



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, XXX
[...](2011) XXX draft

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

Resumen ejecutivo de la evaluación del impacto

que acompaña al documento

**PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL
CONSEJO**

por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR)

**ES
ES**

1. INTRODUCCIÓN

El presente informe de evaluación del impacto ha sido elaborado por la DG HOME para acompañar a la propuesta legislativa relativa a la creación de un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR).

EUROSUR se puede describir como un conjunto de medidas que mejoran la cooperación y el intercambio de información de las autoridades de control de fronteras a nivel nacional y europeo, así como la cooperación con terceros países vecinos, con el resultado de un aumento considerable del conocimiento de la situación y la capacidad de reacción de dichas autoridades a la hora de prevenir la migración irregular y la delincuencia transfronteriza. Por consiguiente, EUROSUR se debe considerar en el contexto de la creación gradual de un modelo europeo de gestión integrada de las fronteras.

La labor llevada a cabo entre 2008 y 2011 para el desarrollo, el ensayo y la creación gradual de EUROSUR se basa en un plan de trabajo presentado en 2008 en una Comunicación de la Comisión.¹ En sus conclusiones de junio de 2011, el Consejo Europeo declaró que «se seguirá mejorando el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras con carácter prioritario, de forma que pueda ponerse en funcionamiento para 2013 y que las autoridades de los Estados miembros que realicen actividades de vigilancia fronteriza puedan compartir información sobre operaciones e impulsar la cooperación.»

2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

2.1. Problemas generales que plantea la vigilancia de las fronteras

Migración irregular

La migración irregular ejerce una presión considerable en las fronteras exteriores de la UE. Durante el primer semestre de 2011 se detectaron 74 300 cruces de fronteras no autorizados, más del 96 % de los cuales tuvo lugar en las fronteras exteriores de España, Malta, Italia y Grecia. Pese a los esfuerzos de coordinación realizados por Frontex, las autoridades de control de fronteras de los Estados miembros se enfrentan a menudo con dificultades para convenir un enfoque común y suelen tardar mucho tiempo en encontrar una respuesta operativa apropiada.

Pérdida de vidas de migrantes en el mar

El uso de pequeñas barcas no aptas para la navegación ha aumentado de un modo espectacular el número de migrantes y refugiados que se ahogan en el Océano Atlántico entre África y las Islas Canarias y en el Mar Mediterráneo. Este enorme índice de mortalidad se ha de reducir considerablemente.

Delincuencia transfronteriza

Las redes de delincuentes implicadas en la trata de migrantes suelen usar las mismas rutas y los mismos métodos para actividades de delincuencia transfronteriza, como el tráfico de seres humanos y de drogas. Es preciso que una mejor cooperación entre las autoridades de control de las fronteras y policiales contribuya de forma considerable a combatir estos graves delitos en las fronteras exteriores.

¹ COM(2008) 68 final de 13.2.2008 («Plan de trabajo de EUROSUR»).

2.2. Problemas específicos que plantea la vigilancia de las fronteras

Existe una serie de razones por las que las redes de delincuentes suelen cambiar sus rutas y métodos de migración irregular y delincuencia transfronteriza con una rapidez y una flexibilidad superiores a las de los Estados miembros cuando reaccionan a estas situaciones cambiantes.

Insuficiencia de la cooperación entre agencias a escala nacional

En algunos Estados miembros participan directamente en la vigilancia de las fronteras marítimas hasta seis autoridades diferentes. Aunque algunos Estados miembros han establecido un sistema nacional de vigilancia único, en otros, diferentes autoridades han creado sistemas paralelos, sin normas y flujos de trabajo claros para cooperar e intercambiar información entre ellas.

Insuficiencia del intercambio de información entre Estados miembros

En el ámbito de la vigilancia de las fronteras, no existe únicamente una falta de coordinación interna en algunos Estados miembros, sino que también la hay entre Estados miembros, debido a la ausencia de procedimientos, redes o canales de comunicación adecuados para intercambiar información.

Insuficiencia de la cooperación con terceros países vecinos

La presión de la migración también plantea retos considerables para los terceros países del litoral meridional del Mediterráneo. Por consiguiente, es necesaria una cooperación más estrecha con los países de origen y los países de embarque de los migrantes irregulares.

Insuficiencia del conocimiento de la situación en el ámbito marítimo

En la actualidad, los traficantes usan pequeñas embarcaciones de madera y fibra de vidrio para el contrabando de migrantes irregulares y drogas ilícitas, lo que plantea un gran reto a las autoridades encargadas de la aplicación de la ley, pues en alta mar esas pequeñas embarcaciones son muy difíciles de detectar, identificar y rastrear.

2.3 Base de la propuesta legislativa de EUROSUR

El proyecto EUROSUR se puso en marcha en 2008. Ya se han realizado avances significativos y cabe prever que se seguirá progresando.

3. ANÁLISIS DE LA SUBSIDIARIEDAD

3.1. Derecho de intervención de la UE

La propuesta legislativa de EUROSUR se basará en el artículo 77, apartado 2, letra d), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que desarrolla las disposiciones del acervo de Schengen.

3.5. Subsidiariedad

En consonancia con el *principio de subsidiariedad*, EUROSUR sigue un enfoque descentralizado en el que los centros nacionales de coordinación forman la espina dorsal de la

cooperación en el marco de EUROSUR. Se pretende hacer el mejor uso de los sistemas existentes y aprovechar la evolución tecnológica reciente.

4. OBJETIVOS

4.1. Objetivos generales

Al establecer un mecanismo de intercambio de información y cooperación, EUROSUR:

- 1) contribuirá a la gestión de los flujos migratorios reduciendo el número de migrantes irregulares que entran en el espacio Schengen sin ser detectados;
- 2) protegerá y salvará vidas en las fronteras exteriores, al reducir considerablemente la inaceptable tasa de mortalidad de los migrantes en el mar;
- 3) aumentará la seguridad interna de la Unión Europea al prevenir los delitos graves en las fronteras exteriores del espacio Schengen.

4.2. Objetivos específicos y operativos

Con el fin de alcanzar los objetivos generales, EUROSUR aumentará el *conocimiento de la situación* y la *capacidad de reacción* de las autoridades de control de fronteras de los Estados miembros y Frontex.

1) *Conocimiento de la situación:*

- a. mejora de la cooperación entre agencias mediante la racionalización de las estructuras y los sistemas de interconexión en el ámbito de la aplicación de la ley;
- b. uso de la fusión de datos en combinación con capacidades tecnológicas modernas para detectar y rastrear, en particular, buques pequeños;
- c. intercambio de información intersectorial con otros agentes del ámbito marítimo, como los de control de transporte, aduanas y pesca y los de defensa;
- d. mejora del intercambio de información con terceros países vecinos.

2) *Capacidad de reacción:*

- a. intercambio de datos, información e inteligencia, lo que supondrá el desplazamiento a un enfoque orientado a la inteligencia y basado en el análisis de riesgos;
- b. gestión eficaz del personal y los recursos;
- c. medición de los efectos y evaluación del efecto de las actividades de vigilancia de fronteras.

5. OPCIONES DE ACTUACIÓN

La pregunta a la que ha de responder la presente evaluación del impacto es *cómo* se aplicarán los diferentes componentes de EUROSUR. A este fin se han identificado tres opciones de actuación, a saber:

- aplicar un **enfoque** totalmente **descentralizado** (opción 1);
- aplicar un **enfoque** parcialmente **centralizado** (opción 2), y
- aplicar un **enfoque** totalmente **centralizado** (opción 3).

En particular, se habrá de valorar qué responsabilidades cabe dar a los *centros nacionales de coordinación* (CNC), como:

- la *coordinación* de la vigilancia de las fronteras terrestres y marítimas (**opción 1.1**);

- las competencias de *mando y control* para la vigilancia de las fronteras terrestres y marítimas (**opción 1.2**);
- las competencias de *mando y control* para el control de las fronteras² (**opción 1.3**).

Las diferentes opciones de actuación para la creación de la **red EUROSUR** tienen en cuenta si los CNC y Frontex la usan para:

- el intercambio de información *descentralizada y no clasificada* (**opción 2.1**);
- el intercambio de información *descentralizada y clasificada* (**opción 2.2**);
- el intercambio de información *centralizada y clasificada* (**opción 2.3**).

La opción 2.2 evalúa asimismo el impacto de los costes derivados de la inclusión del intercambio de información sobre delincuencia transfronteriza y de la provisión de la Visión Común de la Situación Prefronteriza (VCSP).

Por otra parte, se valora si el intercambio de información entre la **red EUROSUR** y **terceros países vecinos** se puede efectuar mediante:

- los *centros nacionales de coordinación*, actuando como «plataforma» para las *redes regionales* y el *intercambio bilateral de información* con terceros países vecinos (**opción 3.1**);
- los *centros nacionales de coordinación*, actuando como «plataforma» para las *redes regionales* con terceros países vecinos, con la creación de una nueva red regional en la región mediterránea (**opción 3.2**);
- únicamente *Frontex* (**opción 3.3**).

Por último, se analiza quién se debe encargar de la prestación del servicio para la **aplicación común de los instrumentos de vigilancia a nivel de la UE**:

- los proveedores de servicios externos que trabajarían directamente con cada uno de los CNC afectados (**opción 4.1**);
- Frontex junto con el CSUE,³ la AESM⁴ y el GMES⁵ (**opción 4.2**);
- únicamente Frontex (**opción 4.3**).

6. EVALUACIÓN DE LOS IMPACTOS

Cada subopción de las opciones de actuación se analiza con arreglo a los criterios siguientes:

- 1. Eficacia:** Medida en que cabe esperar que la propuesta alcance los objetivos generales, específicos y operativos.
- 2. Coherencia:** Medida en que las acciones son coherentes con el enfoque global de EUROSUR y otras políticas y actividades de la UE, incluida su aceptación por los Estados miembros.
- 3. Costes:** Medida en que se pueden alcanzar los objetivos generales de actuación para un nivel dado de recursos/al menor coste (rentabilidad).

² Vigilancia de las fronteras terrestres, marítimas y aéreas y controles en los pasos fronterizos.

³ Centro de Satélites de la Unión Europea.

⁴ Agencia Europea de Seguridad Marítima.

⁵ Programa de la UE de Vigilancia Global del Medio Ambiente y la Seguridad.

4. Impacto en los derechos fundamentales, y en particular en la protección de los datos personales.

6.1. Subopciones 1.1 a 1.3 en relación con los centros nacionales de coordinación

6.1.1. Eficacia

Teniendo en cuenta la multitud de autoridades nacionales que intervienen en la vigilancia de las fronteras marítimas, sería más fácil que las autoridades competentes aceptasen la limitación del papel del CNC a las funciones de *coordinación*, como se prevé en la opción 1.1. Otorgar a todos los CNC funciones de *mando y control*, como se prevé en la opción 1.2, permitiría dar una respuesta más rápida a las amenazas identificadas. La inclusión de la *vigilancia de las fronteras aéreas* y los *controles fronterizos*, como se propone en la opción 1.3, presentaría la ventaja de conferir al CNC un mejor *conocimiento de la situación* en todos los aspectos del control de las fronteras.

6.1.2. Coherencia

La opción 1.1 es plenamente coherente con el enfoque global de EUROSUR, cuyo objetivo es establecer un mecanismo de cooperación para todas las autoridades que intervienen en la vigilancia de las fronteras. Dar a todos los CNC funciones de mando y control, como se prevé en las opciones 1.2 y 1.3 podría socavar este objetivo.

6.1.3. Costes

Se estima que los *costes financieros* necesarios en 2011-2020 para crear, mejorar y mantener los CNC y el Centro de Situación de Frontex ascienden a 195,2 millones EUR en el caso de la opción 1.1, 401,4 millones EUR en el caso de la opción 1.2 y 747,3 millones EUR en el caso de la opción 1.3.

6.1.4. Derechos fundamentales

El intercambio de información y el mecanismo de cooperación previstos en el marco de EUROSUR no incluyen el *tratamiento de datos personales*. Dado que podría resultar difícil garantizar la exclusión plena de todo tratamiento de estos datos, se ha de garantizar que el tratamiento de datos personales es adecuado, pertinente y no excesivo en relación con los fines para los que se recojan y traten.

6.2. Subopciones 2.1 a 2.3 en relación con la red EUROSUR

6.2.1. Eficacia

La limitación al intercambio de información no clasificada de la opción 2.1 excluiría el intercambio de información sobre delincuencia transfronteriza, que se suele considerar información confidencial. La encriptación del flujo de datos con arreglo a la opción 2.2 permitiría a los Estados miembros compartir esa información confidencial, lo que también constituye un prerequisite para el intercambio de inteligencia en la Visión Común de la Situación Prefronteriza (VCSP). Un sistema centralizado, como se prevé en la opción 2.3, permitiría un mejor control del flujo de datos.

6.2.2. *Coherencia*

El inconveniente de la opción 2.3 es la falta de coherencia: EUROSUR sigue un enfoque descentralizado de *federación de sistemas*. Además, varios Estados miembros ponen dificultades a que su información se almacene en un sistema central no gestionado por ellos.

6.2.3. *Costes*

Se estima que los *costes financieros* de la red EUROSUR en 2011-2020 con arreglo a la opción 2.1 ascienden a 42 millones EUR, y que con las opciones 2.2 y 2.3 alcanzan, respectivamente, 46 millones EUR y 49 millones EUR. Los costes del nivel analítico de la VCSP de las opciones 2.2 y 2.3 ascienden a 29 millones EUR.

6.2.4. *Derechos fundamentales*

En la opción 2.1, el tratamiento de datos personales queda excluido, pues la red no está clasificada. El procedimiento de acreditación para la protección de la red tal como se prevé en las opciones 2.2 y 2.3 garantiza que los procedimientos estarían operativos no solo para el tratamiento de los datos confidenciales sobre seguridad, sino también para el de los datos confidenciales en general, como es el caso del tratamiento de datos personales.

6.3. **Subopciones 3.1 a 3.3 en relación con la cooperación con terceros países**

6.3.1. *Eficacia*

La opción 3.1 produciría una mejora del conocimiento de la situación en el Mar Báltico, el Mar Mediterráneo y el Océano Atlántico entorno a las Islas Canarias, pues las tres redes regionales existentes, SEAHORSE, CoastNet y BSCF, se interconectarían con la red EUROSUR y los CNC servirían de «plataforma» para el intercambio de información.

La opción 3.2 es la preferida, pues garantiza la capacidad que requiere EUROSUR para cooperar con terceros países de la región mediterránea.

En el marco de la opción 3.3, Frontex tendría que renegociar todos los acuerdos celebrados entre Estados miembros y terceros países con arreglo a las redes regionales mencionadas.

6.3.2. *Coherencia*

Las opciones 3.1 y 3.2 se basan en gran medida en las capacidades existentes, lo que permite a los Estados miembros y terceros países tener en cuenta las prioridades y especificidades regionales. La opción 3.3 no encaja en el enfoque de EUROSUR de hacer el mejor uso de las infraestructuras y los sistemas existentes.

6.3.3. *Costes*

La opción 3.1 no tiene costes, pues antes del final de 2011 se estableció una conexión desde las tres redes regionales a sus respectivos CNC. En cuanto a la opción 3.2, los costes de creación y mantenimiento de SEAHORSE Mediterráneo en 2011-2020 se estiman en 5,37 millones EUR. Respecto de la opción 3.3, los costes de sustitución de las tres redes regionales por la red EUROSUR se sitúan en torno a los 25,29 millones EUR.

6.3.4. *Derechos fundamentales*

La cooperación con terceros países para prevenir la migración irregular podría tener un impacto negativo considerable en los derechos fundamentales si las autoridades de los terceros países utilizasen la información para identificar a personas o grupos de personas que probablemente serían sometidas a torturas o tratos inhumanos y degradantes. Por

consiguiente, la propuesta legislativa relativa a EUROSUR debe aportar las salvaguardias apropiadas para prevenir tal situación.

6.4. Subopciones 4.1 a 4.3 en relación con la aplicación común de instrumentos de vigilancia

6.4.1. Eficacia

La opción 4.1 supondría un uso individual por los Estados miembros de las capacidades existentes establecidas por el Centro de Satélites de la UE (CSUE) y la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AEMS). La opción 4.2 sería más eficaz que la opción 4.1, pues Frontex coordinaría las solicitudes que llegasen de los centros nacionales de coordinación. En la opción 4.3, Frontex establecería el servicio por iniciativa propia, lo que sería difícil de conseguir a medio plazo.

6.4.2. Coherencia

La opción 4.2 sería más coherente con el objetivo de promover la cooperación entre agencias que las opciones 4.1 y 4.3. Dado su enfoque polivalente e intersectorial, la financiación de la UE procedente del programa GMES para dicho servicio estaría justificada.

6.4.3. Costes

Los costes totales de la opción 4.1 en 2012-2020 se estiman en 80 millones EUR; por su parte, los montantes de las opciones 4.2 y 4.3 serían similares (62,1 y 62,3 millones EUR, respectivamente).

6.4.4. Derechos fundamentales

La opción 4.1 presentaría el inconveniente de la inexistencia de marcos jurídicos establecidos que permitieran a los operadores comerciales controlar las actividades en terceros países y almacenar la información correspondiente respetando las leyes de protección de datos.

7. COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES E IDENTIFICACIÓN DE LA OPCIÓN DE ACTUACIÓN PREFERIDA

En consonancia con la evaluación de la sección 6, las opciones preferidas serían las siguientes:

Respecto de la creación de los CNC, la preferida es la opción 1.1, pues no obliga a los Estados miembros a reestructurar sus administraciones nacionales y, por lo tanto, se puede aplicar con facilidad.

Siguiendo el enfoque descentralizado para la creación de EUROSUR, la opción de actuación preferida para la red EUROSUR es la opción 2.2.

Teniendo en cuenta la necesidad urgente de potenciar el control de las fronteras en la región mediterránea, la opción 3.2 es la que mejor responde a la necesidad de promover la cooperación con los terceros países vecinos. Sin embargo, hay una condición previa para la aplicación de dicha opción: la voluntad de cooperación de los países del norte de África.

Para la aplicación común de instrumentos de vigilancia, la opción 4.2 es la que aporta más valor añadido.

Costes, responsabilidad y fuente de financiación de la opción preferida (en millones EUR)

Fase	Componente	O x.1	O x.2	O x.3	Opción preferida	
		Enfoque descentralizado	Enfoque parcialmente centralizado	Enfoque centralizado	Creado por	Financiación mediante
1	CNC	99,6	271,6	610	Estados miembros	FFE
1	FCS	95,6	129,8	137	Frontex	Frontex
2, 7	Red	42,4	46,7	49,3	Frontex	Frontex
6	VCSP (RAU)	0,0	29,3	29,2	Frontex	Frontex
3	Terceros países	0,0	5,4	25,3	Estados miembros	ICD, FFE
5	Aplicación común de instrumentos de vigilancia	80,5	62,1	62,3	Frontex CSUE AESM	Frontex y 7PM/ GMES
Total		318,1	544,9	913		
Opción preferida		338,7				

Combinando las opciones preferidas, los costes de EUROSUR ascenderían a 338,7 millones EUR.

8. CONTROL Y EVALUACIÓN

Frontex se asegurará de que se han previsto procedimientos para controlar el funcionamiento de EUROSUR en comparación con los principales objetivos políticos. Dos años después de la plena entrada en funcionamiento de EUROSUR, y con carácter anual en lo sucesivo, Frontex presentará al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión un informe sobre el funcionamiento de EUROSUR.

Además, tres años después de que el sistema EUROSUR haya iniciado todas sus operaciones y cada cuatro años en lo sucesivo, la Comisión elaborará una evaluación global de EUROSUR que irá acompañada, cuando proceda, de propuestas apropiadas para la modificación del Reglamento de creación de EUROSUR.