA DE REGISTRO DE LAS ENTRADAS Y SALIDAS DE LOS NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES

- *El registro automático del lugar y la fecha de entrada y salida de los nacionales de terceros países, sujetos o no a la obligación de visado, podría instaurarse en las fronteras con el fin de identificar a las personas que rebasan la duración de estancia autorizada.*
- *Podría introducirse una descripción accesible a las autoridades nacionales cuando se haya agotado la duración de estancia autorizada en la UE de una persona y no se haya registrado ningún dato relativo a la salida.*

Podría aplicarse un sistema de entrada y salida a los nacionales de países terceros admitidos para una estancia de corta duración (hasta tres meses), sujetos o no a la obligación de visado. El sistema podría prever el registro de información relativa a la fecha y lugar de entrada y a la duración de estancia autorizada y, si se constata que la persona en cuestión ha rebasado la duración de estancia autorizada, la transmisión directa de descripciones automáticas a las autoridades competentes, tanto en el momento del rebasamiento como en el momento en que

¹³ El sistema portugués RAPID es un ejemplo de este tipo de sistema en funcionamiento.

¹⁴ Reglamento (CE) n° 2252/2004 del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, sobre normas para las medidas de seguridad y datos biométricos en los pasaportes y documentos de viaje expedidos por los Estados miembros.

¹⁵ Decisión C(2006) 2909 de la Comisión de 28 de junio de 2006.

la persona sale de la UE. En casos excepcionales (por ejemplo, la concesión de un visado nacional debido a la anulación de un vuelo, una enfermedad o cualquier otro motivo justificado) o en caso de cambio de estatuto de la persona (por ejemplo, prolongación de su derecho de residencia), las autoridades encargadas de tomar la decisión deberán actualizar la información del sistema.

La información transmitida en la descripción:

- permitiría a las autoridades nacionales identificar a las personas que rebasan la duración de estancia autorizada y adoptar las medidas adecuadas;
- disuadiría a los nacionales de terceros países de rebasar la duración de estancia autorizada;
- proporcionaría, con fines operativos, información sobre las características de los rebasamientos (por ejemplo, itinerarios, declaraciones de invitaciones fraudulentas, país de origen y motivos del viaje), así como cifras sobre los flujos migratorios y las personas que rebasan la duración de estancia autorizada, que serán útiles para la elaboración de la política de visados.

Todos los nacionales de países terceros sujetos a la obligación de visado podrían proporcionar sus datos biométricos destinados al Sistema de Información de Visados (VIS) en la solicitud de visado presentada en un consulado de un Estado miembro, y los puntos de paso fronterizos podrían estar equipados con los aparatos necesarios para comprobar la identidad del titular del visado a partir de estos datos. Con el fin de sacar el mejor partido a estas inversiones y reducir al mínimo las repercusiones en los controles fronterizos, sería razonable esperar a que haya finalizado el lanzamiento del VIS en todos los consulados y puntos de paso fronterizos antes de aplicar el sistema de entrada y salida.

Los nacionales de países terceros exentos de la obligación de visado podrían estar sujetos a procedimientos de control idénticos a los de los titulares de visado en las fronteras, por medio de los mismos equipos biométricos. Sería necesario registrar sus datos biométricos en la primera entrada para permitir los controles biométricos posteriores a la salida y dentro del espacio Schengen, lo que podría complicar la gestión de los flujos de pasajeros, en particular, en algunos puntos de paso fronterizos terrestres.

El aumento del tiempo de espera y las colas imputables a la instauración del sistema de entrada y salida podrían compensarse con una mejor gestión de los flujos de pasajeros, gracias a los controles automatizados en las fronteras. Los viajeros registrados deberían ser dispensados de la introducción, en la primera entrada, de sus identificadores biométricos destinados al sistema de entrada y salida, puesto que el registro de las fechas de entrada y salida forma parte del procedimiento automatizado de control fronterizo previsto para estos viajeros.

En el marco de la reflexión, debería examinarse si se necesita un sistema distinto para almacenar los datos relativos a la entrada y salida y los datos biométricos de los nacionales de terceros países. Este nuevo sistema podría funcionar con la misma plataforma técnica que el SIS II y el VIS, explotando las sinergias con el sistema de correspondencias biométricas (Biometric Matching System — BMS) en curso de desarrollo y que podría constituir la base común para el sistema de entrada y salida, el VIS y el SIS II. La Comisión presentará un análisis técnico más detallado de estas soluciones, en particular por lo que se refiere a la posibilidad de ampliar el VIS para almacenar los datos relativos a la entrada y salida de los

nacionales de países terceros sujetos a la obligación de visado y la posible necesidad de crear un sistema distinto para el programa de viajeros registrados.

Los costes de las inversiones indispensables que deberán realizar los Estados miembros para equipar los puntos de pasos fronterizos estarían cubiertos por el Fondo para las fronteras exteriores, tal como sucede con las inversiones para la aplicación del SIS y del VIS. En el análisis de impacto adjunto se presentan algunas estimaciones, que se desarrollarán más ampliamente en el próximo documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Los terceros países no deberían incurrir en coste alguno por razón de la aplicación del sistema de entrada y salida y del programa de viajeros registrados.

4. SISTEMA ELECTRÓNICO DE AUTORIZACIÓN DE VIAJE

La Comisión estudiará la posibilidad de instaurar un **sistema electrónico de autorización de viaje**. Se aplicaría a los nacionales de países terceros no sujetos a la obligación de visado, que deberían presentar una solicitud electrónica proporcionando, antes de la salida, los datos de identificación del viajero y los detalles del pasaporte y el viaje. Estos datos podrían servir para comprobar que una persona cumple las condiciones de entrada, antes de su viaje a la UE, aplicando un procedimiento menos pesado y más sencillo que un visado. La Comisión se propone iniciar un estudio de la viabilidad, las implicaciones prácticas y los efectos de tal sistema en 2008.

5. CUESTIONES RELATIVAS A LA PROTECCIÓN DE DATOS

Los sistemas deben respetar las normas de la UE en materia de protección de datos, y en particular los requisitos de necesidad, proporcionalidad, limitación de las finalidades y calidad de los datos. Se velará muy especialmente por el estricto respeto de los requisitos impuestos por los artículos 16 y 17 de la Directiva 95/46/CE sobre confidencialidad y seguridad, así como de los requisitos relativos a la seguridad de las redes y la confidencialidad establecidos por el Reglamento (CE) nº 45/2001.

Las normas sobre protección de datos aplicables al VIS y el status quo, incluida la conservación de la información durante cinco años como máximo, parecen adecuadas.

Las autoridades de inmigración competentes utilizarían los datos generados por el sistema de entrada y salida. Las personas deberían tener derecho a consultar la información relativa a ellas, impugnarla y corregirla, de acuerdo con la legislación comunitaria y nacional. Conviene prever un mecanismo de recurso en caso de que los nacionales de terceros países "se vean obligados" a rebasar la duración de estancia autorizada.

El estudio que lanzará la Comisión para evaluar el proyecto de autorización electrónica de viaje examinará también los problemas que plantea tal sistema en materia de protección de datos.

6. CONCLUSIONES

Habida cuenta de los avances que constituyen el acuerdo sobre el Sistema de Información de Visados y el lanzamiento de este último, la UE debería considerar seguir por esta vía reflexionando sobre los parámetros necesarios para la instauración de un **sistema de entrada y salida** para todos los nacionales de países terceros admitidos para estancias de corta duración. Si estos trabajos llegan a la conclusión de que es oportuno crear tal sistema, éste podría estar operativo de aquí al 2015, y deberían presentarse propuestas dirigidas a:

- modificar el Código de fronteras Schengen para que el registro sistemático de las fechas de entrada y salida tenga lugar en todos los puntos de paso de las fronteras exteriores, y que el registro de los datos biométricos en la frontera se convierta en un requisito de entrada *sine qua non* para los nacionales de países terceros no sujetos a la obligación de visado. Además, si se crea el estatuto de viajero registrado, el Código de fronteras Schengen debería permitir un control simplificado en las fronteras de los viajeros a los que se haya concedido dicho estatuto;
- decidir la creación del nuevo sistema de entrada y salida destinado al registro de la información relativa a la entrada y a la salida y al almacenamiento de los datos biográficos y biométricos de los nacionales de terceros países. Este sistema podría funcionar sobre la misma plataforma técnica que el VIS/SIS II.

Los Estados miembros también podrían reflexionar sobre la necesidad de recurrir a los **procedimientos automatizados de control fronterizo para los ciudadanos de la UE**, que funcionan sobre la base del pasaporte electrónico o los regímenes nacionales. En las instancias adecuadas debería tener lugar un debate sobre el establecimiento de las normas técnicas necesarias para la interoperatividad de los regímenes nacionales que no utilizan el pasaporte electrónico. Desde una perspectiva más amplia, podría considerarse la elaboración de normas a escala mundial, con vistas a coordinar estos dispositivos a nivel internacional por lo que se refiere a la inscripción, la admisibilidad y la interoperatividad técnica.

A lo largo de 2009, la Comisión informará al Parlamento Europeo y al Consejo acerca de los resultados del estudio relativo a un **sistema de autorización electrónica de viaje**.

La Comisión invita por tanto al Parlamento Europeo y al Consejo a que inicien una reflexión sobre la futura arquitectura general en la que se inscribirá la gestión integrada de las fronteras de la UE, y sobre la utilización de los sistemas, con el objetivo de reforzar la seguridad y facilitar los desplazamientos. Sobre la base de los resultados de esta reflexión, la Comisión determinará las próximas medidas que deberán adoptarse para la aplicación de estos sistemas, incluida la presentación de las propuestas legislativas necesarias.