

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV) y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/794 y (UE) 2016/1624

[COM(2016) 731 final-2016-357-COD]

(2017/C 246/05)

Ponente: **Jan SIMONS (NL-I)**

| | |
|--|--|
| Consulta | Comisión Europea, 17.2.2017 Parlamento Europeo, 19.1.2017 |
| Fundamento jurídico | Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea |
| Sección competente | Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía |
| Aprobado en sección | 3.4.2017 |
| Aprobado en el pleno | 27.4.2017 |
| Pleno n.º | 525 |
| Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones) | 184/0/4 |

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE considera que la intención de crear un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV), cuyo fin es identificar los riesgos ligados a los visitantes exentos de visado que viajan al espacio Schengen, constituye un paso actualmente inevitable que corresponde a las amenazas provocadas por las circunstancias externas e internas.

1.2. El Comité acoge con satisfacción el hecho de que el SEIAV se encuadre en la estrategia general de la UE en el ámbito de la migración y la seguridad definida por la Comisión en su programa de fronteras inteligentes de 2011, así como el hecho de que la información recopilada a través del sistema permita la verificación previa de los posibles riesgos de seguridad o migración irregular con miras a proteger a los ciudadanos de la UE de las personas que entren con intenciones hostiles.

1.3. El Comité hace especial hincapié en que el SEIAV debe respetar plenamente los derechos fundamentales de los solicitantes y evitar todo tipo de discriminación. Todos los datos, especialmente los relativos a información delicada sobre salud, educación, delincuencia, etc., recopilados por el sistema se han de proteger, y el acceso a ellos debe estar estrictamente limitado a las autoridades que investiguen las actividades delictivas, el terrorismo, la inmigración ilegal y otras amenazas. El SEIAV también debe respetar el derecho de los solicitantes a recurrir la decisión de denegarles la autorización de viaje o de retirársela.

1.4. El Comité es consciente de la necesidad de resolver numerosos problemas técnicos en lo que respecta al SEIAV, sobre todo en cuanto a la interoperatividad y la interconectividad con otros sistemas de recopilación de datos y la gobernanza. El SEIAV debe basarse en un equilibrio justo entre los riesgos y la seguridad, y evitar al mismo tiempo el aumento de la carga administrativa y los obstáculos para los visitantes que viajen con frecuencia a la UE por motivos de negocios, estudios, tratamientos médicos, etc.

1.5. La Comisión y el Consejo han de prestar atención asimismo a los aspectos políticos del establecimiento del SEIAV. Los países pertinentes han de ser informados de los motivos de la obligación de obtener una autorización de viaje a pesar de la existencia de un régimen de exención de visado y de las ventajas de facilitar un cruce de fronteras fluido y rápido para los viajeros con autorización de viaje. Asimismo, la Comisión debería velar por que toda futura medida recíproca de los países pertinentes para los ciudadanos de la UE sea proporcional a las medidas de la UE.

1.6. El SEIAV debería tener en cuenta a las personas que no pueden realizar una solicitud en línea y ofrecer «ventanillas para solicitantes» en los principales aeropuertos y puertos de salida, así como en los principales pasos fronterizos terrestres. Todos los solicitantes deben estar autorizados a acudir a los servicios de intermediarios, como agencias de viajes o empresas de transportes. No obstante, las delegaciones de la UE en los terceros países deberían controlar y evaluar el coste de los servicios prestados por estos intermediarios.

1.7. También será necesario definir debidamente los criterios para las categorías propuestas de nacionales de terceros países que estarán exentos de la obligación de obtener una autorización de viaje, teniendo en cuenta los riesgos en materia de migración, seguridad o salud.

1.8. El Comité pide que se encuentren soluciones para los Estados miembros que aún no han aplicado plenamente el acervo de Schengen (Bulgaria, Croacia, Chipre y Rumanía) y, en consecuencia, carecen de acceso al SIS, al VIS y al SES.

2. Contexto

2.1. Los ciudadanos de la Unión Europea esperan que las autoridades garanticen su seguridad en una Europa abierta. Confían en que las fronteras exteriores del espacio Schengen se gestionen de manera eficaz a fin de prevenir la migración irregular, garantizar tanto una mayor seguridad interior como la libre circulación dentro del espacio Schengen y facilitar el cruce de las fronteras exteriores de la UE en un mundo caracterizado por la movilidad.

2.2. En la actualidad, aproximadamente 1 400 millones de personas de unos 60 países de todo el mundo ⁽¹⁾ pueden beneficiarse de la posibilidad de viajar exentas de visado a la Unión Europea y del principio de la reciprocidad, que también beneficia a los ciudadanos de la UE al facilitar la posibilidad de viajar al extranjero sin visado. El número de nacionales de terceros países exentos de la obligación de visado que visitan los países Schengen seguirá creciendo, y se prevé que el número de estas personas que cruzan la frontera Schengen aumente más de un 30 % de aquí a 2020, pasando de 30 millones en 2014 a 39 o 40 millones en 2020 ⁽²⁾.

2.3. Estas cifras ponen de manifiesto la necesidad de instaurar un sistema de autorización similar a los ya existentes en algunos países [EE. UU. ⁽³⁾ desde 2009, Australia ⁽⁴⁾ desde 1996 o Canadá ⁽⁵⁾ desde 2016], cuyo fin es evaluar y gestionar los posibles riesgos en materia de seguridad y de migración irregular que representan los nacionales de terceros países que visitan la UE, pero de forma más ligera y fácil para los visitantes que la que supone el régimen normal de visados, en consonancia con los objetivos de la política de liberalización de visados de la UE.

2.4. En comparación con los nacionales de terceros países a quienes se exige visado, las fuerzas de seguridad y las autoridades de fronteras competentes tienen poca información sobre los nacionales de terceros países exentos de la obligación de visado, antes de su llegada a la frontera Schengen, en lo que respecta a los riesgos que puedan plantear. Incorporar estos datos que faltan y esta evaluación de riesgo sobre los visitantes exentos de la obligación de visado aportaría un importante valor añadido a las medidas existentes para mantener y reforzar la seguridad del espacio Schengen y permitiría a los visitantes exentos de la obligación de visado disfrutar de su estatus.

2.5. En su programa de fronteras inteligentes de 2011, la Comisión expuso la necesidad de una gestión más moderna y eficiente del flujo de viajeros en las fronteras exteriores de la UE mediante el uso de nuevas tecnologías para simplificar la vida de los extranjeros que viajan con frecuencia a la UE y hacer un mejor seguimiento de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras.

⁽¹⁾ Albania, Andorra, Antigua y Barbuda, Argentina, Australia, Bahamas, Barbados, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Brunéi, Canadá, Chile, Ciudad del Vaticano, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos de América, Granada, Guatemala, Honduras, Hong Kong, Islas Salomón, Islas Marshall, Israel, Japón, Kiribati, Macao, Macedonia, Malasia, Mauricio, México, Micronesia, Moldavia, Mónaco, Montenegro, Nueva Zelanda, Nicaragua, Palaos, Panamá, Paraguay, Perú, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Samoa, San Marino, Serbia, Seychelles, Singapur, Taiwán, Timor Oriental, Tonga, Trinidad y Tobago, Tuvalu, Uruguay, Vanuatu, Venezuela, y ciudadanos británicos del Reino Unido que no tienen la condición de nacionales del Reino Unido a efectos de la legislación de la Unión Europea.

⁽²⁾ En la actualidad, el régimen de exención de visado está en fase de acuerdo o negociación con Ucrania, Georgia, Kosovo y Turquía.

⁽³⁾ 30 millones de solicitudes al año.

⁽⁴⁾ 1 millón de solicitudes al año.

⁽⁵⁾ 3 millones de solicitudes al año.

2.6. Las nuevas amenazas y retos surgidos en los años subsiguientes exigieron una revisión del programa inicial de fronteras inteligentes, y, tras varios estudios técnicos y un proceso de consulta, se publicó en 2016 una nueva propuesta legislativa de un Reglamento por el que se estableció un Sistema de Entradas y Salidas. El CESE aprobó su dictamen sobre el SES en septiembre de 2016 ⁽⁶⁾. La modificación propuesta recientemente del Código de fronteras Schengen ⁽⁷⁾ para reforzar los controles mediante la consulta de las bases de datos pertinentes (SIS, la base de datos de Interpol sobre documentos de viaje perdidos o robados y otras bases de datos europeas) en las fronteras exteriores tiene el objetivo de introducir el control obligatorio de todos los nacionales de terceros países, así como de los ciudadanos de la UE, tanto al entrar como al salir de la Unión Europea.

2.7. Para completar este proceso de revisión, la Comisión publicó una propuesta de crear un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV) a fin de reforzar los controles de seguridad de los viajeros exentos de la obligación de visado ⁽⁸⁾. Será un sistema informático automatizado creado para identificar cualquier riesgo asociado con los visitantes exentos de la obligación de visado que viajen a la zona Schengen, con una previsión de cuarenta millones de solicitudes a partir del inicio en 2021 ⁽⁹⁾.

2.8. La información recabada a través del sistema permitirá la verificación previa de los posibles riesgos en materia de seguridad o de migración irregular, respetando plenamente los derechos fundamentales y la protección de datos.

2.9. La autorización SEIAV no constituye un visado. Los nacionales procedentes de países exentos de la obligación de visado podrán seguir viajando sin visado, pero se les exigirá, como condición obligatoria para la entrada en el espacio Schengen a través de un medio de transporte aéreo, marítimo o terrestre, obtener una autorización de viaje antes del desplazamiento, previo pago de una tasa (el importe propuesto es de 5 EUR). A fin de decidir si expedir o denegar la solicitud de viajar a la UE, el sistema llevará a cabo un control automático (se prevé un 95 % de resultados positivos) o, en caso de ser necesario, se efectuarán controles manuales previos de carácter adicional y, a continuación, se expedirá o denegará la autorización de viaje. El resultado de este procedimiento se comunicará al solicitante en un plazo de tiempo muy breve (unos minutos o un máximo de 72 horas si se necesitan controles adicionales). La decisión final de conceder o denegar la entrada será tomada siempre por la guardia de fronteras nacional que lleve a cabo los controles fronterizos en virtud del Código de fronteras Schengen.

2.10. Sin embargo, la verificación previa de los viajeros de terceros países exentos de la obligación de visado facilitará los controles fronterizos y garantizará una evaluación de riesgos coordinada y armonizada de los nacionales de terceros países, además de reducir significativamente el número de denegaciones de entrada en los puestos fronterizos. Aunque la autorización de viaje tenga una validez de cinco años, o hasta que caduque la validez del documento de viaje, podrá ser revocada o anulada si dejan de cumplirse las condiciones para su expedición.

2.11. El Reglamento propuesto incluye el principio general de que el SEIAV se basa en la interoperatividad de los sistemas de información que deben consultarse y en la reutilización de los componentes desarrollados para esos sistemas de información, en particular el Sistema de Entradas y Salidas de la UE (SES). Este enfoque logrará también un ahorro considerable de los costes para la puesta en marcha y funcionamiento del SEIAV. El SEIAV y el SES compartirán un depósito común de datos personales de los nacionales de terceros países, con un almacenamiento separado de los datos adicionales de las solicitudes SEIAV (como información sobre la residencia, respuestas a preguntas sobre antecedentes, dirección IP, etc.) y los registros de entradas y salidas del SES, pero vinculados a este expediente de identificación común y único. Este enfoque se ajusta plenamente a la estrategia de interoperatividad e incluiría todas las salvaguardias apropiadas en materia de protección de datos.

2.12. Europol participará en el diseño de las normas de detección sistemática SEIAV y la lista de alerta rápida SEIAV, que constará de los datos relativos a personas que sean sospechosas de haber cometido o haber participado en la comisión de una infracción penal o personas sobre las que existan indicios concretos o motivos razonables para pensar que podrían cometer infracciones penales graves o representar cualquier otro riesgo en materia de seguridad o salud.

⁽⁶⁾ Dictamen sobre el «Sistema de Entradas y Salidas»; ponente: Cristian Pirvulescu (DO C 487 de 28.12.2016, p. 66).

⁽⁷⁾ COM(2015) 670.

⁽⁸⁾ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viaje (SEIAV) y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/794 y (UE) 2016/1624 [COM(2016) 731 final de 16 de noviembre de 2016].

⁽⁹⁾ La cantidad diaria prevista, estimada por la Comisión Europea se eleva a aproximadamente 107 000 solicitudes, de las que el 5 % se ha de tramitar manualmente. Entre el 3 y el 5 % de estos casos se podrían resolver en la unidad central, mientras que el resto se derivarían a las unidades nacionales.

2.13. Eu-LISA, la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, desarrollará el sistema de información SEIAV y será responsable de su gestión técnica. Los costes de desarrollo del sistema SEIAV se estiman en 212,1 millones EUR, y el coste medio anual de funcionamiento, en 85 millones EUR. Se espera que el SEIAV sea operativo a principios de 2020.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE considera que la intención de crear el SEIAV constituye un paso actualmente inevitable que corresponde a las amenazas provocadas por las circunstancias externas e internas. Puede que los viajeros de terceros países exentos de la obligación de visado no acojan con agrado este paso, pero se encuadra dentro de la estrategia general de la UE en materia de migración y seguridad definida por la Comisión en 2011 en su programa de fronteras inteligentes.

3.2. El Comité señala que la propuesta del SEIAV tiene el objetivo de colmar las lagunas en la gestión de las fronteras exteriores de la UE que permiten a los ciudadanos de países exentos de la obligación de visado cruzar las fronteras de la UE sin que haya información adecuada sobre estos nacionales de terceros países antes de su llegada a la frontera Schengen en relación con los riesgos que puedan plantear.

3.3. La propuesta del SEIAV se centra en los aspectos técnicos del sistema, su gobernanza, las tecnologías de la información necesarias y la interoperatividad e interconectividad con otros sistemas de recopilación y análisis de datos⁽¹⁰⁾. El Comité es consciente de la extrema complejidad de estas cuestiones y la necesidad de resolver numerosos aspectos técnicos para que el sistema puede ser plenamente operativo tras su puesta en marcha, prevista para 2021. El SEIAV debe basarse en un equilibrio justo entre los riesgos y la seguridad, evitando al mismo tiempo el aumento de la carga administrativa y los obstáculos para todas aquellas personas que viajan con frecuencia a la UE, en particular, por motivos de negocios, trabajo, investigación o estudios.

3.4. El Comité está convencido de que la Comisión y el Consejo deberían prestar también atención a los aspectos políticos de la creación del SEIAV y explicar a los países pertinentes los motivos para su creación, incluidas las ventajas de facilitar un cruce de fronteras fluido y rápido para los viajeros con una autorización de viaje y garantizar un nivel de seguridad adecuado, logrando al mismo tiempo que los requisitos de información para esta autorización sean más livianos y menos gravosos que en el procedimiento normal de visado. Asimismo, la Comisión debería velar por que, si los países pertinentes adoptan cualquier medida recíproca de cara a los ciudadanos de la UE, esta sea proporcional a las medidas de la UE.

3.5. El Comité recomienda que se informe oportunamente a los países pertinentes sobre el sistema propuesto y que se organicen las campañas de comunicación necesarias para que los viajeros estén debidamente informados, así como que el sistema se introduzca gradualmente, empezando por que sea opcional antes de volverse obligatorio, una vez esté correctamente implantado y sea técnicamente viable.

3.6. El Comité pide a la Comisión que defina junto con los servicios de seguridad de la UE las posibles formas de cooperación y que aproveche sus conocimientos técnicos para crear perfiles de riesgo y elaborar la lista de alerta rápida SEIAV.

3.7. En su dictamen sobre el paquete de propuestas sobre fronteras inteligentes, el Comité hizo hincapié en la necesidad de respetar estrictamente los derechos fundamentales y el principio de no discriminación y de usar medios procedimentales e institucionales para garantizar que todos los datos recopilados y almacenados en el sistema están protegidos y se usan debidamente⁽¹¹⁾. Esto atañe en concreto a los datos personales delicados sobre educación, salud, delincuencia, etc. En este sentido, el Comité reitera su petición e insiste en que el acceso a los datos vinculados a las autorizaciones de viaje debería estar estrictamente limitado a las autoridades que investiguen las actividades delictivas, el terrorismo, la inmigración ilegal y otras amenazas.

⁽¹⁰⁾ SIS II, VIS, SES, Eurodac, ECRIS, Europol, bases de datos de Interpol (SLTD, TDAWN).

⁽¹¹⁾ DO C 271 de 19.9.2013, p. 97.

3.8. El Comité apoya la estructura propuesta para el SEIAV, que consistirá en un sistema de información, una unidad central SEIAV, dependiente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, y unidades nacionales. Será necesario supervisar la aplicación uniforme e integral del SEIAV por parte de todos los Estados miembros. El Comité apoya la creación de un comité de gestión del programa, que es necesario para garantizar la interacción eficaz entre el equipo de desarrollo central y los Estados miembros y que demostró ser muy útil durante el desarrollo del SIS II.

3.9. El Comité insta enérgicamente a que el SEIAV sea plenamente interoperativo con otros sistemas de información europeos y que esté interconectado con las bases de datos de Interpol y a que se utilicen los componentes de otros sistemas europeos, en concreto el SES, al mismo tiempo que se respetan debidamente los derechos fundamentales y la protección de los datos personales.

3.9.1. A este respecto, el Comité pide a la Comisión y a los colegisladores que tengan en cuenta las observaciones y recomendaciones del Supervisor Europeo de Protección de Datos en su dictamen sobre la propuesta de SEIAV ⁽¹²⁾, en particular la necesidad de respetar las diferencias sustanciales entre el sector de la migración y el de la política de seguridad, en el sentido de limitar la accesibilidad de los datos personales, considerar la fiabilidad y utilidad de la recogida de datos sanitarios, definir mejor el perfil de los instrumentos destinados a la revisión automática de las solicitudes y otros.

3.10. La lista de alerta rápida SEIAV constará de los datos relativos a personas que sean sospechosas de haber cometido o haber participado en la comisión de una infracción penal grave, tal como se define en la propuesta, o personas sobre las que existan indicios concretos o motivos razonables para pensar que podrían cometer infracciones penales graves o que representen cualquier otro riesgo en materia de seguridad o salud. El Comité sugiere que, de conformidad con las normas europeas, los solicitantes tengan el derecho a saber los motivos de la denegación y tengan la posibilidad de recurrir.

4. Observaciones específicas

4.1. El Comité está de acuerdo con que el período de conservación de datos sea de cinco años, como en el caso del Reglamento del SES.

4.2. El Comité insiste en que el SEIAV ha de poder responder de manera flexible y eficiente a los cambios en los patrones migratorios, la seguridad y los riesgos en materia de salud, sin necesidad de pasar por largos procedimientos legislativos, mediante el uso de actos de ejecución y delegados, siempre y cuando esté sometido a una supervisión democrática.

4.3. El SEIAV debe tener en cuenta a las personas que no puedan presentar una solicitud en línea por cualquier motivo de peso. El Comité apoya la intención de facilitar «ventanillas para solicitantes» en los principales aeropuertos y puertos de salida, así como en los principales pasos fronterizos terrestres. Todos los solicitantes estarán autorizados a acudir a los servicios de intermediarios, como agencias de viajes o empresas de transportes. No obstante, las delegaciones de la UE en los terceros países deberían controlar y evaluar el coste de los servicios prestados por estos intermediarios.

4.4. En vista del aumento previsto en la frecuencia del cruce de las fronteras exteriores de la UE (sobre todo en el caso de sus fronteras terrestres), se ha de aprovechar toda oportunidad de reforzar la eficacia de los controles fronterizos, como se dispone en los objetivos del Reglamento. Por tanto, el Comité sugiere que determinada información contenida en la solicitud de una autorización de viaje se ponga a disposición de las autoridades fronterizas.

4.5. El Comité desea evitar la posible congestión en el SEIAV como resultado de disponer un período muy breve para la evaluación manual de las peticiones de autorización de viaje, ya que se ha de efectuar un control de calidad de los solicitantes que podría implicar consultas con otros Estados miembros y Europol. El Comité propone, por tanto, prorrogar los períodos para la evaluación manual y establecer criterios estrictos en la materia.

4.6. También será necesario definir debidamente los criterios para las categorías propuestas de nacionales de terceros países que estarán exentos de la obligación de obtener la autorización de viaje, teniendo en cuenta los riesgos en materia de migración, seguridad o salud.

⁽¹²⁾ Dictamen 3/2017 del SEPD sobre la propuesta de establecimiento de un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes, 6 de marzo de 2017.

4.7. En cuanto a la tasa propuesta por la solicitud de autorización de viaje, el Comité pide que se cumplan los criterios siguientes: la tasa por la tramitación de las solicitudes y los medios para recaudarla no deberían ser un impedimento para que determinados grupos de personas soliciten la autorización de viaje; la tasa debería funcionar también como un filtro para evitar la presentación de múltiples solicitudes de autorización de viaje.

4.8. Debe haber suficientes garantías de que el SEIAV es inmune a fraudes de identidad, incluida la posibilidad de usar en el futuro datos biométricos.

4.9. El Comité apoya el derecho de los solicitantes a recurrir la denegación de una autorización de viaje, o su revocación o anulación.

4.10. El Comité llama la atención sobre el hecho de que hay Estados miembros que aún no han aplicado plenamente el acervo de Schengen (Bulgaria, Croacia, Chipre y Rumanía) y, en consecuencia, carecen de acceso al SIS, al VIS y al SES. En la propuesta de Reglamento no se menciona la cuestión de cómo funcionará el SEIAV en estos países, y el Comité pide que se hallen soluciones para estos Estados miembros.

4.11. El Comité desea señalar que, en el caso del transporte de pasajeros por vías navegables —como los cruceros por el Danubio, que podrían admitir a bordo, en un país no perteneciente a la UE o al espacio Schengen, a nuevos pasajeros que no necesitan visado para entrar en la UE—, deberá aplicarse el SEIAV al cruce de las fronteras Schengen por agua.

Bruselas, 27 de abril de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS
