



LA GESTIÓN DE LAS FRONTERAS EXTERIORES

La política de gestión de las fronteras ha experimentado cambios considerables con la creación de instrumentos y agencias como el Sistema de Información de Schengen, el Sistema de Información de Visados y la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas. Los retos asociados al incremento de los flujos migratorios mixtos en la Unión, así como una mayor preocupación en materia de seguridad, han dado paso a una nueva etapa de actividad, con un cambio de orientación hacia un apoyo operativo más directo y la europeización de la política de gestión de las fronteras.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Artículos 67 y 77 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

OBJETIVOS

Una zona única sin controles fronterizos internos —el espacio Schengen— requiere una política común en materia de gestión de las fronteras exteriores. Por consiguiente, la intención de la Unión es establecer unas normas comunes respecto a los controles realizados en sus fronteras exteriores e instaurar progresivamente un sistema integrado para la gestión de dichas fronteras.

RESULTADOS

El primer paso hacia una política de gestión común de las fronteras exteriores se dio el 14 de junio de 1985, cuando cinco de los entonces diez Estados miembros de la Comunidad Económica Europea firmaron el Acuerdo de Schengen, complementado al cabo de cinco años por el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen. El espacio Schengen, el área sin fronteras creada por el acervo de Schengen (denominación del conjunto de acuerdos y normas), comprende actualmente veintiséis países europeos (para obtener más información sobre el espacio Schengen, véase la ficha [2.1.3](#)).

A. El acervo de Schengen sobre fronteras exteriores

Las normas que constituyen en la actualidad el acervo de Schengen sobre fronteras exteriores, que se basa en el acervo original incorporado al ordenamiento jurídico de la Unión por el Tratado de Ámsterdam, se encuentran integradas en un amplio espectro de medidas que pueden dividirse aproximadamente en cinco categorías.

En primer lugar, el pilar central de la gestión de las fronteras exteriores es el Código de fronteras Schengen, que determina las normas relativas al cruce de las fronteras exteriores, así como las condiciones que rigen el restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores. En segundo lugar, como no todos los Estados miembros tienen fronteras exteriores que deban controlarse y no todos se ven afectados de la misma manera por los flujos de tráfico transfronterizo, la Unión utiliza sus fondos para intentar compensar parte de los costes que las fronteras exteriores suponen para los Estados miembros. Para el periodo 2007-2013,

este mecanismo de reparto de la carga financiera se tradujo en el Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores. En el periodo 2014-2020, dicho Fondo ha sido sustituido por el Fondo de Seguridad Interior: Fronteras y Visados. La tercera categoría de medidas está relacionada con el establecimiento de bases de datos centralizadas con vistas a la gestión de las fronteras y la migración. A esta categoría pertenecen el Sistema de Información de Schengen (SIS), el Sistema de Información de Visados (VIS) y Eurodac, la base de datos europea de impresiones dactilares para identificar a los solicitantes de asilo y garantizar la correcta aplicación del Reglamento de Dublín (para obtener más información sobre Eurodac y el Reglamento de Dublín, véase la ficha [5.12.2](#)). En cuarto lugar, se ha previsto un conjunto de medidas (conocido como «pasadores de fronteras»^[1]), diseñado para evitar y sancionar la entrada, circulación y estancia irregulares. Por último, cabe citar las medidas orientadas a la cooperación operativa en la gestión de las fronteras, que se centran en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (la antigua Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea, Frontex, con tareas ampliadas).

1. El Sistema de Información de Schengen (SIS)

El Sistema de Información de Schengen, ahora en su segunda generación, ofrece la infraestructura de gestión de la información necesaria para llevar a cabo el control de las fronteras y las correspondientes tareas de seguridad en el marco de la cooperación policial y judicial. Los Estados participantes introducen «descripciones» sobre personas buscadas o desaparecidas, bienes robados o perdidos y prohibiciones de entrada en la base de datos, a las que pueden acceder directamente todos los agentes de policía y otros agentes y autoridades responsables de la aplicación de la ley que necesitan la información almacenada en el sistema para llevar a cabo su trabajo. Cuando es necesaria información adicional sobre descripciones del SIS se recurre a la red nacional de oficinas Sirene (Solicitud de Información Complementaria a la Entrada Nacional), presentes en todos los Estados Schengen. Dichas oficinas coordinan las respuestas a las descripciones del SIS y garantizan una actuación adecuada, por ejemplo, cuando se detiene a una persona buscada, cuando una persona a la que se ha denegado la entrada en el espacio Schengen intenta volver a entrar o cuando se recuperan coches o documentos de identidad robados. La introducción de un Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II), con nuevas prestaciones y características, como los datos biométricos y la interconexión de las descripciones, se retrasó considerablemente debido a la complejidad del sistema. En un principio, el sistema debía haberse puesto en marcha en 2007, pero finalmente se hizo efectivo el 9 de abril de 2013. Su gestión, así como la de las bases de datos VIS y Eurodac, corre a cargo de la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA).

2. El Sistema de Información de Visados (VIS)

El VIS tiene como objetivo mejorar la aplicación de la política común de visados, la cooperación consular y la consulta entre las autoridades centrales competentes en materia de visados. El VIS está conectado a todos los consulados de los Estados Schengen encargados de la expedición de visados y a todos los puntos de cruce de las fronteras exteriores. En estos pasos fronterizos, el VIS permite a la guardia de fronteras comprobar que el titular de un visado biométrico es efectivamente la misma persona que lo solicitó. Esto es posible gracias a la comparación de las impresiones dactilares tanto con el archivo biométrico vinculado al visado como con todos los datos de la base de datos VIS. Se ha dotado al sistema de unos elevados niveles de seguridad para garantizar su solidez y disponibilidad en todo momento, así como un acceso a los datos reservado únicamente al personal autorizado y para los fines autorizados. Las autoridades policiales y

[1] Véanse la Directiva 2002/90/CE del Consejo y la Decisión marco 2002/946/JAI del Consejo.

Europol tienen acceso al sistema para fines de detección e investigación de delitos de terrorismo y otros delitos graves. En octubre de 2011, el VIS comenzó a funcionar en todos los consulados de Estados Schengen encargados de la expedición de visados en el norte de África, y ahora se ha extendido al resto del mundo.

3. La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (la antigua agencia Frontex con tareas ampliadas)

La antigua agencia Frontex se ha ampliado, pasando a ser la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, en virtud del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas^[2]. Dicha Guardia tiene como principal objetivo contribuir al desarrollo de una gestión integrada de las fronteras exteriores. Entre sus labores figura, asimismo, la gestión eficaz de los flujos de migración y brindar un alto nivel de seguridad en la Unión. Al mismo tiempo, contribuye a salvaguardar la libre circulación en la Unión respetando plenamente los derechos fundamentales. Está formada por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas y las autoridades nacionales encargadas de la gestión de las fronteras. Sus actividades se centran en el establecimiento de una estrategia operativa para la gestión de las fronteras y la coordinación de la asistencia de todos los Estados miembros. Su sede se encuentra en Varsovia.

B. Evolución de la gestión por la Unión de sus fronteras exteriores

Desde la creación de Frontex se han adoptado varias medidas prácticas para lograr una gestión más integrada de las fronteras exteriores: algunas actualizaciones significativas de la infraestructura tecnológica; una batería de operaciones conjuntas de gestión de las fronteras; y el desarrollo de la capacidad de respuesta rápida (en un primer momento mediante equipos de intervención rápida en las fronteras —RABIT— y, desde 2011, también a través de equipos europeos de guardias de fronteras). Los cambios se han acelerado debido al elevado número de personas que han perdido la vida en el Mediterráneo en los últimos años y a la enorme afluencia de refugiados y migrantes. La operación conjunta Tritón, puesta en marcha a finales de 2014 y ampliada sustancialmente en 2015, con la misión de vigilar la frontera marítima principalmente entre Libia e Italia, reúne a personal y equipos de varios Estados miembros para ofrecer a Italia un apoyo operativo de primera línea. En Grecia, la operación conjunta Poseidón que se está llevando a cabo en la actualidad se amplió considerablemente en diciembre de 2015 para convertirse en una operación de intervención rápida, con un mayor despliegue de personal y equipos técnicos para hacer frente a los desafíos relacionados con la gestión de las fronteras exteriores. En el mismo orden de ideas, la Guardia Europea de Fronteras y Costas, junto con otras agencias relevantes de la Unión, ha desempeñado un papel importante en otra vertiente de la respuesta dada a los desafíos a los que se enfrentan algunos Estados miembros: el establecimiento de «puntos críticos» y el despliegue de los denominados equipos de apoyo a la gestión de la migración. Estos equipos están gestionados por la Oficina Europea de Apoyo al Asilo ([5.12.2](#)), Europol ([5.12.7](#)) y la Guardia Europea de Fronteras y Costas, en asociación con las autoridades nacionales y otras agencias, y su objetivo es identificar, cribar e inscribir en un registro a los migrantes a su llegada a la Unión, así como organizar operaciones de retorno para aquellos que no tengan derecho a permanecer en la Unión. La Guardia Europea de Fronteras y Costas asume la dirección de los grupos operativos regionales de la Unión, con sede en Catania para los «puntos críticos» de Italia y en El Pireo para los de Grecia. Tanto las operaciones marítimas como el apoyo directo a los Estados miembros en los «puntos críticos»

[2]Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo.

representan una respuesta tangible a escala europea a lo que puede considerarse a la vez una crisis humanitaria y un desafío de gestión fronteriza.

Tanto la afluencia de refugiados y migrantes que se registra en la actualidad, como el recrudecimiento de la amenaza terrorista, están generando una mayor europeización de la gestión de las fronteras. En concreto, y con objeto de abordar el fenómeno de los llamados «combatientes extranjeros», recientemente se adoptó la propuesta de establecer controles obligatorios de los ciudadanos de la Unión que entran o salen del espacio Schengen por tierra, mar o aire, a través de una modificación puntual del Código de fronteras Schengen. De acuerdo con esta modificación, se controlará sistemáticamente a los ciudadanos teniendo en cuenta la base de datos SIS II y la base de datos de documentos de viaje perdidos o robados de Interpol.

El otro hecho fundamental en relación con la política fronteriza se centra en el paquete sobre «fronteras inteligentes», destinado a modernizar la gestión de las fronteras mediante la automatización de los controles fronterizos y la mejora de la información de entrada y salida. En octubre de 2011, la Comisión presentó una Comunicación sobre fronteras inteligentes, seguida de una propuesta legislativa en febrero de 2013. Este paquete incluía dos elementos: un Sistema de Entradas y Salidas (SES), a saber, una base de datos para registrar el momento y el lugar de entrada y la duración de las estancias breves autorizadas, y un Programa de Registro de Viajeros (RTP), para simplificar y automatizar los controles fronterizos de ciertas categorías de viajeros, como los que viajan por negocios. En vista de las dudas relativas a los costes iniciales del paquete sobre fronteras inteligentes de la Comisión, los interrogantes acerca de la viabilidad técnica del sistema y las reservas planteadas en torno a los beneficios del proyecto, la Comisión decidió encargar otro estudio técnico, finalizado en octubre de 2014. En 2015 se llevaron a cabo una serie de pruebas prácticas y operativas bajo los auspicios de eu-LISA. En abril de 2016, la Comisión presentó una nueva propuesta, en esta ocasión únicamente sobre el SES.

Si bien el nuevo SES persigue el mismo objetivo central de acelerar, facilitar y reforzar los procedimientos de control fronterizo para los viajeros de terceros países, presenta, no obstante, cambios significativos en comparación con la propuesta de 2013. En primer lugar, reduce la cantidad de datos (por ejemplo, las huellas dactilares) que han de recogerse y almacenarse, y propone una notable reducción de los costes, que pasarían de los 1 100 millones de euros iniciales a 408 millones de euros. Además, esta nueva propuesta de la Comisión prevé la interoperabilidad entre el Sistema de Información de Visados (véase más arriba) y el SES, así como el acceso al SES de los organismos con fines coercitivos en determinadas condiciones. Esta propuesta es, en la actualidad, objeto de examen en el Parlamento y el Consejo.

Por otra parte, en noviembre de 2016 la Comisión presentó una propuesta legislativa relativa a la creación de un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV). La creación de un sistema con objetivos similares a los del sistema ESTA de los Estados Unidos de América sería un elemento adicional de control de los viajeros exentos de la obligación de visado. El sistema SEIAV decidiría con respecto a la admisibilidad de todos los nacionales de terceros países exentos de la obligación de visado para viajar al espacio Schengen y si dichos desplazamientos suponen un riesgo en materia de migración o para la seguridad. La información sobre los viajeros se recabaría antes de su desplazamiento.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

El desarrollo de la política de gestión de las fronteras exteriores ha suscitado reacciones encontradas en el Parlamento Europeo. En general, el Parlamento ha respaldado el refuerzo de la labor organizativa de la Guardia Europea de Fronteras y Costas y de las demás agencias relevantes de la Unión, y ha pedido frecuentemente que se refuerce su papel en el marco de los

retos a los que se enfrenta la Unión en relación con la crisis migratoria en el Mediterráneo. En su Resolución, de 12 de abril de 2016, sobre la situación en el mar Mediterráneo y necesidad de un enfoque integral de la Unión sobre la migración, el Parlamento reconoció la contribución de Frontex al rescate y el salvamento de vidas en el Mediterráneo. Por otra parte, y en relación con el enfoque basado en los «puntos críticos», recordó que implica que la Guardia Europea de Fronteras y Costas, EASO, Europol y Eurojust deben proporcionar asistencia operativa a los Estados miembros y señaló que las agencias necesitan los recursos necesarios para poder desempeñar las tareas que tienen encomendadas.

Mientras que, para el Parlamento, el desarrollo de la Guardia Europea de Fronteras y Costas ha sido en gran medida positivo, su posición respecto a las fronteras inteligentes es mucho más reservada. Tras la propuesta de la Comisión de 2013, planteó sus recelos acerca de una gran acumulación de tecnología y del tratamiento masivo de datos personales en relación con las fronteras exteriores. Además, los costes previstos de la tecnología de fronteras inteligentes, junto con las dudas relativas a sus beneficios, suscitaron en el Parlamento una serie de preocupaciones. De hecho, en su Resolución, de 12 de septiembre de 2013, sobre el segundo informe sobre la aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE, el Parlamento subraya que «debería analizarse minuciosamente el posible desarrollo de nuevos sistemas informáticos en el ámbito de la migración y la gestión de fronteras, tales como las iniciativas “Fronteras inteligentes”, especialmente con respecto a los principios de necesidad y proporcionalidad». Más recientemente, el Parlamento ha seguido trabajando en esta dirección con la presentación, en septiembre de 2015, de una pregunta con solicitud de respuesta oral a la Comisión y al Consejo en la que les pide que indiquen cuál es su posición respecto al acceso de los servicios de seguridad al sistema y cuál es su opinión sobre la pertinencia de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión, de abril de 2014, relativa a la Directiva sobre la conservación de datos ([5.12.8](#)). Está por ver cómo acoge el Parlamento la propuesta revisada.

Kristiina Milt
06/2017