

Dictamen del Comité de las Regiones — Paquete «Fronteras inteligentes»

(2014/C 114/15)

I. RECOMENDACIONES GENERALES

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

Observaciones generales

1. celebra la reciente adopción del Paquete «Gobernanza de Schengen», compuesto por el nuevo mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen⁽¹⁾ y por las normas comunes relativas al restablecimiento temporal del control fronterizo en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales⁽²⁾;
2. reconoce que el buen funcionamiento del espacio Schengen depende de la confianza mutua y de la capacidad de los Estados miembros para controlar las fronteras exteriores de acuerdo con las normas comunes;
3. considera positiva la introducción de una responsabilidad conjunta de los Estados miembros y de la Comisión en el contexto del nuevo mecanismo de evaluación de Schengen, substrayéndolo a un régimen puramente intergubernamental, lo que puede contribuir a compensar las deficiencias y fomentar la confianza mutua, así como su extensión a todos los aspectos del acervo de Schengen, incluida la ausencia de controles en las fronteras interiores, para evitar los controles ilegales que minan el principio de la libre circulación de las personas;
4. subraya que el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores debe ser coordinado por la UE, a fin de evitar la adopción de decisiones unilaterales que atenten contra la plena libertad de circulación de las personas en un espacio sin fronteras interiores;
5. considera que los flujos migratorios en las fronteras exteriores no constituyen, por sí solos, una amenaza para el orden público ni la seguridad interior que pueda justificar el restablecimiento de controles en las fronteras interiores;
6. recuerda que el principio de la solidaridad europea impone que en una situación de presión en la frontera exterior de un Estado miembro se apliquen todas las medidas nacionales y europeas de apoyo técnico y financiero, así como la asistencia por parte de los organismos de la UE, como la agencia FRONTEX y la EASO;
7. apoya las medidas para garantizar un control más estricto de las fronteras y una mejor aplicación de la ley, contribuir a la lucha contra los delitos de terrorismo y otras infracciones penales graves y reducir la inmigración ilegal;
8. considera, por ello, que el restablecimiento temporal de controles en las fronteras interiores en respuesta a graves y persistentes deficiencias en el control de las fronteras exteriores debe enmarcarse en un proceso de evaluación objetiva y solo debe permitirse como medida excepcional de último recurso;
9. insta a que se asegure la plena participación de los entes locales y regionales en la evaluación e identificación de las deficiencias graves y persistentes en el control de las fronteras exteriores, para garantizar que cualquier restablecimiento de controles en las fronteras interiores resulte de una correcta evaluación de la situación sobre el terreno, basándose en diversas fuentes de información y en la contribución de diversos agentes;
10. está de acuerdo en la importancia del control de las fronteras exteriores de la UE como forma de garantizar no solo la seguridad, sino también la movilidad en su interior⁽³⁾;
11. acoge favorablemente la reciente adopción del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR), una medida de refuerzo del control de las fronteras exteriores a través del intercambio de informaciones operativas y la cooperación entre las autoridades nacionales de vigilancia de las fronteras exteriores, marítimas y terrestres, así como la agencia FRONTEX, y destaca que el objetivo clave de esta medida debe ser la prevención de la pérdida de vidas humanas en el mar, además de su papel para detectar inmigrantes ilegales y aumentar la seguridad interna a través de la prevención de la criminalidad transfronteriza, así como el tráfico de seres humanos y de droga;

⁽¹⁾ COM(2011) 559 final.

⁽²⁾ COM(2011) 560 final.

⁽³⁾ Véase el Dictamen del Comité de las Regiones sobre el Programa de Estocolmo, ponente: Anna Terrón i Cusi, DO C 79, de 27.3.2010, punto 52.

12. advierte, con todo, que este sistema no debe comprometer la protección de los derechos humanos y no debe prevalecer sobre el derecho a pedir asilo, ni sobre la protección contra el *refoulement* (devolución, expulsión y extradición), garantizados por el artículo 18 y el apartado 2 del artículo 19 de la Carta de los Derechos Fundamentales⁽⁴⁾;

13. manifiesta su preocupación por la tendencia a recurrir de nuevo al poder discrecional en ámbitos «europeizados» como la libre circulación, en especial una reciente propuesta de algunos Estados miembros para introducir amplias posibilidades de restringir el derecho a la libre circulación, esencial para el estatuto de ciudadanía de la Unión;

14. reafirma que la libre circulación de las personas en un espacio sin fronteras interiores es uno de los principios fundamentales de la UE y uno de sus beneficios más tangibles y significativos para los ciudadanos, por lo que no debe cuestionarse;

15. considera que es en el contexto global del funcionamiento del espacio de libertad, seguridad y justicia donde debe apreciarse el Paquete «Fronteras Inteligentes», compuesto por las siguientes propuestas de Reglamento: establecimiento de un Sistema de Entrada/Salida (EES) para registrar los datos de entrada y salida de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de la UE⁽⁵⁾ y la creación de un Programa de Registro de Viajeros (RTP)⁽⁶⁾, así como la modificación del Código de Fronteras Schengen para permitir la aplicación de ambos sistemas⁽⁷⁾;

II. RECOMENDACIONES POLÍTICAS

Observaciones específicas sobre el Paquete «Fronteras Inteligentes»

16. reconoce la importancia de las nuevas tecnologías para garantizar la eficiencia de la gestión de las fronteras y hacer frente al aumento significativo del número de personas que cruzan las fronteras exteriores, al tiempo que aseguran su control, como ya sucede en varios Estados miembros;

17. señala que con el EES se pretende sustituir el actual sistema de sellado manual de entrada y salida en el pasaporte por un registro electrónico en el que se haga constar la fecha y lugar de entrada y salida de los nacionales de terceros países admitidos para estancias de corta duración (hasta tres meses) en el espacio Schengen, lo que permitirá un cálculo automático de las estancias autorizadas;

18. acoge con satisfacción el objetivo sumamente positivo del RTP de facilitar el paso de las fronteras exteriores a los nacionales de terceros países que viajan con frecuencia y que hayan sido objeto de un control previo de seguridad y documentación, a través de sistemas automatizados de control fronterizo, facilitando la entrada en el espacio europeo de pasajeros frecuentes de *bona fide*;

Observaciones sobre el impacto del Paquete «Fronteras Inteligentes» en los derechos fundamentales

19. recuerda su preocupación por el establecimiento del EES y sus posibles implicaciones en los derechos fundamentales, especialmente en materia de protección de datos personales⁽⁸⁾;

20. reconoce que la recogida de una cantidad sustancial de datos personales, incluidos los biométricos, introduce una cierta tensión entre estos sistemas y los derechos fundamentales, especialmente en lo que respecta a la privacidad y la protección de los datos personales, que exigen una estricta limitación de su finalidad y, sobre todo, someterlos al control de su necesidad y proporcionalidad;

⁽⁴⁾ En este sentido véase también el Dictamen del Comité de las Regiones sobre el «Enfoque global de la migración y la movilidad», ponente: Nichi Vendola.

⁽⁵⁾ COM(2013) 95 final.

⁽⁶⁾ COM(2013) 97 final.

⁽⁷⁾ COM(2013) 96 final.

⁽⁸⁾ Dictamen del Comité de las Regiones sobre el «Programa de Estocolmo: Retos y oportunidades para un nuevo programa multianual para el espacio de libertad, seguridad y justicia de la UE», DO C 79 de 27.3.2010, punto 56.

21. recuerda su apoyo a un elevado nivel de protección de los datos personales y su preocupación por el crecimiento exponencial de la información digital sobre los ciudadanos a consecuencia del desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación ⁽⁹⁾;

22. advierte que, de acuerdo con el principio de la no discriminación y de la protección de los datos personales, los sistemas propuestos son motivo de serias preocupaciones debido a las implicaciones que tienen para los derechos fundamentales, especialmente de los nacionales de terceros países y de los demandantes de asilo que intentan entrar en el territorio de la UE;

Consideraciones sobre el valor añadido, la necesidad y la proporcionalidad del Paquete «Fronteras Inteligentes»

23. considera que el hecho de que ambos sistemas del Paquete «Fronteras Inteligentes» implique la recogida de datos, incluidos los biométricos, a gran escala, impone la cabal demostración de su necesidad, legitimidad y proporcionalidad, al no poder alcanzar sus objetivos con sistemas menos intrusivos de la privacidad y más baratos;

24. toma nota del dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) que criticó y contestó la necesidad y proporcionalidad del Paquete «Fronteras Inteligentes», por no disponer de una prueba fiable que justifique la necesidad de nuevos sistemas. En especial, el SEPD considera que el EES constituye una interferencia en el derecho a la privacidad y que está en juego la cuestión del coste/eficiencia del sistema en términos financieros y en relación con los derechos fundamentales ⁽¹⁰⁾;

25. señala que también el Parlamento Europeo, el Grupo de trabajo sobre el artículo 29 y la mayoría de los representantes de la sociedad civil manifestaron ciertas dudas sobre la necesidad y el valor añadido del EES ⁽¹¹⁾;

26. reconoce que las cuestiones de la necesidad y proporcionalidad del establecimiento en especial del EES son controvertidas, pues no se dispone de pruebas irrefutables de su eficacia para conseguir los objetivos propuestos de eficiencia del control de las fronteras, el combate contra la inmigración ilegal y el refuerzo de la lucha contra formas graves de crimen organizado;

27. toma nota de que el principal objetivo del EES es identificar a los nacionales de terceros países que entren legalmente en el espacio Schengen, con o sin visado de corta duración, y que superen el período de estancia autorizada. Para ello calcula electrónicamente el período de la estancia autorizada y envía una alerta a las autoridades nacionales sobre las personas que superen ese período, contribuyendo así a la detención y expulsión de los inmigrantes en situación ilegal;

28. considera que no es evidente el valor añadido del EES para conseguir este objetivo, pues la existencia de una alerta sobre una permanencia ilegal se basa en el supuesto de que las personas que entran con un visado de corta duración o sin visado se ven incondicionalmente obligadas a abandonar el territorio de la UE en el plazo máximo de tres meses, sin tener en cuenta ciertas vicisitudes, como una demanda de asilo o una regularización de la estancia al abrigo de la legislación nacional;

29. señala que el análisis de la necesidad y proporcionalidad del EES es muy necesario si tenemos en cuenta que, al no existir detención por permanencia irregular, el sistema solo será capaz de detectar a los inmigrantes irregulares cuando abandonen el espacio Schengen, lo que hace del EES «un mecanismo sumamente oneroso de recogida de datos estadísticos sobre la migración» ⁽¹²⁾;

30. señala que el EES no puede detectar aquellos inmigrantes que regularicen su permanencia al abrigo de la legislación en materia de asilo o de las normas nacionales sobre inmigración. Estas personas corren el peligro de verse ilegalmente detenidas a causa de una alerta del EES basada en un cálculo automatizado del período de permanencia, que no tiene ni puede tomar en consideración este tipo de circunstancias;

⁽⁹⁾ Dictamen del Comité de las Regiones sobre el «Programa de Estocolmo: Retos y oportunidades para un nuevo programa multianual para el espacio de libertad, seguridad y justicia de la UE», DO C 79 de 27.3.2010, p. 37.

⁽¹⁰⁾ Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos, de 18 de julio de 2013, publicado en https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2013/13-07-18_Smart_borders_EN.pdf. Véase también Supervisor Europeo de Protección de Datos (2008), Observaciones preliminares sobre la Propuesta relativa al Paquete «Fronteras Inteligentes», 3 de marzo de 2008, p. 4, publicadas en <http://www.edps.europa.eu>. Véase también el Dictamen del SEPD sobre el Programa de Estocolmo, DO C 276, 17.11.2009, punto 71.

⁽¹¹⁾ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de Reglamento por el que establece un Sistema de Entrada/Salida (EES)», SWD(2013) 47 final, Bruselas, 28.2.2013.

⁽¹²⁾ Bigo, Didier, Carrera, Sergio et al (2012), «Evaluating current and forthcoming proposals on JHA data bases and a smart borders system at EU external borders», estudio elaborado para el Parlamento Europeo, p. 37.

31. considera que el EES tiene, por otra parte, que ser cuestionado por lo que respecta a la celeridad de los controles, pues obliga a recoger un número elevado de datos alfanuméricos y biométricos, lo que aumentará el tiempo de espera de los viajeros en el control de las fronteras, con un impacto negativo en la movilidad transfronteriza, sin que ese tiempo puede verse eficazmente compensado por el RTP. Asimismo, cabe preguntarse si los costes del RTP son proporcionales al ínfimo número de personas que, según la Comisión, se verán beneficiadas anualmente por el mismo (5 millones), un 0,7 % del total estimado de personas que cruzan anualmente la frontera exterior (cerca de 700 millones)⁽¹³⁾. La existencia en algunos países de programas de pasajeros frecuentes-demuestra que su realización es posible sin un EES. Varios Estados miembros ya han desarrollado sistemas automatizados de control para ciudadanos de la UE portadores de pasaportes biométricos;

32. señala que también convendría analizar las cuestiones de la proporcionalidad y legitimidad de estos sistemas en relación con sus elevados costes, estimados en 1 100 millones de euros, que serán cubiertos por el Fondo de Seguridad Interior con un montante previsto de 4 600 millones de euros para el período 2014-2020. Recuerda que este montante es muy superior al que la Comisión estimó en 2008, además de no haber garantías de que sea suficiente, como ya señaló el SEPD⁽¹⁴⁾;

33. reitera sus dudas sobre si una inversión tan abultada en el control de las fronteras es la forma más eficaz de combatir la inmigración ilegal de forma significativa y a largo plazo⁽¹⁵⁾;

34. reconoce que un análisis de la relación costes-beneficios también debe tener en cuenta los elevados costes y la carga administrativa que estos sistemas pueden suponer para los Estados miembros cuando el número de viajeros que cruzan las fronteras exteriores es reducido;

El papel de las regiones y de los órganos de poder local en la introducción gradual de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores

35. considera que la coherencia de un planteamiento europeo en materia de controles en las fronteras exteriores implica varios niveles y presenta una serie de desafíos para las autoridades nacionales responsables de las fronteras, que actúan en cooperación con varios agentes regionales y locales;

36. lamenta que la dimensión de una gobernanza multinivel no se tenga debidamente en cuenta en los debates políticos de la UE sobre el espacio Schengen, pues la aplicación adecuada del principio de subsidiariedad requiere una integración más sistemática de las dimensiones local y regional;

37. aboga por una mayor participación de los entes locales y regionales y del Comité de las Regiones para asegurar un planteamiento «de abajo arriba» en este ámbito, contribuyendo a garantizar que las experiencias y preocupaciones de los entes locales y regionales se tengan en cuenta en las diversas fases del proceso decisorio de la UE, en particular el restablecimiento de controles en las fronteras interiores, la eficiencia y el valor añadido de la financiación de la UE y el componente de la gobernanza multinivel del Paquete «Fronteras Inteligentes»;

38. insta a los responsables de la aplicación del Código de Fronteras Schengen a nivel local a que promuevan acciones de formación y campañas de sensibilización sobre la legislación europea en materia de fronteras y derechos de los ciudadanos, a fin de conseguir la participación de los entes locales y regionales y de los principales agentes sobre el terreno, promover la confianza mutua y evitar impactos negativos en el espacio de libre circulación y en los derechos fundamentales;

39. recuerda que los entes locales y regionales pueden desempeñar un papel importante a la hora de promover la protección de los derechos fundamentales a varios niveles⁽¹⁶⁾, incluso en las fronteras interiores y exteriores de la UE;

40. constata que la financiación de la UE destinada a la gestión de las fronteras exteriores se concentra en la seguridad, descuidando la cuestión de los derechos fundamentales, por lo que aboga por una mayor participación de los entes locales y regionales en la definición de las prioridades presupuestarias de la UE en materia de gestión de las fronteras y de financiación de las políticas de migración y asilo, asegurando que los recursos financieros se canalicen hacia las infraestructuras y los servicios fronterizos que necesiten más apoyo en este ámbito;

41. sugiere así imponer una obligación más exigente de consulta por los gobiernos nacionales a los entes locales y regionales sobre la programación de la financiación de UE en este ámbito;

⁽¹³⁾ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de Reglamento por el que establece un Sistema de Entrada/Salida (EES)», SWD(2013) 50 final, Bruselas, 28.2.2013.

⁽¹⁴⁾ Supervisor Europeo de Protección de Datos (2008), Observaciones preliminares sobre la propuesta relativa al Paquete «Fronteras Inteligentes», 3 de marzo de 2008, p. 4, publicadas en <http://www.edps.europa.eu>.

⁽¹⁵⁾ Dictamen sobre los Instrumentos Financieros de la UE en materia de asuntos de interior, ponente: Samuel Azzopardi, CDR12/2012, punto 47.

⁽¹⁶⁾ Véase el Dictamen del Comité de las Regiones sobre la «Estrategia para la aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales», DO C 9 de 11.1.2012.

42. reitera su llamamiento en pro de una mayor consolidación de los entes locales y regionales en el ámbito de la migración y asilo «con arreglo a sus competencias en el contexto nacional, mediante instrumentos que los instituyan como destinatarios de la financiación de la Unión, aun sin la intervención de las autoridades centrales»⁽¹⁷⁾;

43. considera que los sistemas EES y RTP implican una transferencia gradual de competencias en materia de control y utilización de los datos recabados por las autoridades nacionales a entidades de la UE, lo que tiene implicaciones para el principio de subsidiariedad;

44. por ello, aboga por una mayor consulta a los entes locales y regionales y al Comité de las Regiones sobre su concepción, dado su impacto en las regiones transfronterizas y el hecho de que la percepción de la gestión de las fronteras a nivel local puede ser diferente de los intereses que guían a las autoridades centrales o nacionales, más preocupadas por la dimensión de la seguridad nacional que por facilitar el tráfico transfronterizo, que constituye una preocupación para las regiones transfronterizas;

Recomendaciones sobre el Paquete legislativo «Fronteras Inteligentes»

45. insta al Parlamento Europeo y al Consejo a que hagan un análisis serio y exhaustivo de la relación costes/beneficios del EES y del RTP, lo que es imperativo en un contexto de recesión económica y considerable contención presupuestaria, así como de su necesidad, proporcionalidad y eficacia, antes de proseguir con su negociación;

46. insta al Parlamento Europeo y al Consejo a que, en caso de seguir con el EES, lo doten de garantías para evitar alertas que puedan conducir a la detención ilegal de personas que el sistema detecte que han permanecido ilegalmente cuando, en realidad, obtuvieron una autorización de residencia en un Estado miembro y, por lo tanto, gozan del derecho a la libre circulación en el espacio europeo sin fronteras interiores;

47. subraya la necesidad de garantizar, en unos momentos de contención presupuestaria, que cualquier sistema que se desarrolle asegure la interoperabilidad de los actuales sistemas nacionales, para no menoscabar su funcionamiento y salvaguardar las inversiones nacionales efectuadas;

48. recomienda que se introduzcan fuertes garantías de no discriminación y suficientes salvaguardas del derecho a la protección de los datos, a la privacidad y al acceso a un recurso jurisdiccional efectivo para los nacionales de terceros países, sobre todo para prevenir la repatriación indebida en virtud de una falsa alerta lanzada por el EES;

49. sugiere que, en caso de que realmente se operen estos sistemas, se lleve a cabo la promoción de acciones de formación centradas en los derechos de las personas y campañas de sensibilización de los profesionales a nivel nacional, regional y local, en particular sobre los riesgos y su aplicación correcta/incorrecta, contribuyendo así a evitar un uso ilícito y discriminatorio.

II. RECOMENDACIONES DE ENMIENDA

Enmienda 1

COM(2013) 95 final

Artículo 8, apartado 1

Texto de la Comisión	Enmienda del CDR
Cada autoridad competente autorizada para acceder al EES de conformidad con el presente Reglamento velará por que la utilización del EES sea necesaria, apropiada y proporcionada al desempeño de las tareas de las autoridades competentes.	Cada autoridad competente autorizada para acceder al EES de conformidad con el presente Reglamento velará por que la utilización del EES sea necesaria, apropiada y proporcionada al desempeño de las tareas de las autoridades competentes, <u>y respete todas las disposiciones nacionales y de la UE sobre la protección de los datos personales.</u>

⁽¹⁷⁾ Dictamen del Comité de las Regiones sobre «Migración y movilidad — Un enfoque global», 96º pleno, 18-19 de julio de 2012.

Exposición de motivos

Es conveniente establecer el respeto de la legislación pertinente en materia de protección de datos por parte de las «autoridades competentes» como un «principio general» de este Reglamento.

Bruselas, 28 de noviembre de 2013.

*El Presidente
del Comité de las Regiones*
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO
