

Bruselas, 12.9.2018
COM(2018) 632 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO
sobre la evaluación del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR)

*Contribución de la Comisión Europea a la reunión de dirigentes que se celebrará en
Salzburgo los días 19 y 20 de septiembre de 2018*

Índice

1.	Introducción	2
2.	Antecedentes	2
3.	Evaluación de EUROSUR	4
3.1.	Alcance de la evaluación	4
3.2.	Situación actual de la implantación de EUROSUR	4
3.3.	Resultados de la evaluación	6
3.3.1.	Pertinencia	6
3.3.2.	Eficacia	8
3.3.3.	Eficiencia	9
3.3.4.	Coherencia	10
3.3.5.	Valor añadido europeo	10
3.4.	Respeto de los derechos fundamentales y repercusiones sobre los mismos ...	11
3.4.1.	Terceros países y no devolución	11
3.4.2.	Tratamiento de los datos personales	11
3.4.3.	Sugerencias de mejora	11
4.	Cuestiones que merecen mayor atención	12
4.1.	Mejora del funcionamiento de EUROSUR	12
4.1.1.	Refuerzo de las competencias de los centros nacionales de coordinación	12
4.1.2.	Mejora de la gobernanza de EUROSUR	12
4.1.3.	Reducción de los requisitos técnicos	13
4.1.4.	Aprovechamiento de los servicios de fusión de EUROSUR	13
4.2.	Ampliación del ámbito de aplicación de EUROSUR	13
4.2.1.	Inclusión de los controles efectuados en los pasos fronterizos	13
4.2.2.	Vigilancia de las fronteras aéreas	14
4.2.3.	Cooperación con terceros países vecinos	14
4.2.4.	EUROSUR y la gestión integrada de las fronteras	14
5.	Conclusiones y seguimiento	14

1. INTRODUCCIÓN

La gestión eficaz de las fronteras exteriores de la Unión es una prioridad máxima y una condición para aplicar debidamente y proteger el espacio Schengen de libre circulación, que es uno de los grandes logros de la integración europea.

Adoptado en 2013, el Reglamento (UE) n.º 1052/2013 por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR)¹ establece un marco común para el intercambio de información y la cooperación entre las autoridades de vigilancia de las fronteras de los Estados miembros y la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex; en lo sucesivo, «la Agencia»). El marco EUROSUR está en funcionamiento desde el 2 de diciembre de 2013. El Reglamento dispone la realización de una evaluación global de EUROSUR por parte de la Comisión cada cuatro años que irá acompañada, cuando proceda, de propuestas adecuadas para la modificación del Reglamento.

El Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas², adoptado el 14 de septiembre de 2016, creaba dicha Guardia como una responsabilidad compartida de la Agencia y de los Estados miembros, ampliaba el mandato de la Agencia y definía los elementos de la gestión europea integrada de las fronteras. Dado que la Agencia desempeña una importante función en la implantación de EUROSUR, las novedades introducidas por el Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas tienen un gran impacto en el funcionamiento diario de EUROSUR y deben tomarse en consideración en el ulterior desarrollo de este último.

Con el fin de tomar en consideración la plena aplicación del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y su impacto en EUROSUR, la evaluación de EUROSUR, que estaba inicialmente prevista para diciembre de 2016, se aplazó hasta septiembre de 2018.

2. ANTECEDENTES

EUROSUR establece un mecanismo para el intercambio de información y la cooperación, que permite a las distintas autoridades nacionales que realizan actividades de vigilancia de las fronteras intercambiar información y cooperar a escala táctica, operativa y estratégica tanto dentro los Estados miembros como entre los mismos, así como con la Agencia.

La finalidad de EUROSUR consiste en detectar, prevenir y combatir la inmigración irregular y la delincuencia transfronteriza, y contribuir a asegurar la protección y el salvamento de las vidas de los inmigrantes. EUROSUR tiene por objeto mejorar el conocimiento de la situación y aumentar la capacidad de reacción en las fronteras exteriores de los Estados miembros³.

EUROSUR se aplica a la vigilancia de las fronteras exteriores marítimas y terrestres. Con carácter voluntario, puede aplicarse también a la vigilancia de las fronteras aéreas y a los controles en los pasos fronterizos. Las actividades de vigilancia de las fronteras de

¹ Reglamento (UE) n.º 1052/2013.

² Reglamento (UE) 2016/1624.

³ El Reglamento EUROSUR se aplica en 30 Estados miembros, esto es, los 26 Estados miembros de la Unión Europea (sin el Reino Unido e Irlanda) y los 4 países asociados a Schengen (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza).

EUROSUR incluyen el control, la detección, la identificación, el rastreo, la prevención y la interceptación de personas que cruzan las fronteras sin autorización.

EUROSUR no se aplica a ninguna medida judicial o administrativa adoptada a partir del momento en que las autoridades responsables de un Estado miembro hayan interceptado actividades delictivas transfronterizas o cruces no autorizados de personas en las fronteras exteriores y, más concretamente, no aborda los aspectos relacionados con el enjuiciamiento.

Los principales componentes de EUROSUR son los siguientes:

- *Centros nacionales de coordinación*, que sirven en cada Estado miembro como núcleos de cooperación interinstitucional e intercambio de información en el ámbito de la vigilancia de fronteras.
- Una *red de comunicación*, que apoya el intercambio de información en el marco de EUROSUR, incluyendo también información sensible e información clasificada de la UE, y alberga un servicio de videoconferencia operado por la Agencia.
- Los *servicios de fusión de EUROSUR* prestados por la Agencia, que proporcionan a los Estados miembros y a la Agencia servicios de vigilancia en las fronteras exteriores y la zona prefronteriza basados en una combinación de actividades de vigilancia y fuentes de información, tales como imágenes de satélite, sistemas de notificación de buques y servicios meteorológicos y medioambientales.
- Distintos *mapas de situación*, que contienen información relativa a los hechos y los medios de patrulla, así como información analítica. Cada Estado miembro gestiona su propio mapa de situación nacional. La Agencia gestiona el mapa de situación europeo, que cubre el territorio de los Estados miembros, así como el mapa común de información prefronteriza que cubre la zona geográfica más allá de las fronteras exteriores⁴.

El Reglamento también contempla la mejora de la capacidad de reacción, en particular mediante la determinación de las zonas fronterizas exteriores por parte de los Estados miembros. A tenor de un análisis de riesgos y de acuerdo con el Estado miembro de que se trate, la Agencia atribuye distintos niveles de impacto (bajo, medio o alto) a estas zonas fronterizas. Los niveles de impacto atribuidos dan lugar a las correspondientes medidas de respuesta por parte de los Estados miembros y de la Agencia.

El Reglamento también enmarca el intercambio de información y la cooperación con terceros países vecinos para los fines de EUROSUR en cuestiones tales como el intercambio de datos personales, que está estrictamente limitado por el Reglamento (UE) n.º 1052/2013.

⁴ En EUROSUR la información se intercambia y se distribuye de forma descentralizada por parte de cada Estado miembro y de la Agencia. A través de la red de comunicación de EUROSUR no se intercambia ningún dato personal y solamente unos cuantos Estados miembros intercambian datos personales a través de sus centros nacionales de coordinación.

3. EVALUACIÓN DE EUROSUR

3.1. Alcance de la evaluación

La evaluación abarca el ámbito de aplicación del Reglamento (UE) n.º 1052/2013 en su totalidad, centrándose en su aplicación por parte de los Estados miembros y de la Agencia. En consonancia con el artículo 22, apartado 2, de este Reglamento y con las directrices para la mejora de la legislación, incluye una evaluación de:

- la pertinencia de EUROSUR y la vigencia de sus fundamentos;
- la eficacia de EUROSUR, mediante una valoración de los resultados alcanzados en comparación con los objetivos perseguidos;
- la eficiencia de EUROSUR, incluyendo un análisis de costes y beneficios;
- la coherencia de EUROSUR con otras políticas y actos jurídicos; y
- el valor añadido europeo del Reglamento a través de un control de la subsidiariedad.

La evaluación también incluye una valoración independiente por parte de la Agencia de los Derechos Fundamentales acerca del respeto de los derechos fundamentales y las repercusiones sobre los mismos.

3.2. Situación actual de la implantación de EUROSUR

EUROSUR incluye un marco de gobernanza y un sistema de intercambio de información. En términos generales, la implantación del marco de EUROSUR se llevó a cabo tal como se prevé en el Reglamento:

- Todos los Estados miembros han creado sus *centros nacionales de coordinación* en calidad de centros de referencia para la vigilancia de las fronteras a escala nacional, que en general operan ininterrumpidamente. Dependiendo del reparto de competencias y de la situación geográfica de los Estados miembros, el centro nacional de coordinación se utiliza para el control y el mando de los guardias de frontera o bien tan solo como «núcleo» para la coordinación de las actividades de vigilancia de las fronteras. Todos los centros nacionales de coordinación cooperan e intercambian información con los centros de otros Estados miembros y con la Agencia y prácticamente todos lo hacen con otras autoridades nacionales pertenecientes al mismo Estado miembro. Sin embargo, varios Estados miembros todavía deben ajustar plenamente sus centros a los requisitos del Reglamento (UE) n.º 1052/2013, tal y como se estableció en el mecanismo de evaluación de Schengen.
- Todos los Estados miembros han establecido un *mapa de situación nacional* de su situación fronteriza, compartiendo información sobre incidentes en la frontera (nivel fáctico) e informes analíticos (nivel analítico). Sin embargo, en la actualidad tan solo la mitad de los Estados miembros comparten nacionalmente las posiciones de sus medios de patrulla a través del nivel operativo. La mitad de los Estados miembros comparten asimismo información de su mapa de situación nacional con Estados miembros vecinos.
- Todos los Estados miembros han definido sus *zonas fronterizas* a las que la Agencia ha atribuido y adaptado *niveles de impacto* de acuerdo con los Estados miembros interesados. El apoyo de la Agencia a las zonas fronterizas con un nivel de impacto alto se ha brindado a todos los Estados miembros interesados, como Grecia e Italia.

- Todos los Estados miembros han presentado informes a la Comisión sobre su *cooperación con terceros países vecinos*. Dicha cooperación suele desarrollarse en el marco de redes de cooperación regionales o a través de acuerdos bilaterales. Como parte de la evaluación, los Estados miembros compartieron con la Comisión los textos de acuerdos bilaterales seleccionados celebrados con terceros países.
- La Agencia presta en la actualidad 13 *servicios de fusión de EUROSUR*, los cuales aportan servicios de información de gran valor añadido a todos los centros nacionales de coordinación a través de la red de comunicación de EUROSUR y directamente a las operaciones conjuntas coordinadas con la Agencia. Estos servicios se utilizan para apoyar las operaciones fronterizas, detectar y analizar las actividades delictivas transfronterizas, como el tráfico ilícito de migrantes, armas, drogas, cigarrillos y otras actividades de contrabando, y para detectar a migrantes que se encuentren en peligro. También se utilizan para apoyar las actividades de patrulla de los Estados miembros.

Los servicios de fusión de EUROSUR son fruto de la cooperación diaria de la Agencia con la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM); la Agencia Europea de Control de la Pesca (AECP) y el Centro de Satélites de la Unión Europea y se han ampliado con el apoyo financiero del programa espacial de la UE Copernicus. En la actualidad se está probando un nuevo servicio de vigilancia aérea polivalente denominado *Multipurpose Aerial Surveillance* (MAS) en el marco de la cooperación europea en las funciones de guardacostas y del acuerdo de trabajo tripartito entre la AESM, la AECP y la Agencia.

- La Agencia está desplegando y operando la *red de comunicación de EUROSUR*. Desde diciembre de 2013, se han notificado e intercambiado a través del mapa de situación europeo más de 184 000 hechos relacionados con las fronteras. La Agencia concluyó oficialmente la acreditación de seguridad de esta red en enero de 2018, lo que le permite compartir información «EU restricted» con los centros nacionales de coordinación.

Para que el intercambio de información sea más intuitivo, todavía es necesario mejorar la disponibilidad de la red y su interfaz de usuario. Esto permitiría a los Estados miembros utilizar mejor y más rápidamente la información disponible. Y, si bien existe ya un determinado grado de heterogeneidad en la información notificada en EUROSUR, tanto sobre el tipo de incidentes como sobre los plazos de notificación en los mapas de situación, el uso de la información disponible aún podría mejorarse dejando más margen para la gestión automatizada de la información.

- La red de comunicación de EUROSUR entre los centros nacionales de coordinación y la Agencia se ha desplegado junto con otro sistema de información gestionado por esta última destinado a la aplicación de información sobre operaciones conjuntas y denominado JORA (*Joint Operations Reporting Application*) de la Agencia y que desempeña funciones similares. Esta redundancia ha generado confusión en los Estados miembros y ha repercutido negativamente en la calidad de la información presentada en las fronteras exteriores. La situación está mejorando debido a que la Agencia está fusionando progresivamente JORA y la red de comunicación de EUROSUR, que, a medio plazo, deberían convertirse en una sola herramienta.

- En 2015, la Comisión adoptó la *Guía de EUROSUR*⁵ con orientaciones técnicas y operativas, recomendaciones e información sobre las prácticas más idóneas, en particular en lo que se refiere a la cooperación con terceros países.

3.3. Resultados de la evaluación

3.3.1. Pertinencia

La crisis migratoria, sobre todo en la ruta de los Balcanes Occidentales en 2015/2016, y los atentados terroristas perpetrados en Europa representan las dos situaciones de crisis más importantes a las que ha tenido que hacer frente la UE desde la adopción de EUROSUR. Ambas situaciones de crisis demuestran claramente la necesidad de disponer de un marco robusto y exhaustivo de intercambio de información y cooperación para la Guardia Europea de Fronteras y Costas. Convendría incidir más en el desarrollo de EUROSUR en este sentido.

EUROSUR es pertinente para prevenir la inmigración irregular y para combatir la delincuencia transfronteriza. Se notificaron numerosos ejemplos de casos en los que la información intercambiada a través de EUROSUR con la Agencia y entre los Estados miembros impidió que se produjeran casos de contrabando de drogas, armas, cigarrillos y otros bienes ilegales, así como de tráfico de seres humanos, y condujo al arresto de los traficantes, que fueron puestos a disposición judicial.

Ejemplos del uso de los servicios de fusión de EUROSUR para combatir la delincuencia transfronteriza

El 29 de noviembre de 2014, cuando los miembros de la Guardia Costera Griega analizaban la información disponible detectaron un transbordador de vehículos que navegaba bajo pabellón tanzano y transportaba nueve camiones. Se le hizo un seguimiento exhaustivo con los servicios de fusión de EUROSUR durante un largo período. En el interior de los camiones se descubrió una cantidad considerable de tabaco, más de 60 millones de cigarrillos, sin ningún documento que acreditara su posesión legal. En aquel momento se trató de la segunda mayor cantidad incautada por la Guardia Costera Griega, con un valor estimado de unos 30 millones EUR aproximadamente.

El buque Haddad I (que navegaba bajo pabellón boliviano) fue identificado como potencialmente sospechoso durante unos cuantos meses y se le hizo un seguimiento a través de los servicios de fusión de EUROSUR. En septiembre



de 2015, a raíz de su comportamiento inusual en el mar, el buque fue detenido y registrado por las autoridades griegas. Esta operación se saldó con el descubrimiento de alrededor de 5 000 armas y 500 000 balas a bordo, junto con cigarrillos de contrabando; el buque se dirigía a Libia.



⁵ Recomendación de la Comisión de 15.12.2015 por la que se adopta la Guía Práctica para la implantación y la gestión del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Guía de EUROSUR)

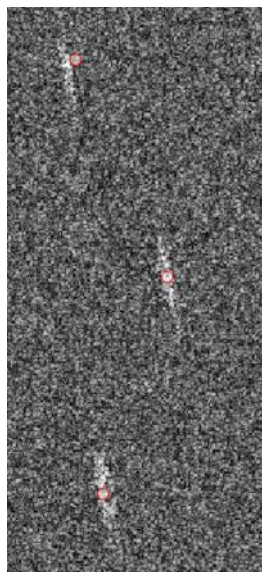
El 15 de junio de 2017, la Guardia Costera Griega inmovilizó un carguero (Golendri) que transportaba cigarrillos de contrabando y arrestó a seis traficantes. El uso de los servicios de fusión de EUROSUR a raíz de una solicitud de la Guardia Costera Griega complementó el seguimiento del buque contrabandista desde Montenegro hasta Creta.



En julio de 2017, los servicios de fusión de EUROSUR contribuyeron a la interceptación del carguero Falkvag, que había sido detectado por una aeronave y cuyos movimientos fueron controlados por la Agencia. Toda la información recabada se comunicó al centro nacional de coordinación de España. Se incautaron seis contenedores de cigarrillos de contrabando. Como así lo reflejaron los medios de comunicación españoles, fue la mayor aprehensión de tabaco de contrabando efectuada por la Agencia Tributaria en su historia.

En varios casos, EUROSUR contribuyó directamente a salvar la vida de centenares de migrantes al detectarlos en el mar y activar los mecanismos de búsqueda y salvamento. Indirectamente, EUROSUR salvó muchas vidas más estableciendo y garantizando la cooperación y el intercambio de información entre los guardias de fronteras y los guardias de costas que trabajan en los centros nacionales de coordinación y los centros de coordinación de salvamento marítimo.

Ejemplos de contribuciones de los servicios de fusión de EUROSUR para salvar la vida de migrantes



En octubre de 2015, la Agencia, utilizando los servicios de fusión de EUROSUR, detectó objetos no identificados en el mar en la zona próxima a la costa de Libia. La información se transmitió rápidamente a las autoridades italianas, que informaron al buque insignia de la operación EUNAVFOR MED presente en la zona, que procedió a salvar a los migrantes.

En septiembre de 2016, los servicios de fusión de EUROSUR, utilizando tecnología de satélites de radar de última generación, contribuyeron a salvar a personas en peligro en el mar en el norte de Marruecos. Las autoridades españolas fueron informadas por funcionarios marroquíes de que se había perdido una embarcación en la zona, pero sin conocerse la ubicación exacta. Una exploración por satélite de la zona solicitada por la Agencia en el marco de los servicios de fusión de EUROSUR detectó un objeto que se encontraba en el mar. La información se transmitió rápidamente a las autoridades españolas,

que lanzaron una operación de búsqueda y salvamento. En la zona indicada se encontró una embarcación con 35 migrantes, entre ellos mujeres y niños, que fueron rescatados por una embarcación francesa desplegada dentro de la operación conjunta Indalo.

El 24 de junio de 2017, un medio de la operación conjunta Indalo 2017 que realizaba un vuelo de seguimiento para la detección de buques detectó dos pequeñas embarcaciones neumáticas con 73 personas a bordo. Los servicios de fusión de EUROSUR, que habían sido recientemente mejorados, confirmaron la posición de las embarcaciones al norte de la costa septentrional de África, demostrando así su capacidad para detectar incluso objetos pequeños (de 5 a 7 m) en el mar. Las personas que viajaban a bordo fueron rescatadas y trasladadas al puerto español de Motril.

En octubre de 2017, el nuevo servicio de fusión de EUROSUR para vigilancia aérea polivalente contribuyó a varias operaciones de búsqueda y salvamento en el Mediterráneo de 19 embarcaciones, que se saldaron con el rescate de aproximadamente 716 migrantes. En noviembre de 2017, se detectaron en el Mediterráneo central un total de ocho buques, con el rescate de aproximadamente 314 migrantes.

3.3.2. Eficacia

El marco de EUROSUR es eficaz para la promoción del intercambio de información y la cooperación.

La creación de los centros nacionales de coordinación ha aportado valor añadido al mejorar la cooperación interinstitucional y el intercambio de información a escalas nacional y regional, con los Estados miembros vecinos y con la Agencia. La función de los centros nacionales de coordinación podría verse reforzada si se garantizase una mejor coordinación con los niveles locales y regionales de gestión de las fronteras, y podría abarcar otros aspectos de la gestión integrada de las fronteras tales como el seguimiento de los movimientos secundarios.

Ejemplos de la contribución de EUROSUR a la mejora de las capacidades de reacción en los Estados miembros

En Portugal, EUROSUR llevó al establecimiento de líneas de comunicación directa entre el Centro Nacional de Mando y Control que opera el Sistema Nacional de Vigilancia (SIVICC), el Centro de Coordinación de Salvamento Marítimo (autoridad marítima y naval) y el Mando Aéreo (fuerza aérea). Con esta medida se aumentó considerablemente la capacidad de reacción en situaciones de crisis.

En Suiza, los trenes de mercancías que atraviesan el país pueden llevar migrantes irregulares a bordo. La información transmitida a estos trenes por los centros nacionales de coordinación de los Estados miembros vecinos ayudó a salvar a los migrantes de hipotermia y lesiones graves en dichos trenes.



Izquierda: en el Centro Nacional de Coordinación de Italia trabajan codo con codo la policía nacional (*Carabinieri*), la guardia costera (*Guardia di Finanza*), la marina y los servicios de aduanas.

Abajo: el centro nacional de coordinación de España informa a EUROSUR de la interceptación de una planeadora utilizada para el tráfico de drogas.



La calidad de la información compartida entre la Agencia y los Estados miembros a través del mapa de situación europeo se podría mejorar. Como se ha dicho anteriormente, convendría fusionar los distintos sistemas de información utilizados por la Agencia, como la aplicación de información sobre operaciones conjuntas (JORA) y la red de comunicación de EUROSUR. Convendría mejorar la automatización y la adopción por parte de los usuarios utilizando tecnología de última generación. La Agencia debería supervisar y, en su caso, mejorar también la calidad del servicio y la información compartida en EUROSUR.

En términos generales, para ser más eficaz, EUROSUR debería dejar de ser un sistema para convertirse en un marco de gobernanza más general para el intercambio de información y la cooperación.

3.3.3. Eficiencia

Se calcula que el coste de la implantación de EUROSUR, soportado por los presupuestos nacionales, los instrumentos de financiación de la UE y la Agencia, se sitúa en torno a los

130 millones EUR, muy por debajo de los 208 millones EUR estimados en la evaluación de impacto que acompañaba a la propuesta legislativa de EUROSUR⁶ de 2011.

La UE brinda apoyo financiero a los Estados miembros para la implantación de EUROSUR a través del Fondo para las Fronteras Exteriores (FFE) que cubre el período 2007-2013 y el Fondo de Seguridad Interior (FSI), Fronteras Exteriores y Visados, del actual marco financiero plurianual, ambos bajo gestión compartida y directa. La implantación de estos instrumentos es objeto de evaluaciones específicas.

EUROSUR generó una carga administrativa reducida. Las partes interesadas consultadas se estimaron que la intervención manual para el intercambio de información provoca una carga administrativa.

Según las partes interesadas, los beneficios de la mejora del conocimiento de la situación y la capacidad de reacción dimanantes de EUROSUR compensan los gastos asociados a su implantación: EUROSUR contribuyó a la aplicación de sinergias a escala europea, limitando así los gastos a escala nacional.

3.3.4. Coherencia

EUROSUR promueve las sinergias y, por ende, la coherencia con otras políticas: el centro nacional de coordinación es un centro de referencia para la cooperación operativa con otros actores políticos en ámbitos tales como los asuntos marítimos, la seguridad y el control aduanero. Representa asimismo un buen ejemplo de cooperación civil y militar, ya que varios centros nacionales de coordinación acogen también a personal militar, tales como oficiales de la marina.

En el ámbito de la UE, los servicios de fusión de EUROSUR son una herramienta que puede utilizarse para otras funciones de guardacostas, por ejemplo, el control de la pesca. También existen beneficios mutuos para la seguridad exterior dado que, por ejemplo, los productos de información de EUROSUR se han compartido a través de la Agencia con la operación EUNAVFOR Med Sophia de la política común de seguridad y defensa.

Los servicios de fusión de EUROSUR son además una herramienta que permite poner en marcha proyectos y programas de investigación y son un resultado concreto del programa espacial de la UE Copernicus.

EUROSUR debería modificarse con el fin de adaptarlo a las novedades introducidas por el Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y de reflejar tanto el nuevo mandato de la Agencia como la implantación de la gestión integrada de las fronteras de la UE.

3.3.5. Valor añadido europeo

La comunidad dedicada a la gestión fronteriza de la UE reconoce plenamente el valor añadido europeo de EUROSUR. La retirada del marco de EUROSUR resulta inconcebible dado que la mayor parte de los Estados miembros dependen ahora del mismo para la vigilancia de las fronteras.

⁶ COM(2011) 873 final.

Los servicios de fusión de EUROSUR aportan un valor añadido real a los usuarios finales que participan en la vigilancia de las fronteras. Ninguna organización nacional de guardias de fronteras podría permitirse por sí sola los servicios espaciales de vigilancia ni otras plataformas de largo radio de acción que ofrecen los servicios de fusión de EUROSUR.

3.4. Respeto de los derechos fundamentales y repercusiones sobre los mismos

La Agencia de los Derechos Fundamentales evaluó EUROSUR y en su informe⁷ concluyó que EUROSUR respeta tanto los derechos fundamentales como los principios de protección de datos, si bien sugiere varias mejoras posibles.

3.4.1. Terceros países y no devolución

La Agencia de los Derechos Fundamentales ha prestado especial atención a la cuestión de la *no devolución* en la cooperación con terceros países en materia de gestión de las fronteras, y no ha detectado ningún incumplimiento.

La mayoría de los 20 Estados miembros que celebraron acuerdos bilaterales con terceros países en el ámbito de la vigilancia de las fronteras utilizan una evaluación general de la situación de los derechos fundamentales en terceros países, y 11 Estados miembros incorporaron cláusulas de salvaguardia de los derechos fundamentales en sus acuerdos.

Dicha Agencia ha examinado siete acuerdos seleccionados al azar, ninguno de los cuales contenía disposiciones contrarias a las disposiciones sobre derechos fundamentales consagradas en la Carta de la UE y en el considerando 15 y en el artículo 2, apartado 4, del Reglamento (UE) n.º 1052/2013. Más concretamente, según dicha evaluación, la mayor parte de los acuerdos incluyen una referencia general que establece que el acuerdo debe ejecutarse de conformidad con las obligaciones internacionales de las partes y podrían aclararse con salvaguardias expresas que promuevan una ejecución compatible con los derechos humanos.

3.4.2. Tratamiento de los datos personales

En términos generales, en EUROSUR se hace un tratamiento adecuado de los datos personales, con una formación y una orientación adecuadas en la Guía de EUROSUR.

Con la excepción de los números de identificación de los buques, en el contexto de EUROSUR no se produce ningún intercambio de datos personales entre la Agencia y los Estados miembros. Solo seis Estados miembros procesan datos personales en el contexto de su implantación nacional de EUROSUR.

3.4.3. Sugerencias de mejora

La Agencia de los Derechos Fundamentales sugería en su informe varias posibilidades con respecto a la evolución de EUROSUR, como la inclusión de cláusulas específicas en función de las cuales, en los futuros acuerdos con terceros países, el acuerdo debe ejecutarse de

⁷ Agencia de los Derechos Fundamentales: How the Eurosur Regulation affects fundamental rights (Efecto del Reglamento Eurosur sobre los derechos fundamentales), <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/evaluation-impact-eurosur-fundamental-rights>

conformidad con los derechos fundamentales, respetando plenamente el principio de no devolución y reflejando las garantías fundamentales de la protección de datos. Como alternativa posible, sugería el desarrollo de soluciones técnicas y procedimentales para documentar mejor los hechos vinculados con la búsqueda y el salvamento, así como los hechos en los que haya grupos vulnerables implicados, por ejemplo menores. La Agencia de los Derechos Fundamentales considera que de este modo podría mitigarse el riesgo de violación de los derechos humanos.

4. CUESTIONES QUE MERECEAN MAYOR ATENCIÓN

Las mejoras que se indican a continuación pueden lograrse mediante la modificación prevista del Reglamento EUROSUR.

4.1. Mejora del funcionamiento de EUROSUR

EUROSUR debería evolucionar para dejar de ser un sistema y convertirse en un marco de gobernanza que promueva el intercambio de información y la cooperación a escala nacional, regional y de la UE, así como con terceras partes.

4.1.1. Refuerzo de las competencias de los centros nacionales de coordinación

La creación de los centros nacionales de coordinación en los Estados miembros es uno de los mayores logros del Reglamento EUROSUR. Cuando participan varias autoridades nacionales en el control de las fronteras, el centro nacional de coordinación suele utilizarse como «plataforma» para promover la cooperación interinstitucional entre varias organizaciones pertenecientes a ministerios distintos.

El centro nacional de coordinación también ha ayudado a estructurar la cooperación interinstitucional más allá del ámbito nacional y a promover la cooperación bilateral y multilateral en el ámbito de la vigilancia de las fronteras. El modelo de centro nacional de coordinación se está exportando actualmente a terceros países, lo que favorece el desarrollo de redes de cooperación regionales.

Cualquier desarrollo ulterior de EUROSUR con vistas a promover una gestión europea integrada de las fronteras debería tomar en consideración la diversidad de estructuras administrativas y de culturas existentes en los Estados miembros. El refuerzo y la aclaración de la función y las competencias del centro nacional de coordinación permitirían mantener el grado necesario de flexibilidad en la implantación, intensificando al mismo tiempo el intercambio de información y la cooperación.

4.1.2. Mejora de la gobernanza de EUROSUR

El Reglamento EUROSUR debería definir mejor las funciones y responsabilidades de los distintos actores con el fin de mejorar el intercambio de información y de generar confianza entre las partes interesadas.

Por ejemplo, convendría aclarar con mayor detalle la notificación de los hechos y la prestación de servicios de información en EUROSUR, más concretamente, definiendo cuáles son las entidades responsables, cuál es la propietaria de la información y cuál es el plazo para notificar incidentes.

Deberían establecerse normas para la convergencia de los procedimientos de notificación, el tipo de hechos notificados y las interfaces técnicas para mejorar la conexión entre los equipos informáticos. Debería establecerse un mecanismo automatizado para el control y la observancia de la calidad de la información intercambiada en el marco de EUROSUR.

4.1.3. Reducción de los requisitos técnicos

La rápida evolución de la tecnología es un elemento que también propicia una aplicación nueva y más eficiente de las soluciones relacionadas con el intercambio de información.

Si bien era fundamental fijar unos requisitos técnicos estrictos, por ejemplo con respecto a la estructura de los mapas de situación, para establecer EUROSUR en un plazo muy corto, estos requisitos pueden convertirse rápidamente en un obstáculo a un intercambio de información rápido y eficiente y entorpecer de este modo las mejoras posteriores.

Por ejemplo, además del intercambio de información entre el ámbito nacional y de la UE que se describe en el Reglamento EUROSUR, la información táctica y operativa podría intercambiarse más rápidamente a escala local entre los Estados miembros con carácter bilateral o multilateral en el marco «general» de EUROSUR.

Lo mismo puede decirse del intercambio de información en el marco de operaciones conjuntas a través del sistema JORA de la Agencia, que también es una fuente principal de la que obtener información para EUROSUR.

4.1.4. Aprovechamiento de los servicios de fusión de EUROSUR

Los servicios de fusión de EUROSUR son un conjunto de servicios de información generados mediante una sólida cooperación interinstitucional en el ámbito de la UE. Existe un consenso en cuanto a que este mecanismo aporta valor añadido europeo real a las operaciones de gestión de las fronteras.

A medida que la vigilancia de las fronteras va evolucionando, se van desarrollando herramientas nuevas tales como la vigilancia aérea polivalente. EUROSUR debería propiciar el despliegue acelerado de estos servicios nuevos y velar por el cumplimiento de los requisitos relativos a los derechos fundamentales y a la protección de datos.

4.2. Ampliación del ámbito de aplicación de EUROSUR

Sobre la base de las lecciones aprendidas y de los buenos resultados de EUROSUR como marco jurídico para el intercambio de información y la cooperación entre los Estados miembros y la Agencia, el ámbito de aplicación del Reglamento podría ampliarse paulatinamente a fin de abordar varios aspectos de la gestión de las fronteras.

4.2.1. Inclusión de los controles efectuados en los pasos fronterizos

Tal y como se prevé en el artículo 2, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1052/2013, un número considerable de Estados miembros facilitan de forma voluntaria información relacionada con los controles en los pasos fronterizos y con la vigilancia de las fronteras aéreas. En la situación actual, muchos de los incidentes que se producen en esas fronteras pueden no ser recogidos en el mapa de situación europeo al no ser notificados por todos los Estados miembros.

Por ello, es necesario incluir sistemáticamente los incidentes en los pasos fronterizos.

4.2.2. Vigilancia de las fronteras aéreas

Además de los aspectos relativos a los aeropuertos antes mencionados, la cuestión de la vigilancia de las fronteras aéreas merece especial atención. Se está informando de nuevas actividades delictivas en las que se utilizan pequeños aviones, incluidas aeronaves pilotadas a distancia, para el contrabando de drogas y cigarrillos. En un desarrollo ulterior del marco de EUROSUR podrían abordarse soluciones técnicas y organizativas.

4.2.3. Cooperación con terceros países vecinos

El intercambio de información y una cooperación más estrecha con terceros países vecinos son esenciales para gestionar los flujos migratorios y prevenir la delincuencia en las fronteras exteriores.

En este sentido, en los artículos 54 y 55 del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas se proponen a la Agencia posibilidades nuevas y de mayor calado que en el artículo 20 del Reglamento EUROSUR.

Es necesario mejorar la coherencia del marco para el intercambio de información y la cooperación con terceros países en ambos Reglamentos con el fin de evitar solapamientos y de garantizar la complementariedad con otros actos legislativos tales como el Reglamento relativo a los funcionarios de enlace de inmigración⁸.

4.2.4. EUROSUR y la gestión integrada de las fronteras

El Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas define la gestión europea integrada de las fronteras como una responsabilidad compartida de los Estados miembros y la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas. A tal efecto, no existe ningún marco común general para el intercambio de información y la cooperación en el contexto de la gestión integrada de las fronteras.

EUROSUR ha aplicado con éxito un marco semejante en la vigilancia de las fronteras. Debería considerarse la oportunidad de ampliar el concepto de un marco común de gestión integrada de las fronteras incluyendo la vigilancia de los movimientos secundarios.

5. CONCLUSIONES Y SEGUIMIENTO

A la luz de los resultados de la evaluación SWD(2018) 410 y de los debates mantenidos con expertos de los Estados miembros y de la Agencia, la Comisión extrae las siguientes conclusiones:

Si bien el marco de EUROSUR ha registrado avances en el cumplimiento de sus objetivos, podría mejorarse su funcionamiento si dejara de ser un sistema de información técnica para convertirse en un marco de gobernanza para el intercambio de información y la cooperación,

⁸ Reglamento (CE) n.º 377/2004 del Consejo, de 19 de febrero de 2004, sobre la creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración.

abarcando el control de las fronteras y posiblemente también otros componentes seleccionados de la gestión europea integrada de las fronteras.

Seguimiento:

En consonancia con el artículo 22, apartado 3, del Reglamento EUROSUR, la Comisión acompaña este informe sobre la evaluación de EUROSUR con una propuesta para la modificación del citado Reglamento y para la inclusión de EUROSUR en la propuesta por la que se modifica el Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.