



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 25.10.2011  
COM(2011) 680 final

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

**Fronteras inteligentes: opciones y camino a seguir**

## 1. INTRODUCCIÓN

La libre circulación de los ciudadanos de la UE y la supresión de los controles en las fronteras interiores del espacio Schengen son dos de los logros más visibles de la Unión Europea. Recientemente, la Comisión presentó una serie de propuestas para reforzar la gobernanza general del espacio Schengen<sup>1</sup>, con objeto de consolidar este importante logro y convertirlo en un verdadero marco europeo común.

La integridad de las fronteras exteriores de la Unión es actualmente un requisito indispensable para el espacio Schengen y así se mantendrá en el futuro. Las medidas de gestión de las fronteras exteriores deben cumplir el doble objetivo de mejorar la seguridad y facilitar los desplazamientos. La Comisión abordó el potencial de las nuevas tecnologías en este campo en su Comunicación de 2008 «Preparación de los próximos pasos en la gestión de fronteras en la Unión Europea»<sup>2</sup>, en la que concretaba los posibles componentes de la conocida como iniciativa «fronteras inteligentes» e invitaba al Parlamento Europeo y al Consejo a exponer sus puntos de vista.

En 2011 se celebraron otras consultas con los Estados miembros, a nivel ministerial y de expertos, así como con miembros del Parlamento Europeo. El 7 de julio de 2011, el Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD), en su dictamen<sup>3</sup> sobre la Comunicación de la Comisión sobre migración<sup>4</sup>, hizo hincapié en la necesidad de evaluar el uso de los actuales sistemas y de demostrar, en particular, la necesidad de un Sistema de registro de entradas y salidas.

Así, la Comisión ha entrado en una fase en la que pronto podría estar lista para proponer medidas específicas. Sin embargo, teniendo en cuenta el compromiso a largo plazo y la importante inversión requeridos, la Comisión presenta en primer lugar la presente Comunicación, en la que recoge las principales opciones e indica las principales repercusiones y el posible camino a seguir. Con este enfoque, la Comisión también busca fomentar una comprensión común de las cuestiones en juego y de las decisiones que vayan a adoptarse sin perjuicio de futuras propuestas concretas, que irán acompañadas de una evaluación de impacto completa.

Por otro lado, la presente Comunicación supone la primera respuesta a la petición formulada por el Consejo Europeo, en su reunión de los días 23 y 24 de junio de 2011<sup>5</sup>, de acelerar los trabajos sobre las «fronteras inteligentes».

Por último, como también prevé la Comunicación de 2008, y según lo solicitado por el Consejo, la Comisión ha examinado la viabilidad de un sistema electrónico de autorización de viaje (SEAV). Por ello, la presente Comunicación también recoge los resultados de dicho examen y el seguimiento previsto.

---

<sup>1</sup> COM(2011) 559 final, COM(2011) 560 final, COM(2011) 561 final.

<sup>2</sup> COM(2008) 69 final.

<sup>3</sup> C (2011) – 0445.

<sup>4</sup> COM(2011) 248 final.

<sup>5</sup> EUCO 23/11.

## 2. OBJETIVOS DE LA INICIATIVA «FRONTERAS INTELIGENTES»

Los puestos fronterizos exteriores registran cada año en torno a 700 millones de pasos por vía terrestre, marítima y aérea. De ellos, aproximadamente un tercio corresponde a nacionales de países terceros, que son cuidadosamente controlados en los puestos fronterizos<sup>6</sup>. Uno de los intereses comunes de la UE y sus Estados miembros es la facilitación de pasos de fronteras rápidos y seguros, ya que se da por descontado que su número continuará aumentando considerablemente, especialmente en los aeropuertos. En la hipótesis más probable, Eurocontrol prevé para las fronteras aéreas un aumento que va desde los 400 millones de pasos de frontera en 2009 hasta 720 millones en 2030<sup>7</sup>, lo que significa que, en dicho año, los aeropuertos europeos deberán controlar a 720 millones de viajeros. Este importante incremento no puede abordarse con un simple aumento en la incorporación de guardias de fronteras.

Asimismo, debe considerarse la posibilidad de avanzar en las políticas de la Unión en materia de visados y de relaciones con países terceros. En los últimos años, la Unión ha conseguido suprimir la obligación de visado para los ciudadanos de una serie de países terceros, ha celebrado varios acuerdos que facilitan la obtención del visado y ha modernizado el acervo, por ejemplo, aumentando el uso de visados para múltiples estancias. La liberalización del régimen de visados para los países de los Balcanes Occidentales ha ido acompañada de un sistema de seguimiento con el apoyo de FRONTEX y Europol para recoger estadísticas sobre los flujos de desplazamientos y evaluar los posibles riesgos de usos indebidos. Estos esfuerzos facilitan enormemente el acceso al territorio de la Unión de grandes volúmenes de viajeros, pero hasta ahora no se han visto correspondidos por la voluntad de simplificar el paso de la frontera como tal. Esto plantea varias cuestiones:

- si el desarrollo de la política de la Unión en materia de control de fronteras puede, en este momento, asumir sus políticas en materia de visados;
- si los Estados miembros disponen de capacidad para gestionar el aumento de los flujos de desplazamientos producidos por estos esfuerzos sin que aumente el tiempo de espera en las fronteras; y
- si la Unión debe mejorar los instrumentos de que dispone para recoger información más detallada sobre los flujos de entrada y salida en el espacio Schengen.

Existen dos retos especiales: cómo supervisar eficientemente los flujos y movimientos migratorios de los nacionales de países terceros en las fronteras exteriores del conjunto del espacio Schengen dentro de un planteamiento global de la gobernanza general de dicho espacio; y cómo garantizar que los pasos de frontera son rápidos y sencillos para el creciente número de viajeros regulares que constituyen la gran mayoría de dichos pasos, es decir, aquellos que cumplen todas las condiciones de entrada.

Con arreglo a la normativa vigente:

---

<sup>6</sup> Cifras basadas en estadísticas del Fondo para las Fronteras Exteriores y en datos de una recopilación de datos llevada a cabo en todos los puntos de paso de fronteras exteriores entre el 31 de agosto y el 6 de septiembre de 2009.

<sup>7</sup> Las previsiones de Eurocontrol a largo plazo para los próximos 20 años (hasta 2030) se publicaron el 17.12.2010: (<http://www.eurocontrol.int/statfor/gallery/content/public/forecasts/Doc415-LTF10-Report-Vol1.pdf>).

- Se aplican los mismos controles a todos los nacionales de países terceros que entran en el espacio Schengen, independientemente del grado de riesgo de, por ejemplo, la superación del plazo de estancia autorizado de cada viajero.
- No existen medios para registrar los movimientos transfronterizos de un viajero. La estancia autorizada se calcula basándose en el sello manual del pasaporte del viajero o en documentos de viaje, y las fechas de entrada y salida no se registran de forma centralizada.

Como consecuencia, los retrasos en los puestos fronterizos pueden ser largos y no suele disponerse de información sobre los viajeros que prolongan su estancia más allá del plazo autorizado. Se trata de un verdadero problema, ya que estos viajeros son la principal fuente de inmigración irregular de la UE. No se dispone de datos fiables sobre el número de inmigrantes irregulares de la UE, pero las estimaciones más cautas oscilan entre 1,9 y 3,8 millones<sup>8</sup>. En 2010, los Estados miembros (UE 27) emitieron 540 000 órdenes de abandonar su territorio pero sólo se realizaron 226 000<sup>9</sup>.

El hecho de que todos los nacionales de países terceros deban pasar los mismos controles fronterizos, independientemente del nivel de riesgo que representen o de la frecuencia de sus viajes, no supone un uso eficaz de los guardias de fronteras. Intentar aumentar la seguridad y acelerar los flujos de viajeros aumentando el número de guardias de fronteras no resulta viable para muchos Estados miembros, que actualmente se esfuerzan por reducir su déficit presupuestario.

Las largas colas, especialmente en los aeropuertos, ofrecen una mala imagen para quienes visitan la Unión Europea, y tanto los operadores aeroportuarios como las compañías aéreas reclaman insistentemente flujos de pasajeros más rápidos y fluidos, que permitan acortar los tiempos de conexión.

La iniciativa «fronteras inteligentes» mejoraría la gestión y el control de los flujos de viajeros en las fronteras reforzando los controles y, al mismo tiempo, acelerando el paso de fronteras de los viajeros regulares. Esto permitiría a los guardias de fronteras hacer frente al constante aumento del número de pasos fronterizos sin recurrir a un poco realista aumento de los recursos humanos necesarios para el control de las fronteras y sin poner en peligro la seguridad. La iniciativa tiene dos componentes: un Sistema de registro de entradas y salidas (SES) y un Programa de Viajeros Registrados (PVR).

El SEE permitiría el cálculo preciso y fiable de las estancias autorizadas, así como la verificación del historial de desplazamientos de cada persona, tanto de los titulares de visados como de los viajeros exentos de la obligación de tenerlo, como un componente esencial de la evaluación de riesgos de primera línea. El SEE sustituiría al actual sistema de sellado de pasaportes por un registro electrónico de las fechas y los lugares de estancia de los nacionales de países terceros admitidos para estancias de corta duración. Mientras que su finalidad

---

<sup>8</sup> Resultados del proyecto «Clandestino», patrocinado por la UE y llevado a cabo por el Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias. Las cifras son el total acumulado en el momento del estudio (2008, UE 27). <http://clandestino.eliamep.gr>

<sup>9</sup> SEC (2011) 620, cuadro 2; Datos proporcionados por Eurostat y la Red Europea de Migración (REM). La discrepancia entre las cifras se debe a la falta de información sobre las personas con visado caducado y a otros factores como la falta de cooperación de determinados países terceros, la existencia de motivos humanitarios, etc.

principal sería la supervisión de las estancias autorizadas de nacionales de países terceros, el sistema también contribuiría a optimizar los procedimientos de control en las fronteras y a reforzar la seguridad en el momento de cruzar las fronteras exteriores.

El PVR facilitaría considerablemente el paso de las fronteras exteriores del espacio Schengen a los viajeros frecuentes, investigados y cribados previamente, procedentes de países terceros. Asimismo, reduciría el tiempo de espera en los puestos fronterizos y facilitaría los desplazamientos y los contactos transfronterizos. El registro haría uso, en la medida de lo posible, de nuevas tecnologías como los Sistemas Automatizados de Control Fronterizo (también utilizados para los viajeros de la UE).

### **3. FRONTERAS INTELIGENTES EN LA UE**

Antes de estudiar posibles nuevos sistemas, y a fin de limitar costes en la medida posible, debe considerarse, en primer lugar, si los objetivos relativos a las fronteras inteligentes pueden lograrse mediante los sistemas y las herramientas existentes.

#### **3.1. Utilización de los sistemas y herramientas actuales a nivel europeo y nacional**

##### **3.1.1. Política de visados y Sistema de Información sobre Visados (VIS)**

###### **3.1.1.1. Política de visados**

Un mayor uso de las posibilidades ofrecidas por el Código de visados para la expedición de visados para múltiples estancias, así como, en su caso, en los acuerdos de facilitación de visados puede contribuir a simplificar y facilitar los desplazamientos para un mayor número de ciudadanos de países terceros. Sin embargo, esta simplificación sólo afecta a la fase previa a la partida, evitando que los nacionales de países terceros tengan que acudir a los consulados para obtener un nuevo visado para cada estancia a la UE. Los visados para múltiples estancias no aceleran el paso de fronteras.

###### **3.1.1.2. Sistema de Información sobre Visados (VIS)**

El Sistema de Información sobre Visados (VIS), como tal, no acelera los procedimientos de entrada ni ayuda a identificar a los visitantes con visado caducado. Sin embargo, el registro en el VIS de los datos biométricos de todos los titulares de visados facilitará la identificación de los titulares de visados hallados sin documentación en el territorio y aumentará las posibilidades de retorno. Tras un periodo transitorio, los datos biométricos también se utilizarán en el proceso de control fronterizo, para comprobar que la persona es la misma a la que se expidió el visado.

La ampliación del VIS para incluir el SEE y el PVR no es aconsejable por tres razones. En primer lugar están las implicaciones relacionadas con la protección de datos y el potencial de «desvirtuación de funciones» que podría crear un sistema que incluyera a los titulares de visados y a las personas exentas de la obligación de tenerlo. En segundo lugar, las actuales limitaciones de capacidad del VIS sólo podrían superarse con inversiones significativas. En tercer lugar, las restricciones relativas a la limitación de las finalidades no permitirían que el VIS almacenara datos sobre ciudadanos de países terceros exentos de la obligación de poseer visado. No obstante, al desarrollar los sistemas de las fronteras inteligentes podría hacerse un uso también inteligente de las posibles sinergias con los equipos técnicos utilizados en el VIS.

### 3.1.2. Sistema de Información de Schengen (SIS)

No tiene mucho sentido depender de las alertas sobre visitantes con visado caducado del SIS, ya que no servirán para identificar a las personas presentes en el espacio Schengen que hayan superado el plazo de estancia autorizado. La principal fuente de información para introducir dichas alertas serían los controles de salida, en los que un guardia de fronteras puede detectar que se ha superado el plazo autorizado comprobando los sellos del pasaporte de un viajero determinado. Sin embargo, la detección de un plazo de estancia superado no puede suponer por sí sola la emisión de una prohibición de entrada por un periodo determinado para la persona en cuestión. Al decidir sobre la concesión de un visado a una persona y su entrada por la frontera exterior, debe tenerse en cuenta su historial completo de desplazamientos y todos los demás factores pertinentes.

Por tanto, el uso del SIS (y el futuro SIS II) no sirve de alternativa a un sistema de registro de entradas y salidas.

### 3.1.3. Sistemas de información anticipada sobre pasajeros y de registro de los nombres de los pasajeros

Los datos sobre los viajeros recogidos mediante sistemas de información anticipada sobre pasajeros (Advance Passenger Information o API) y de registro de los nombres de los pasajeros (Passenger Name Record o PNR) no tienen relevancia directa para el Sistema de registro de entradas y salidas y el Programa de Viajeros Registrados.

Las compañías aéreas tienen la obligación de comunicar los datos API a petición de las autoridades de control fronterizo de los Estados miembros, con objeto de mejorar el control fronterizo y combatir la inmigración irregular. Los datos de los pasajeros se transmiten una vez finalizada la facturación. Dado que los datos presentados son demasiado limitados y que, en la mayoría de los casos, se envían después de la salida, no es posible examinarlos previamente y conceder permisos de acceso que faciliten los procedimientos de control en las fronteras. Los datos se recogen de las compañías aéreas o son introducidos por los propios viajeros, por lo que su calidad no cumple los requisitos del Sistema de registro de entradas y salidas o del Programa de Viajeros Registrados. Además, el sistema no puede aplicarse en las fronteras terrestres.

Los datos PNR son recogidos y presentados a las autoridades competentes de los Estados miembros, concretamente a las autoridades policiales, por las compañías aéreas. Los datos se recogen en el momento de la reserva del vuelo en los sistemas de reserva de las compañías aéreas. El objetivo del PNR es combatir el terrorismo y las formas graves de delincuencia. El PNR no es un instrumento de control fronterizo. Los datos se envían entre 48 y 24 horas antes de la salida programada del vuelo, inmediatamente después del cierre del mismo. Los datos PNR no tienen relevancia para el Sistema de registro de entradas y salidas o el Programa de Viajeros Registrados por las razones ya mencionadas anteriormente. El PNR no ofrece ningún dato confirmado sobre si la persona ha cruzado realmente la frontera.

### 3.1.4. Versiones nacionales del Sistema de registro de entradas y salidas y del Programa de Viajeros Registrados

Once Estados miembros<sup>10</sup> utilizan actualmente Sistemas de registro de entradas y salidas nacionales, que recogen sistemáticamente todos los registros de entrada y salida de los nacionales de países terceros que cruzan sus respectivas fronteras exteriores. Sin embargo, los registros de entrada y salida, sólo pueden cotejarse cuando una persona sale legalmente desde el mismo Estado miembro por el que entró. Los sistemas nacionales no están conectados con los sistemas similares de otros Estados miembros.

Algunos Estados miembros están acelerando los controles fronterizos para los ciudadanos de la UE mediante la aplicación de controles fronterizos automatizados (por ejemplo, mediante el pasaporte electrónico) o el establecimiento de otros sistemas de registro previo de viajeros<sup>11</sup>. Siete Estados miembros aplican una forma de PVR nacional para los ciudadanos de la UE<sup>12</sup>.

Estos sistemas no pueden aplicarse a los nacionales de países terceros. La actual normativa de la UE exige que los guardias de fronteras entrevisten a los viajeros y sellen manualmente su documento de viaje, procesos que no pueden ser automatizados.

Por tanto, las únicas iniciativas existentes para los nacionales de países terceros suponen controles fronterizos semiautomáticos, es decir, una combinación de barreras automáticas y un componente manual que incluye el sellado y la posibilidad de hacer preguntas como parte de un control fronterizo exhaustivo.

Otra limitación es que la inclusión en el PVR nacional de un Estado miembro no permite que el viajero vea facilitado su paso de fronteras en otro. Por consiguiente, los nacionales de países terceros que viajan frecuentemente a varios Estados miembros cada año deberían solicitar su inclusión en el PVR nacional de cada Estado miembro, lo cual sería costoso y complicado.

### 3.1.5. Sistema Electrónico de Autorización de Viaje (SEAV)

Este sistema supondría que los viajeros deberían solicitar, a través de Internet, una autorización de viaje en base a determinados criterios. En el estudio realizado para la Comisión se examinaron cuatro opciones para un SEAV de la UE:

- un SEAV para ciudadanos de países terceros exentos de la obligación de visado;
- un SEAV para determinados países, cuyos nacionales están exentos de la obligación de visado;
- una combinación de SEAV y visados electrónicos;
- la sustitución del requisito de visado por un SEAV.

Sobre la base de los resultados del estudio, la Comisión considera que, en la fase actual, la creación de un SEAV para los ciudadanos de países terceros exentos de la obligación de visado debe desecharse, ya que el potencial de mejora de la seguridad de los Estados miembros no justifica la recogida de datos personales a tal escala, el coste financiero y su

---

<sup>10</sup> Finlandia, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovaquia, Hungría, Rumanía, Bulgaria, Chipre y Portugal.

<sup>11</sup> Alemania, España, Francia, Países Bajos, Portugal, Finlandia y Reino Unido.

<sup>12</sup> Disponen de este tipo de programa, por ejemplo, los Países Bajos (Privium), Francia (PARAFES), el Reino Unido (Iris) y Alemania (ABG).

incidencia en las relaciones internacionales. En cuanto a la sustitución gradual del requisito de visado por un SEAV de la UE, parece inviable para el futuro previsible, dada la dificultad de evaluar el riesgo migratorio y los problemas relacionados con el acceso por Internet y el uso de la identificación electrónica. Además, el establecimiento de un SEAV exige un sistema de registro de entradas y salidas en pleno funcionamiento.

Es evidente que el SEAV que se elija para la UE no es la alternativa a un sistema de registro de entradas y salidas, ya que no sirve para supervisar los pasos de fronteras reales. Asimismo, tampoco tiene relevancia en cuanto a la facilitación de dichos pasos de fronteras, ya que el uso de la biometría haría inútiles los sistemas electrónicos de solicitudes. Además, según la lógica del PVR, los viajeros registrados deberían, en principio, quedar exentos de tal obligación.

En lo que respecta a la aportación que un SEAV de la UE pudiera hacer al desarrollo ulterior de la política común de visados, la Comisión desea volver a esta cuestión en una fase posterior, de acuerdo con lo previsto en el Programa de Estocolmo. Por tanto, en la fase actual, no proseguirá con los preparativos para el desarrollo de un SEAV de la UE.

### **3.2. Desarrollo de sistemas específicos: SES y PVR**

La sección anterior ilustra por qué los sistemas y las herramientas actuales no sirven para alcanzar los objetivos de la iniciativa sobre fronteras inteligentes. Esta sección aborda las implicaciones, los costes y beneficios y, en su caso, las opciones del desarrollo de un SES y un PVR.

#### **3.2.1. Aspectos jurídicos**

Ambos sistemas se fundamentarían en Reglamentos basados en el artículo 77 del TFUE (y, por tanto, exigirían su adopción por el Parlamento Europeo y el Consejo mediante procedimiento legislativo ordinario). Ambos sistemas exigirían la modificación de las disposiciones del Código de fronteras Schengen<sup>13</sup> en materia de control fronterizo de las personas.

#### **3.2.2. Aspectos técnicos**

La aplicación de un sistema de fronteras inteligentes exige un VIS operativo y desarrollado plenamente. El SES y el PVR utilizarían al máximo sistemas y herramientas actuales como el Sistema de Correspondencias Biométricas, en que se apoya el VIS, y los escáneres dactiloscópicos que se utilizan para este sistema.

Desde el punto de vista técnico y jurídico, sería posible proceder con el SES antes que con el PVR. Sin embargo, esto constituiría un desarrollo restringido de la política de gestión de fronteras de la UE, ya que sólo reforzaría la seguridad sin facilitar los desplazamientos de los ciudadanos de países terceros. Por lo que se refiere al PVR, dicha facilitación está ligada a un mayor uso de sistemas de control fronterizo automatizado. La única manera de supervisar la estancia autorizada de viajeros registrados y posibilitar un control fronterizo plenamente automatizado sería registrar las fechas de entrada y salida por vía electrónica. Esto tendría que producirse a nivel de la UE de forma que fuera posible comparar el registro de entrada de un Estado miembro con el registro de salida de otro. Por tanto, el establecimiento de un PVR eficaz depende de la creación de un SES. Además, hay importantes ahorros en los costes

---

<sup>13</sup> Reglamento (CE) n° 562/2006.

totales de desarrollo si se construyen ambos sistemas simultáneamente, utilizando infraestructuras similares a nivel central (véase el anexo 1).

Al diseñar los sistemas, deben tomarse una serie de decisiones fundamentales:

#### 3.2.2.1. Sistemas interoperativos centralizados o descentralizados

Una arquitectura centralizada supone una base de datos central e interfaces nacionales en los Estados miembros conectados con ella, mientras que una arquitectura descentralizada requiere la creación de 27 o más sistemas nacionales y la interconexión de unos a otros.

En el caso del SES, el registro electrónico de la información de entrada y salida a nivel central permitiría calcular automáticamente la duración de la estancia de una persona y proporcionaría simultáneamente a las autoridades de todos los Estados miembros información precisa sobre el punto de entrada y de salida de una persona en el espacio Schengen. Registrar la información de entrada y salida a nivel nacional requeriría la replicación de esa información en otros 27 o más sistemas nacionales, a fin de mantenerlos actualizados según los correspondientes registros de entrada y salida. Esto podría ser complejo y gravoso cuando las personas entren y salgan del espacio Schengen a través de diferentes Estados miembros.

Del mismo modo, en el caso del PVR, una arquitectura descentralizada significaría que el registro de los viajeros se produciría en un sistema nacional y, a continuación, sería replicado en otros 27 o más sistemas nacionales para tener en cuenta que el viajero puede entrar en el espacio Schengen a través de cualquiera de sus pasos fronterizos.

En conclusión, una arquitectura descentralizada no resultaría eficaz desde el punto de vista técnico.

#### 3.2.2.2. PVR: almacenamiento de datos centralizado o descentralizado

Existen dos opciones básicas para almacenar los datos de los viajeros registrados, datos que deben ser accesibles desde cualquier paso fronterizo del espacio Schengen para permitir la verificación automática de la identidad de los viajeros: almacenar los datos biométricos y alfanuméricos en una base de datos central o en una ficha electrónica expedida al viajero.

Ambos planteamientos tienen ventajas e inconvenientes en cuanto a la protección de los datos y a la seguridad de los mismos. El uso de la ficha electrónica haría innecesario desarrollar una base de datos central a nivel de la UE. Sin embargo, esta opción presenta importantes inconvenientes en cuanto al riesgo de pérdida, extravío, robo o clonación. Además, esta opción también debe combinarse con el almacenamiento de determinados datos en una base que permita la gestión combinada de las solicitudes y las fichas. Según estimaciones recientes, aunque el coste total del desarrollo de la ficha electrónica resultaría aproximadamente 30 millones EUR más barato, a medio y largo plazo podría resultar más costoso, ya que los costes de funcionamiento para los Estados miembros serían superiores: en torno a 20 millones EUR anuales (para el conjunto de los Estados miembros)<sup>14</sup>.

Una forma de evitar los efectos negativos y combinar las ventajas de ambas opciones sería optar por combinar una base de datos central con una ficha electrónica que sólo contuviera un identificador único (es decir, el número de solicitud) y se expidiera a los viajeros registrados. Los datos alfanuméricos y biométricos se almacenarían centralmente, pero por separado y con

---

<sup>14</sup> Para 28 países (los 22 Estados miembros y 3 países asociados que actualmente participan plenamente en el régimen de Schengen, así como Rumanía, Bulgaria y Liechtenstein).

derechos de acceso distintos y separados para las autoridades competentes designadas. Los datos biométricos estarían vinculados al identificador único de la ficha electrónica y sólo se utilizarían para verificar la identidad del viajero al cruzar la frontera.

Esta tercera opción reduce los inconvenientes en materia de protección y seguridad de los datos que presentan las otras opciones, pero resulta alrededor de 50 millones EUR más costosa que la opción del registro centralizado.

### 3.2.2.3. SES: con o sin datos biométricos y de qué tipo

El sistema podría registrar únicamente datos alfanuméricos (por ejemplo, nombre y apellidos, nacionalidad y número de pasaporte) o incluir también identificadores biométricos.

La inclusión de elementos biométricos facilitaría el uso de un sistema de identificación de las personas indocumentadas exentas de la obligación de visado (los titulares de visados pueden identificarse mediante el VIS). También posibilitaría una correspondencia más precisa entre los registros de entrada y de salida (por ejemplo, en el caso de las personas que viajen con dos pasaportes), vinculando el historial de desplazamientos a una persona determinada sobre la base de una característica única detectada por el identificador biométrico.

Por otra parte, esto podría repercutir negativamente en el tiempo de espera en la frontera, ya que sería necesario recoger datos biométricos de todos los viajeros exentos de la obligación de visado.

Por tanto, la mejor forma de proceder sería comenzar, en una primera fase, con datos alfanuméricos. Los identificadores biométricos podrían activarse en una etapa posterior, de acuerdo con los primeros resultados de la evaluación tanto en cuanto al impacto general del sistema como sobre la gestión de las fronteras. Los costes de desarrollo de este enfoque transitorio son comparables, en general, a los de la activación de los datos biométricos desde el principio y sólo marginalmente más elevados que los de excluir los datos biométricos desde el principio, opción posteriormente irreversible.

En cuanto a la elección de los identificadores biométricos, en línea con el identificador utilizado para EURODAC, el VIS, el SIS II, los pasaportes y los permisos de residencia, los utilizados más comúnmente y más fiables son las huellas dactilares y (también en caso de que no se disponga de huellas dactilares) la imagen facial digital. Esta opción también permitiría hacer pleno uso de los equipos ya instalados, lo cual supone un ahorro considerable.

### 3.2.3. Costes

Los costes de desarrollo de los sistemas se verán influidos por las opciones de aplicación elegidas y, en particular, por su desarrollo conjunto o separado. A la espera de las conclusiones de una evaluación de impacto y de la presentación de una ficha de financiación que acompañe las propuestas legislativas futuras sobre el SES y el PVR, puede señalarse que, en cualquier caso, los costes de inversión inicial serán significativos (véase el anexo 1).

En el caso del SES, los costes de desarrollo totales (tres años) pueden ser del orden de 200 millones EUR. Más del 75 % de estos costes corresponden al desarrollo y la creación de la infraestructura necesaria en cada Estado miembro. Los costes de funcionamiento anuales pueden ser del orden de hasta 100 millones EUR, con una proporción similar a nivel nacional.

En cuanto al sistema PVR, los cálculos son similares, aunque los costes para este sistema dependen más de las opciones de aplicación elegidas. Esto es aplicable a los costes totales, pero, sobre todo, a los costes relacionados con las inversiones y el funcionamiento a nivel nacional y europeo.

Estos cálculos no incluyen los costes del examen de las solicitudes de estatuto de viajero registrado: la aplicación del Programa de Viajeros Registrados prevé una tasa de solicitud, que debe cubrir los costes administrativos de la tramitación de las solicitudes por los Estados miembros.

La aplicación de un Programa de Viajeros Registrados también implicaría en la práctica un aumento de las inversiones de los Estados miembros en barreras automáticas en las fronteras. No sería necesario decidir a escala europea el número de barreras ni su forma de instalación, por lo que los costes totales sólo pueden calcularse una vez los Estados miembros hayan decidido el número total de barreras. No obstante, la Comisión animaría a los Estados miembros a instalar este tipo de barreras siempre que sea posible y razonable, a fin de maximizar los beneficios de la aplicación de un PVR. Las inversiones en estas barreras podrían, en determinadas condiciones, ser cofinanciados por el futuro Fondo para la seguridad interior.

Los considerables costes previstos en esta fase deben contrastarse con los beneficios: por ejemplo, además de automatizar una parte sustancial de todos los pasos fronterizos, el PVR podría reducir los recursos necesarios para el control de fronteras alrededor de un 40 % (equivalente a 500 millones EUR/año). Incluso basando los cálculos en un ahorro más modesto, 250 millones EUR/año, los Estados miembros podrían lograr un ahorro de costes neto a partir del segundo año de funcionamiento<sup>15</sup>.

La dotación propuesta para el periodo comprendido entre 2014 y 2020 en las propuestas de la Comisión para el próximo Marco Financiero Plurianual para el Fondo para la seguridad interior también tiene en cuenta la creación, el desarrollo y el funcionamiento inicial de los dos sistemas. El alcance y la parte que el presupuesto de la UE debe cubrir de los gastos realizados a nivel nacional para desarrollar y/o aplicar los nuevos sistemas deberán ser objeto de una evaluación más profunda, y se debatirán con el Parlamento Europeo y el Consejo.

#### 3.2.4. Aplicación práctica: evaluación de la eficacia y el impacto

En la Comunicación del pasado año relativa a un panorama general de la gestión de la información en el espacio de libertad, seguridad y justicia, se fijaban las condiciones que la Comisión aplicará a cualquier nuevo sistema de gestión de la información<sup>16</sup>. La Comunicación establece que no debe iniciarse el desarrollo de un sistema hasta que se hayan decidido en la legislación de base su objetivo, su ámbito de aplicación, sus funciones y sus detalles técnicos. En la Comunicación también se establecen principios sustantivos y orientados hacia el proceso<sup>17</sup> para servir de referencia en este ámbito.

---

<sup>15</sup> Cálculo de los servicios de la Comisión sobre la base de las experiencias y los datos facilitados por los Estados miembros que ya tienen en marcha proyectos piloto de PVR.

<sup>16</sup> COM(2010) 385 final.

<sup>17</sup> 1) Salvaguardar los derechos fundamentales, en particular el derecho a la intimidad y a la protección de datos; 2) necesidad; 3) subsidiariedad; 4) gestión precisa del riesgo; 5) rentabilidad; 6) diseño de la política desde la base; 7) asignación clara de responsabilidades; y 8) cláusulas de revisión y extinción.

Los principios más pertinentes al valorar el sistema de registro de entradas y salidas sería, en primer lugar, la necesidad. El hecho de que un sistema de registro de entradas y salidas, como tal, podría resolver el problema de la supervisión de la estancia autorizada de los viajeros registrados no justifica por sí mismo el establecimiento de un SES, ya que exige el almacenamiento de los datos de entrada y salida de todos los viajeros. Además, el volumen de los datos que deben almacenarse será considerable.

El sistema de registro de entradas y salidas debería incrementar el número de retornos realizados por los nacionales de países terceros en situación de estancia irregular, ya que el sistema identificará a quienes hayan sobrepasado el plazo de estancia. Sin embargo, será difícil predecir el número de personas que esto permitirá detener, aunque su posible impacto debe considerarse en contraste con la absoluta carencia actual, por parte de las autoridades nacionales competentes, de datos sobre visitantes con visado caducado. Además, el sistema debe utilizarse en conjunción con otras medidas, especialmente los controles de identidad en el espacio Schengen y la posibilidad de identificar a las personas indocumentadas mediante el VIS.

Por último, el sistema de registro de entradas y salidas supone beneficios al permitir la elaboración de políticas a partir de datos sólidos, por ejemplo, en materia de visados y de facilitación de visados, así como en el marco de la colaboración sobre migración, movilidad y seguridad con determinados países vecinos. Así, por ejemplo, puede considerarse responsable de la UE justificar el mantenimiento de la obligación de visado a los nacionales de un país tercero, demostrando que existe un problema de prolongación ilegal de estancias y/o reintroducir la exigencia del visado en caso de abuso del régimen de exención.

Los principios más pertinentes para introducir un Programa de Viajeros Registrados incluyen, en primer lugar, la gestión precisa del riesgo. El examen previo de los datos deberá ser suficientemente minucioso para compensar el aligeramiento del proceso de control fronterizo. El segundo principio clave para este programa sería la rentabilidad. El objetivo debe ser facilitar los desplazamientos del mayor número de personas posible; por tanto, los criterios de concesión deben ser amplios, mientras que los criterios de preselección deben garantizar un alto nivel de seguridad.

### 3.2.5. Protección de datos

La legislación de la Unión en materia de datos personales debe respetar los principios establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, en particular, sus artículos 7 y 8. Tanto el SES como el PVR deben respetar por igual los derechos fundamentales de todos los viajeros, incluido el derecho a la protección de los datos. Por tanto, la legislación sobre fronteras inteligentes debe cumplir la legislación y los principios sobre protección de datos personales. Su utilidad no basta para justificar la aplicación de sistemas como el SES y el PVR. Los sistemas que afectan a derechos fundamentales, incluido el derecho a la vida privada y a la protección de datos deben cumplir la norma de ser necesarios en una sociedad democrática y respetar el principio de proporcionalidad. Además, el tratamiento de datos debe limitarse al necesario para alcanzar los objetivos del sistema. El principio de «protección de la intimidad desde el diseño» debe ser una de las guías al elaborar el SES y el PVR. La opción propuesta de combinar una ficha electrónica con los datos almacenados de forma centralizada descrita en el punto 3.2.2.2 para el PVR podría considerarse un ejemplo de la puesta en práctica de este principio.

Tanto los datos del SES como del PVR serían recogidos y procesados por la autoridades competentes designadas en materia de fronteras y visados en las oficinas consulares y en los puestos fronterizos en la medida requerida para desempeñar sus tareas. El acceso a los datos se establecería y limitaría estrictamente de acuerdo con la legislación de la UE y de los Estados miembros vigente en materia de protección de datos y de la privacidad. Todas las operaciones de tratamiento de datos se registrarían, se almacenarían y estarían disponibles a efectos de supervisión de la protección de datos. Se establecerían medidas correctoras para velar por que los viajeros puedan comprobar y, en su caso, rectificar datos contenidos en su solicitud de viajero registrado o en su registro del SES. Se adoptarían medidas para garantizar que los datos se almacenan de forma segura y para evitar toda utilización incorrecta. El tratamiento de los datos sería supervisado por el Supervisor Europeo de Protección de Datos en la medida en que participasen las instituciones y los órganos de la UE, y por las autoridades nacionales de protección de datos, en la medida en que lo hiciesen las autoridades de los Estados miembros. El acceso de las autoridades policiales (al SES) sólo podría preverse en casos claramente definidos por la futura legislación de la UE y de acuerdo con normas estrictas.

#### **4. PRÓXIMOS PASOS**

La Unión debe continuar trabajando por mejorar la gestión de sus fronteras exteriores, objetivo al que podría contribuir el concepto de «fronteras inteligentes» descrito en la presente Comunicación.

La aplicación de un SES debería proporcionar a la Unión datos precisos sobre los flujos de desplazamientos dentro y fuera del espacio Schengen en todos los componentes de sus fronteras exteriores, así como sobre visitantes con visado caducado. Dicho sistema aportaría datos sólidos para la evaluación de las medidas de liberalización de visados, la firma de acuerdos de facilitación de visados y el establecimiento de hojas de ruta para futuras iniciativas de este tipo. En conjunción con el VIS, esto haría más eficaces los esfuerzos de la Unión para abordar la inmigración irregular y aumentar el número de retornos realizados.

El PVR aceleraría los pasos de fronteras de entre 4 y 5 millones de viajeros al año<sup>18</sup> y sentaría las bases para aumentar las inversiones en tecnologías de automatización del control de fronteras en los puestos fronterizos más importantes. Sobre la base de las experiencias de los Estados miembros que han puesto a prueba el control de fronteras automatizado para ciudadanos de la UE, el tiempo medio de los pasos de frontera puede acortarse de los 1 o 2 minutos actuales a menos de treinta segundos. Aunque muchos países terceros están invirtiendo en tecnología de control de fronteras automatizado, ninguno ha dado un paso similar al del PVR de la UE, descrito en la presente Comunicación: ofrecer pasos de frontera automatizados y simplificados a los nacionales de países terceros que cumplan los criterios de preselección, proporcionando una confirmación tangible de la apertura de la UE al mundo y del compromiso de facilitar los desplazamientos y los contactos transfronterizos, incluida la actividad empresarial.

Basándose en la evaluación inicial de las opciones recogidas en la presente Comunicación, y sin perjuicio de la evaluación de impacto completa que acompañará a las propuestas

---

<sup>18</sup> En la hipótesis de que solicitaran el estatuto de «viajero registrado», como mínimo, el 20 % del total de titulares de visados de entradas múltiples –anualmente unos 10 millones– y un número equivalente de personas exentas de la obligación de visado.

específicas, parece que la mejor forma de proceder sería el desarrollo conjunto del Sistema de registro de entradas y salidas y el Programa de Viajeros Registrados, activar la utilización de datos biométricos en el Sistema de registro de entradas y salidas tras un periodo transitorio, y utilizar una combinación de ficha electrónica y una base de datos centralizada para el Programa de Viajeros Registrados. Los identificadores biométricos elegidos para ambos sistemas serán las huellas dactilares y la imagen facial digital, de acuerdo con las elecciones ya hechas en la legislación pertinente de la UE, adoptada por el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE, para EURODAC, el VIS, el SIS II, los pasaportes y los permisos de residencia.

No obstante, conviene subrayar que no se trabajará en el desarrollo del SES y el PVR hasta que el Parlamento Europeo y el Consejo hayan adoptado la base jurídica de los sistemas, exponiendo claramente sus especificaciones. Además, con objeto de garantizar la mayor calidad posible y limitar posibles riesgos, como los planteados durante el desarrollo del SIS II y el VIS, el desarrollo y la gestión operativa de los sistemas correspondería a la recientemente creada Agencia de Sistemas Informáticos.

La magnitud de los nuevos sistemas requeriría importantes inversiones por parte de la UE y de los Estados miembros en cuanto al desarrollo de sistemas informáticos y al gasto público, y esfuerzos considerables para garantizar la protección óptima de los datos personales. En el futuro desarrollo de los sistemas también deben tenerse en cuenta las enseñanzas extraídas del desarrollo de otros proyectos de sistemas informáticos a gran escala como el SIS II y el VIS. Al mismo tiempo, los nuevos sistemas ofrecerían importantes posibilidades para contribuir a la consecución del doble objetivo de mejorar la seguridad y facilitar el paso de fronteras. Además, dado el aumento previsto del número de nacionales de países terceros, incluidos aquellos exentos de la obligación de visado, los sistemas pueden permitir a los Estados miembros mantener puestos fronterizos eficientes sin incurrir en un aumento poco realista y muy costoso de los niveles de personal.

La UE debe prepararse para hacer frente a los desafíos del creciente número de viajeros, en un mundo en constante proceso de globalización. Las nuevas tecnologías pueden aportar nuevas oportunidades para responder a esos desafíos. La Comisión espera con interés nuevos debates con el Parlamento Europeo, el Consejo y el Supervisor Europeo de Protección de Datos, y se propone presentar propuestas para un SES y un PVR en el primer semestre de 2012.

### *Anexo: Costes estimados de los sistemas*

La evaluación de impacto que acompaña las propuestas concretas incluirá una evaluación completa de los costes de una serie de opciones. El cuadro que sigue, basado en un estudio realizado para la Comisión en 2010, indica los costes de desarrollo no recurrentes para una de las opciones, los costes anuales de funcionamiento y los costes totales acumulados de tres años de desarrollo, seguidos de cinco años de funcionamiento. El cuadro se basa en la opción de aplicar un PVR con datos alfanuméricos almacenados en una ficha electrónica y los datos biométricos almacenados en una base central, y la aplicación del SES como un sistema centralizado, añadiendo los datos biométricos posteriormente.

La Comisión podría presentar sus propuestas legislativas en 2012. Si los colegisladores las aprueban para 2014, el desarrollo de los sistemas podría iniciarse en 2015. Estas estimaciones se ofrecen sólo a título indicativo. Las decisiones adoptadas por los colegisladores sobre la naturaleza de los sistemas podrían aumentar o disminuir los costes.

	Costes de desarrollo no recurrentes a nivel central y nacional (3 años de desarrollo) (en millones EUR)	Costes de funcionamiento anuales a nivel central y nacional (5 años de funcionamiento) (en millones EUR)	<b>Costes totales a nivel central y nacional</b> (en millones EUR)
PVR: Opción: datos (número único) almacenados en una ficha electrónica (biometría y datos de las solicitudes) en una base de datos.	207 (Estados miembros: 164; nivel central: 43)	101 (Estados miembros: 81; nivel central: 20)	<b>712</b>
SES: Opción: sistema centralizado con datos biométricos añadidos más tarde.	183 (Estados miembros: 146; nivel central: 37)	88 (Estados miembros: 74; nivel central: 14)	<b>623</b>

No obstante, los costes totales serían aproximadamente un 30 % inferiores si ambos sistemas se desarrollaran conjuntamente (es decir, en la misma plataforma técnica).