

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo Sobre la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Una estrategia para un espacio Schengen plenamente operativo y resiliente»

[COM(2021) 277 final]

y la propuesta de Reglamento del Consejo relativo al establecimiento y el funcionamiento de un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1053/2013

[COM(2021) 278 final — 2021/0140 (CNS)]

(2022/C 105/17)

Ponente: **Ionuț SIBIAN**

Consulta	Comisión Europea, 10.8.2021
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	6.10.2021
Aprobado en el pleno	20.10.2021
Pleno n.º	564
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	232/1/5

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la estrategia de la Comisión para un espacio Schengen plenamente operativo y resiliente.

1.2. El Comité reafirma su pleno apoyo, tal como expresó en su Resolución de 17 de febrero de 2016, a los principios sobre los que se fundamenta la cooperación de Schengen: el ejercicio sin trabas de las libertades fundamentales de los Tratados en un espacio común de libertad, seguridad y justicia y la necesidad de reforzar la responsabilidad conjunta y la solidaridad en la gestión de las fronteras exteriores.

1.3. El Comité reitera que, en la formulación y aplicación de la política de la UE de gestión de fronteras, interoperabilidad, gestión de la migración y el asilo y cooperación policial y judicial en materia penal, la UE y sus Estados miembros están sujetos en todo momento a la Carta de los Derechos Fundamentales, cuyas disposiciones están obligados no solo a respetar, sino también a promover.

1.4. El Comité expresa su profunda preocupación por los informes de violaciones de los derechos fundamentales en las fronteras exteriores de la UE, y pide a la Comisión y a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) que den una solución sin demora a los informes de violaciones de los derechos fundamentales, supervisen dichos informes y efectúen un seguimiento de los mismos, y que garanticen la aplicación efectiva de los mecanismos de rendición de cuentas establecidos en el Reglamento de Frontex. El Comité pide que se refuerce el Foro Consultivo sobre Derechos Fundamentales y que la sociedad civil organizada participe en él a través del CESE.

1.5. El Comité expresa su preocupación por el restablecimiento semipermanente de los controles fronterizos en algunas de las fronteras interiores de los Estados miembros, y por los efectos negativos, en el ámbito económico y social, que ello ha tenido para los ciudadanos de la UE, las empresas y, en particular, los trabajadores fronterizos, las comunidades fronterizas y las eurorregiones. Pide a la Comisión que supervise y evalúe cuidadosamente y con carácter periódico la necesidad y la proporcionalidad del restablecimiento de estos controles, y que adopte medidas cuando sea necesario. El CESE acoge con satisfacción la intención manifestada por la Comisión de recurrir en mayor medida a sus competencias ejecutivas cuando las evaluaciones de Schengen puedan dar pie a dichas medidas.

1.6. El Comité manifiesta su preocupación por el hecho de que los Estados miembros de Chipre, Rumanía, Bulgaria y Croacia aún estén excluidos de la plena aplicación del acervo de Schengen. Alienta, junto con la Comisión, al Consejo a actuar de manera rápida y decisiva a este respecto.

1.7. El Comité observa que muchos de los elementos constitutivos de la Estrategia todavía son propuestas legislativas. Recuerda que ha emitido dictámenes específicos sobre algunas de estas propuestas, en particular, las relativas al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo y la interoperabilidad. Pide a la Comisión que tome debidamente en consideración estos dictámenes.

1.8. El Comité observa que muchos de los elementos del Pacto dependen de la aplicación oportuna de actos legislativos recientemente adoptados, en particular, el Reglamento sobre interoperabilidad y la versión 2.0 del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas. El Comité expresa su preocupación por la evolución de la situación en este ámbito y pide a la Comisión que siga de cerca cualquier retraso o rebasamiento del presupuesto y que lo solucione eficazmente.

1.9. El Comité valora positivamente las propuestas destinadas a mejorar el funcionamiento del mecanismo de evaluación de Schengen, en particular un seguimiento más rápido, el refuerzo de las sinergias con el mecanismo de evaluación de la vulnerabilidad y una atención mayor y más horizontal a los derechos humanos, incluida la función prevista de la Agencia de los Derechos Fundamentales. Sin embargo, es necesario velar por que el mecanismo de evaluación de Schengen no politice cuestiones de carácter más técnico.

1.10. El Comité opina que el Foro de Schengen puede dar un impulso político a la salvaguardia y el desarrollo del espacio Schengen, si bien advierte de que ello no debería acarrear una vuelta al pasado intergubernamental de Schengen, cuyo funcionamiento se ha visto perjudicado por el intergubernamentalismo y una falta de transparencia. Se debería mantener informadas en todo momento a otras instituciones de la UE, incluido el Comité, y estas deberían poder asistir como participantes.

1.11. El Comité entiende que los ámbitos relacionados de cooperación policial y judicial en materia penal, incluida la cooperación mejorada para la prevención del terrorismo, revisten la máxima importancia desde el punto de vista de la confianza en el espacio Schengen de la ciudadanía de la UE y de los Estados miembros. Dicha cooperación debe exigir en todo momento que se respeten plenamente los derechos fundamentales en todos los Estados miembros, incluida la salvaguardia de la independencia del poder judicial, para que los instrumentos de confianza mutua, como la orden de detención europea, puedan funcionar correctamente.

1.12. El Comité cree firmemente que la cooperación con terceros países no debería centrarse exclusivamente en el control de la migración y el asilo, sino que debería tratarse de una verdadera asociación encaminada a mejorar la situación de los migrantes y refugiados también en terceros países, en particular las víctimas de la trata de seres humanos, y debería abordar las causas profundas de la migración, promoviendo una migración segura y ordenada.

1.13. Como destacó la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, en su discurso sobre el estado de la Unión de 2021, es de vital importancia acordar un sistema europeo común para la gestión de nuestras fronteras exteriores, la migración y el asilo, con el fin de no permitir que terceros países aprovechen la falta de unidad.

2. Antecedentes del Dictamen

2.1. En 1985, varios Estados miembros adoptaron el Acuerdo de Schengen de ámbito internacional, tomando la decisión de abolir todos los controles fronterizos en sus fronteras interiores. El Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 1990 establecía las «medidas de acompañamiento» necesarias para compensar las externalidades resultantes del levantamiento de los controles.

2.2. El Tratado de Ámsterdam integró el acervo de Schengen en el ordenamiento jurídico de la UE y reguló la posición especial del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca.

2.3. La celebración de acuerdos bilaterales con Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein ha permitido que estos países participen en la cooperación de Schengen.

2.4. Bulgaria, Rumanía y Croacia participan en partes del acervo de Schengen, pero el levantamiento de los controles en sus fronteras interiores necesita de una decisión unánime del Consejo a tal efecto. El Consejo se ha negado a adoptar esta decisión a pesar de que la Comisión ha considerado que estos países están técnicamente preparados.

2.5. Desde la incorporación del acervo de Schengen al ordenamiento jurídico de la UE, este se ha desarrollado progresivamente, en particular, mediante la adopción del Código de Fronteras Schengen, el Código de visados y el Reglamento de la Guardia Europea de Fronteras y Costas. La cooperación en materia de fronteras, visados, migración y asilo cuenta con el respaldo de varias grandes bases de datos informáticas para el intercambio de información (SIS, VIS, Eurodac, SES, SEIAV, ECRIS-TCN), que en la actualidad son interoperables.

2.6. Si bien se trata de una responsabilidad compartida, cada uno de los Estados miembros sigue siendo responsable de sus respectivas fronteras exteriores, lo que significa que las deficiencias en la gestión de las fronteras exteriores en un Estado miembro pueden tener graves consecuencias para todo el espacio de libertad, seguridad y justicia.

2.7. En los últimos cinco años, el espacio Schengen ha estado sometido a una presión considerable como resultado de la reiterada y continua reintroducción de controles en las fronteras interiores por parte de algunos Estados miembros. Esto se produjo como respuesta a la crisis de los refugiados y migrantes de 2015 y a la amenaza de atentados terroristas en Europa.

2.8. La pandemia de COVID-19 ha dado lugar a nuevos cierres de fronteras y a restricciones a la libre circulación de personas.

2.9. En respuesta a la crisis de los refugiados y migrantes de 2015, Frontex, la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, se reformó para convertirse en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en 2016, y se vio reforzada una vez más en 2019.

2.10. En su nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, la Comisión Europea afirmó que «la gestión integrada de las fronteras es un instrumento político indispensable» para la integridad del espacio Schengen y «un componente esencial de una política global de migración». Anunció una estrategia independiente sobre el futuro de Schengen, que se publicó el 2 de junio de 2021.

2.11. El objetivo de la estrategia es hacer que el espacio Schengen sea más fuerte y resiliente. Hace balance de los retos a los que se ha enfrentado el espacio Schengen en los últimos años, también durante la crisis pandémica, y marca un camino hacia adelante que mantiene los beneficios de Schengen.

2.12. La Estrategia persigue los siguientes objetivos:

- 1) **garantizar la gestión eficaz de las fronteras exteriores de la UE;**
- 2) **reforzar internamente el espacio Schengen;**
- 3) **mejorar la preparación y la gobernanza;**
- 4) **completar el espacio Schengen.**

2.13. La nueva estrategia va acompañada de la Propuesta de Reglamento del Consejo relativo al establecimiento y el funcionamiento de un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1053/2013 ⁽¹⁾.

2.14. La Comisión propone una revisión del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen. Los cambios incluyen la aceleración del proceso de evaluación, así como un procedimiento acelerado en caso de deficiencias significativas que puedan poner en peligro Schengen en su conjunto.

3. Observaciones generales

3.1. *Una gestión moderna y eficaz de las fronteras exteriores*

3.1.1. El Comité apoya la rápida adopción de una política estratégica plurianual para la gestión europea integrada de las fronteras como parte del sistema integrado de gestión de fronteras previsto en el artículo 77, apartado 2, letra d), del TFUE. Solicita que se le consulte sobre esta estrategia antes de su adopción ⁽²⁾.

3.1.2. El Comité continúa respaldando una Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas efectiva, así como el establecimiento de su brazo operativo. No obstante, manifiesta su preocupación por la evolución de la situación. En particular, cabe mencionar las recientes conclusiones del Tribunal de Cuentas Europeo, según las cuales la Agencia no ejecutó plenamente su mandato de 2016 y se plantean diversos riesgos y deficiencias en relación con la ejecución de su mandato de 2019 ⁽³⁾.

⁽¹⁾ COM(2021) 278 final.

⁽²⁾ Véase el apartado 4.8 en DO C 110 de 22.3.2019, p. 62.

⁽³⁾ Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo, El apoyo de Frontex a la gestión de las fronteras exteriores: ha sido insuficientemente eficaz hasta la fecha, 2021.

3.1.3. El Comité está especialmente preocupado por los informes sobre violaciones de los derechos fundamentales durante las actividades operativas coordinadas por Frontex y su conocimiento por parte de la Agencia, tal como informan diferentes medios de comunicación y ONG, y se debate en el informe del Grupo de Trabajo para el Control de Frontex de la Comisión LIBE. Se muestra satisfecho por el reciente nombramiento de un nuevo agente de derechos fundamentales y el proceso de contratación en curso de observadores de los derechos fundamentales, pero destaca que la Oficina de los Derechos Fundamentales requiere recursos suficientes para llevar a cabo sus tareas con total independencia. Pide a la Agencia que aplique plenamente los mecanismos y estructuras de rendición de cuentas previstos en su Reglamento de base.

3.1.4. El Comité manifiesta su preocupación por el énfasis que pone la estrategia en el sistema de control previo a la entrada que, en su Dictamen sobre el Pacto, calificó de aportación novedosa que valía la pena estudiar. No obstante, el Comité puso en tela de juicio su viabilidad práctica y lo consideró inadecuado desde el punto de vista de los derechos fundamentales ⁽⁴⁾. Hace hincapié en la necesidad de un mecanismo de supervisión independiente por parte de los Estados miembros, tal como se prevé en el Reglamento de control.

3.1.5. El Comité siempre ha considerado que lograr la plena interoperabilidad de los sistemas informáticos es un paso necesario hacia la elaboración de una política coherente y eficaz a escala de la Unión. Por consiguiente, también apoya el refuerzo de la digitalización de los procedimientos de visado y los documentos de viaje.

3.1.6. El Comité expresa su preocupación por la afirmación de la Comisión en el sentido de que los retrasos en cada uno de los Estados miembros podrían a su vez retrasar la implantación de la interoperabilidad en toda Europa. Habida cuenta de la experiencia adquirida en el pasado con la aplicación de SIS II y a la luz del estado en que se encuentra la aplicación del Sistema de Entradas y Salidas y del Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes ⁽⁵⁾, el Comité desea saber qué medidas concretas está tomando la Comisión para garantizar una implantación oportuna de la interoperabilidad dentro de los límites presupuestarios previstos.

3.1.7. El Comité hace hincapié en que el objetivo de un mayor desarrollo tecnológico y una plena interoperabilidad debería lograrse prestando la debida atención a la protección de los datos personales y los derechos fundamentales. En lo que respecta a la propuesta de revisión de Eurodac, y en relación con el uso de grandes bases de datos en general, el Comité reitera que la plena interoperabilidad debería lograrse prestando la debida atención a la protección de los derechos fundamentales. Las medidas deben ser estrictamente necesarias y proporcionadas, dado el carácter sensible de los datos, en especial cuando se trate de solicitantes de protección internacional y de la confidencialidad del procedimiento. Cabe señalar que los datos personales tratados en relación con la gestión de fronteras y el retorno se rigen por el Reglamento General de Protección de Datos, y que no se consideran datos personales operativos conforme al Reglamento (UE) 2018/1725 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁶⁾.

3.1.8. El CESE señala que, en la cooperación con terceros países, también en especial cuando Frontex actúa en el territorio de un tercer país, se deben respetar plenamente los derechos fundamentales, incluido el derecho a la protección de los datos personales, y deben aplicarse mecanismos adecuados de rendición de cuentas.

3.2. Medidas para reforzar internamente el espacio Schengen

3.2.1. El Comité se congratula de la atención prestada a medidas que, si bien no están destinadas a desarrollar Schengen en sentido estricto, guardan relación con el funcionamiento del espacio Schengen.

3.2.2. Para abordar las preocupaciones en materia de seguridad de los Estados miembros siempre es mejor aumentar y reforzar la cooperación entre las autoridades policiales que restablecer los controles en las fronteras interiores.

3.2.3. El Comité insiste en que, en todas las formas de cooperación policial y de cooperación judicial penal, hay que respetar plenamente los derechos fundamentales, incluidos los derechos de la defensa ⁽⁷⁾ y los derechos de las víctimas ⁽⁸⁾. Esto también significa que, en caso de vulneración de los derechos fundamentales, el reparto de responsabilidades entre los distintos agentes —nacionales y de la UE— no debe dar pie a un déficit de rendición de cuentas.

⁽⁴⁾ Dictámenes del CESE sobre migración, DO C 123 de 9.4.2021, p. 15, DO C 155 de 30.4.2021, p. 58, DO C 155 de 30.4.2021, p. 64.

⁽⁵⁾ Nota de la Comisión Europea Implementation of interoperability: state of play on the implementation of the Entry/Exit System and the European Travel Information and Authorisation System (Aplicación de la interoperabilidad: situación actual de la aplicación del Sistema de Entradas y Salidas y del Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes), junio de 2021.

⁽⁶⁾ Reglamento (UE) 2018/1725 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y a la libre circulación de esos datos, y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 45/2001 y la Decisión n.º 1247/2002/CE (DO L 295 de 21.11.2018, p. 39).

⁽⁷⁾ De conformidad con el Título VI de la Carta de los Derechos Fundamentales y el Derecho derivado pertinente.

⁽⁸⁾ Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2001/220/JAI del Consejo (DO L 315 de 14.11.2012, p. 57), así como la legislación sobre categorías específicas de víctimas de la trata de seres humanos, la explotación sexual, la pornografía infantil y el terrorismo.

3.2.4. La protección de los datos personales, conforme a los marcos jurídicos adecuados, debe respetarse en todo momento, en particular cuando se trate de datos personales especialmente sensibles, como los contemplados en las Decisiones Prüm.

3.2.5. En lo que respecta al uso de la inteligencia artificial para las actividades policiales transfronterizas, el Comité se remite a su Dictamen sobre el Reglamento sobre la inteligencia artificial ⁽⁹⁾.

3.2.6. El Comité señala que el anexo a la propuesta de Ley de Inteligencia Artificial ⁽¹⁰⁾ prevé la posibilidad de utilizar la inteligencia artificial para la gestión de la migración, el asilo y el control fronterizo. En particular, se considera preocupante la referencia al uso de «polígrafos y herramientas similares [...] para detectar el estado emocional de una persona física», ya que no hay pruebas científicas sobre la fiabilidad de dichos métodos.

3.2.7. En lo que respecta a las medidas específicas propuestas en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, el Comité se remite a su Dictamen de 17 de diciembre de 2020 ⁽¹¹⁾.

3.2.8. El Comité pone en duda el valor añadido de aumentar el uso de la información anticipada sobre los pasajeros junto con los registros de nombres de los pasajeros, y opina que la Comisión no ha presentado argumentos convincentes que justifiquen el intercambio sistemático y masivo de datos personales en el interior del espacio Schengen, lo que también afectaría por defecto a los ciudadanos de la UE en el ejercicio de su derecho a la libre circulación.

3.2.9. En lo que respecta al uso de la orden de detención europea, y de otros instrumentos que facilitan la cooperación policial, como la orden europea de investigación, el Comité señala que la confianza mutua es indispensable para el buen funcionamiento de estos instrumentos de reconocimiento mutuo. Esto requiere que las instituciones de la UE efectúen un control aún más eficaz del Estado de Derecho, e implica la responsabilidad de los Estados miembros de respetar el Estado de Derecho, en particular el derecho a la tutela judicial efectiva con arreglo al artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «la Carta») y al artículo 19, apartado 1, del TUE.

3.3. Refuerzo de la gobernanza

3.3.1. El Comité considera que el Foro de Schengen podría permitir a los Estados miembros debatir cuestiones políticas importantes relacionadas con la cooperación de Schengen. Sin embargo, se debería mantener informadas a otras instituciones de la UE, incluido el Comité, y estas deberían tener derecho a asistir como participantes. El Foro y sus acciones deberían tener un carácter lo más transparente posible y ofrecer acceso a sus documentos. Si bien se acoge favorablemente el relanzamiento del Informe sobre el estado de Schengen, no se considera suficiente a este respecto.

3.3.2. El Comité apoya la idea de que es necesario modificar el Código de Fronteras Schengen para incorporar algunas de las enseñanzas extraídas de la pandemia de COVID-19. Destaca que estas enseñanzas van más allá de la cuestión de las fronteras interiores e inciden en el funcionamiento del propio mercado interior. Por tanto, toda modificación de este tipo debería formar parte de un control de la adecuación más amplio del marco normativo europeo para la libertad de circulación en un mundo en el que es probable que la COVID-19 siga siendo una realidad. El Comité respalda la idea de que dicho enfoque debería incluir normas sobre viajes a la UE, que actualmente no están recogidas en el Código de Fronteras Schengen. El Comité pide asimismo a la Comisión que aclare si tiene previsto modificar el Reglamento sobre el tráfico fronterizo menor.

3.3.3. El Comité cree que la Comisión debería adoptar una postura más firme en apoyo de los viajes sin fronteras en Europa. El Tratado de la UE deja bien sentado que la Unión deberá ofrecer a su ciudadanía un espacio sin fronteras. El derecho de los Estados miembros a restablecer los controles fronterizos constituye una excepción a dicho derecho, que debe interpretarse de manera restrictiva. No puede considerarse una prerrogativa nacional, sino que, por el contrario, está sujeta a las normas del Código de Fronteras Schengen. Toda revisión del Código debe tener plenamente en cuenta el carácter excepcional del restablecimiento de los controles fronterizos.

3.3.4. El Comité valora positivamente las propuestas para mejorar el funcionamiento del mecanismo de evaluación de Schengen, en particular las encaminadas a garantizar un seguimiento más rápido, mejores sinergias con el mecanismo de evaluación de la vulnerabilidad, así como las que prestan una mayor atención a los derechos humanos, adoptando para ello un enfoque transversal. Sin embargo, se debería velar por que el mecanismo de evaluación de Schengen no politice cuestiones de carácter más técnico.

⁽⁹⁾ INT/940 (DO C 517 de 22.12.2021, p. 61).

⁽¹⁰⁾ COM(2021) 206 final, pp. 4 y 5.

⁽¹¹⁾ DO C 123 de 9.4.2021, p. 15.

3.3.5. El Comité anima a la Comisión a que utilice activamente sus competencias ejecutivas en virtud de los Tratados en aquellas situaciones en las que no se efectúa un seguimiento de las deficiencias constatadas en las evaluaciones de Schengen. Se ha de dar prioridad a la lucha contra las prácticas sistémicas que infrinjan las normas en materia de derechos fundamentales. Es importante que la Comisión no dependa únicamente de las conclusiones del mecanismo de evaluación de Schengen, sino que también supervise activamente por sí misma la situación de los derechos fundamentales.

3.4. *Realización del espacio Schengen*

3.4.1. El Comité aplaude la posición de la Comisión con respecto a la realización del espacio Schengen. Destaca el vínculo entre la libertad de circulación, la ciudadanía de la UE y la ausencia de controles fronterizos. En la actualidad, los ciudadanos de Bulgaria, Croacia y Rumanía no disfrutan plenamente de sus derechos como ciudadanos de la UE en virtud de los Tratados.

3.4.2. El Comité insiste en que estos Estados miembros ya controlan sus fronteras exteriores de acuerdo con el Código de Fronteras Schengen. Su plena adhesión mejoraría el funcionamiento y la seguridad de la Unión Europea, mediante su plena participación en todas las grandes bases de datos en materia de justicia y asuntos de interior (JAI).

3.4.3. El Comité invita a la Comisión a que presente una hoja de ruta más pormenorizada para la plena adhesión a Schengen e insta al Consejo a que actúe en consecuencia lo antes posible.

Bruselas, 20 de octubre de 2021

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG
