



Consejo de la  
Unión Europea

Bruselas, 3 de junio de 2021  
(OR. en)

9441/21

SCH-EVAL 64  
DATAPROTECT 153  
ENFOPOL 213  
FRONT 212  
MIGR 104  
SIRIS 52  
VISA 115  
COSI 109  
ASIM 36  
IXIM 108  
ASILE 33  
COMIX 298

#### NOTA DE TRANSMISIÓN

---

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. <sup>a</sup> Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	2 de junio de 2021
A:	D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea

---

N.º doc. Ción.:	COM(2021) 277 final
Asunto:	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO "Una estrategia para un espacio Schengen plenamente operativo y resiliente"

---

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2021) 277 final.

Adj.: COM(2021) 277 final



Bruselas, 2.6.2021  
COM(2021) 277 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL  
CONSEJO**

**"Una estrategia para un espacio Schengen plenamente operativo y resiliente"**

«[D]ebemos restablecer las cuatro libertades, en su totalidad y con la mayor celeridad posible. La piedra angular de este objetivo es un espacio Schengen de libre circulación plenamente operativo. Trabajaremos con el Parlamento y los Estados miembros para situar este objetivo en el primer plano de nuestra agenda política, y propondremos una nueva estrategia para el futuro de Schengen». Presidenta Von der Leyen, discurso sobre el estado de la Unión de 2020

## **1. INTRODUCCIÓN: SCHENGEN, UN LOGRO INDISPENSABLE DE LA UE**

El espacio sin controles en las fronteras interiores («el espacio Schengen») es la zona de libre circulación más grande del mundo. Permite que más de 420 millones de personas se desplacen libremente y que los bienes y los servicios circulen sin obstáculos. Al suprimirse los controles fronterizos entre los Estados miembros, el espacio Schengen se ha transformado en una parte del estilo de vida europeo. Es un símbolo de la interconexión de Europa y de los vínculos entre sus pueblos<sup>1</sup>. El espacio Schengen también contribuye al funcionamiento eficaz del mercado único y, por consiguiente, al desarrollo de la economía de la Unión.

El espacio Schengen es uno de los mayores logros de la integración europea, y su papel fundamental en la construcción de la Unión Europea es incontestable<sup>2</sup>. Sin embargo, en los últimos años, ha sido puesto a prueba en repetidas ocasiones por una serie de crisis y desafíos. La crisis de refugiados sin precedentes de 2015 puso al descubierto deficiencias en la gestión por parte de la Unión de las fronteras exteriores y la migración, y provocó la reintroducción de controles en las fronteras interiores de varios Estados miembros. Los controles en las fronteras interiores también se reintrodujeron en respuesta a la persistente amenaza del terrorismo tras la oleada de ataques en territorio europeo. Todo esto ha socavado el clima de confianza necesario para mantener un espacio libre de controles en las fronteras interiores.

El último año ha puesto en evidencia el hecho de que, si bien no puede negarse que sus bases forman parte del ADN europeo, el espacio Schengen no puede darse por sentado. La pandemia de COVID-19 representa un desafío sin precedentes y ha ejercido una presión significativa sobre el espacio Schengen que ha llevado a muchos otros Estados miembros a reintroducir controles en las fronteras interiores que en ocasiones pusieron en peligro el correcto funcionamiento del mercado único. La repercusión de estos controles se ha percibido particularmente en la falta de coordinación, en especial, en las zonas transfronterizas. Cuando se restablecieron los controles en las fronteras interiores, los camiones debieron esperar en cola durante largas horas para pasar de un Estado miembro a otro, lo que perturbó gravemente

---

<sup>1</sup> Eurobarómetro Especial 474: *The Schengen Area* [«Eurobarómetro especial n.º 474: el espacio Schengen»], disponible en [https://data.europa.eu/euodp/nl/data/dataset/S2218\\_89\\_3\\_474\\_ENG](https://data.europa.eu/euodp/nl/data/dataset/S2218_89_3_474_ENG).

<sup>2</sup> La necesidad de que la Unión ofrezca a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores está consagrada en los Tratados: el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea y el artículo 67 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

las cadenas de suministro dentro de la UE. Por lo tanto, la pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve las consecuencias económicas de Schengen y su relación intrínseca con el mercado único. Más allá de esto, los cierres de las fronteras suscitan una verdadera preocupación para los ciudadanos, en especial para los que viven en regiones fronterizas, cuya vida diaria se ha visto realmente afectada.

***Principales datos relativos al espacio Schengen:***

- El espacio Schengen incluye 26 países europeos<sup>3</sup> y una población de cerca de 420 millones de personas<sup>4</sup>.
- El espacio Schengen está rodeado de 42 673 km de fronteras marítimas y de 7 721 km de fronteras terrestres<sup>5</sup>.
- Cerca de 1,7 millones de personas residen en un país Schengen y trabajan en otro, y unos 3,5 millones de personas cruzan las fronteras interiores del espacio Schengen todos los días<sup>6</sup>.
- Se realizan unos 24 millones de viajes de negocios dentro del espacio Schengen todos los años<sup>7</sup>.
- Las personas que viven en el espacio Schengen realizan más de 1 250 millones de viajes dentro de él cada año<sup>8</sup>.
- Cerca de 150 millones de habitantes del espacio Schengen viven en regiones fronterizas, lo que equivale al 30 % de la población de la UE<sup>9</sup>.
- Las regiones fronterizas abarcan el 40 % del territorio de la UE<sup>10</sup>.

Se han hecho grandes esfuerzos a lo largo del tiempo para mitigar el impacto de los controles en las fronteras interiores, como las dos Recomendaciones emitidas por la Comisión<sup>11</sup>, que fomentan en particular el aumento de los controles policiales en las regiones fronterizas como alternativa a los controles relacionados con la migración y la seguridad. Más recientemente, se elaboró una serie de directrices y recomendaciones adicionales relacionadas con la pandemia de COVID-19<sup>12</sup>, como la creación de un sistema de «corredores verdes» para garantizar que

<sup>3</sup> Alemania, Austria, Bélgica, Chequia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Suecia y Suiza. Bulgaria, Croacia, Chipre y Rumanía tienen la obligación legal de unirse a la zona en el futuro. Irlanda mantiene una cláusula de exclusión voluntaria, pero participa en las partes del acervo de Schengen relativas al Sistema de Información de Schengen y la cooperación policial y judicial.

<sup>4</sup> *The Schengen area* [«El espacio Schengen»], <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8b556648-c5fe-427a-b9fb-8e7de617e125/language-en>.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS\\_BRI\(2018\)621815\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS_BRI(2018)621815_EN.pdf).

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> *The Schengen area* [«El espacio Schengen»], <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8b556648-c5fe-427a-b9fb-8e7de617e125/language-en>.

<sup>9</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Impulsar el crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE [COM(2017) 534 final de 20.9.2017].

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> Recomendación (UE) 2017/820 de la Comisión, de 12 de mayo de 2017, sobre los controles policiales proporcionados y la cooperación policial en el espacio Schengen (DO L 122 de 13.5.2017, p. 79) y Recomendación (UE) 2017/1804 de la Comisión, de 3 de octubre de 2017, relativa a la aplicación de las disposiciones del Código de fronteras Schengen sobre la reintroducción temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores en el espacio Schengen (DO L 259 de 7.10.2017, p. 25).

<sup>12</sup> P. ej. Directrices sobre medidas de gestión de fronteras para proteger la salud y garantizar la disponibilidad de los bienes y de los servicios esenciales [COM(2020)1753], Directrices relativas a la

los pasos fronterizos permanecieran abiertos a todos los vehículos de mercancías a fin de mantener el suministro de bienes y servicios para las personas y las empresas. La Comisión recomendó la adopción de un sistema de coordinación a escala de la Unión y de medidas proporcionadas para evitar la fragmentación entre los enfoques relativos a los viajes dentro de la Unión y desde fuera de la Unión.

La adopción de medidas unilaterales y descoordinadas conlleva el riesgo de privar a los ciudadanos de sus derechos y frenar la recuperación de Europa. Según un análisis de la Comisión del coste económico directo de la desaparición del espacio Schengen<sup>13</sup>, los retrasos en las fronteras tendrían un impacto significativo en el suministro de servicios, el transporte, el turismo, las administraciones públicas y los trabajadores y viajeros transfronterizos. Se estima que los costes directos para estas categorías oscilarían entre 5 000 y 18 000 millones EUR al año. Es posible que los costes indirectos a medio plazo sean considerablemente más elevados que los directos, con un impacto sin precedentes en la inversión, la movilidad y el comercio intracomunitarios.

Restablecer el espacio Schengen sin controles en las fronteras interiores es de vital importancia para la Unión Europea en su conjunto. El Parlamento Europeo<sup>14</sup> y el Consejo Europeo<sup>15</sup> lo reconocieron al exigir que se restableciera el funcionamiento normal del espacio Schengen.

La estrategia refleja las intensas consultas que la Comisión ha llevado a cabo con el Parlamento Europeo, los Estados miembros y otras partes interesadas clave durante el último año y se apoya en las conclusiones de los dos Foros de Schengen de noviembre 2020 y mayo de 2021. El éxito de su aplicación dependerá de un mayor compromiso político y del fortalecimiento del diálogo para establecer una cooperación cada vez más estrecha.

---

libre circulación de los trabajadores [COM(2017)571] y a la ayuda de emergencia en la cooperación transfronteriza en materia de asistencia sanitaria [C(2020)2153], Recomendación (UE) 2020/1475 del Consejo y su versión modificada, la Recomendación (UE) 2021/119 sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19.

<sup>13</sup> Es decir, la situación en la que el restablecimiento de los controles fronterizos se prolongara. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo titulada «Restablecer Schengen-Hoja de ruta» [COM(2016) 120 final de 4.3.2016].

<sup>14</sup> Véase, por ejemplo, la Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de junio de 2020, sobre la situación en el espacio Schengen tras el brote de COVID-19, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0175\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0175_ES.html); la Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de enero de 2021, sobre el control de la aplicación del Derecho de la Unión Europea 2017, 2018 y 2019, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0011\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0011_ES.html), y el Informe sobre el control de la aplicación del Derecho de la Unión Europea 2017, 2018 y 2019 [2019/2132(INI) de 17.12.2020], [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0270\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0270_ES.html).

<sup>15</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/21772/st00001es16.pdf>,  
<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/>,  
<https://www.consilium.europa.eu/media/39944/20-21-euco-final-conclusions-es.pdf>.

## *La necesidad de una estrategia integral para mantener el espacio de libertad, seguridad y justicia*

El espacio Schengen es una de las manifestaciones más claras de la Unión cada vez más estrecha entre los Estados miembros y los ciudadanos. Comenzó en 1985 como un proyecto intergubernamental entre solo cinco Estados miembros. A pesar de los desafíos, siguió creciendo y ampliándose hasta extenderse a veintiséis países. Constituye una parte integrante del marco jurídico de la UE que debe cumplir todo nuevo miembro. El futuro de Schengen debe caracterizarse por un compromiso permanente con la preservación y el fortalecimiento de esta libertad y este motor de crecimiento económico imprescindibles. Ese futuro inmediato también debe caracterizarse por la inclusión continua de los Estados miembros de la UE que todavía no forman parte del espacio sin controles de las fronteras interiores.

Mantener los beneficios de Schengen exige adoptar medidas comunes a escala de la Unión, así como esfuerzos continuos de todos los Estados miembros. Sobre todo, exige compromiso y confianza mutua. En los últimos treinta y seis años se ha ido desarrollando gradualmente un marco jurídico integral de Schengen y herramientas de trabajo comunes para proteger mejor el espacio sin controles en las fronteras interiores. En general, las bases de Schengen son sólidas y los Estados miembros cumplen en su mayor parte con las disposiciones esenciales que sustentan el buen funcionamiento de Schengen, como la gestión eficaz de las fronteras exteriores, las políticas comunes de visados y de retorno, la cooperación policial y el Sistema de Información de Schengen y los requisitos de protección de datos<sup>16</sup>. Europa es una de las regiones con más viajeros del mundo y solo en 2019 emitió más de 17 millones de visados Schengen. El hecho de que estos sistemas puedan hacer frente a este fenómeno sin sobresaltos demuestra que la Unión opera una máquina bien engrasada.

Sin embargo, ningún sistema puede perdurar en el tiempo sin renovarse. El marco jurídico de Schengen debe fortalecerse constantemente para hacer frente a las realidades y los desafíos de hoy y de mañana. El espacio Schengen se sustenta en tres pilares clave: 1) una **gestión eficaz de las fronteras exteriores**, 2) **medidas que compensan la ausencia de controles en las fronteras interiores** (la política común de visados, la política de retorno, instrumentos pertinentes relacionados con la cooperación policial, varios sistemas informáticos y los requisitos de protección de datos relacionados), y 3) **una gobernanza sólida**, incluido un mecanismo eficiente de evaluación y seguimiento y un aumento de la preparación. **Es necesario adoptar medidas en estas tres áreas para proteger la integridad del espacio Schengen y seguir mejorando su funcionamiento.** Asimismo, mantener el espacio de libertad, seguridad y justicia requiere la adopción de medidas eficaces en los ámbitos de la seguridad, la cooperación policial y judicial y la migración. Si bien formalmente no forman parte del acervo de Schengen, estas medidas también son fundamentales para promover la

---

<sup>16</sup> Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el funcionamiento del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen con arreglo al artículo 22 del Reglamento (UE) n.º 1053/2013 del Consejo - Primer programa plurianual de evaluación (2015-2019) [COM(2020) 779 final].

confianza mutua y salvaguardar el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales dentro de la Unión.

La presente estrategia hace balance del progreso alcanzado en estos pilares fundamentales y en otras medidas clave que mantienen el espacio de libertad, seguridad y justicia, y propone medidas adicionales para que el espacio sin controles en las fronteras interiores funcione plenamente y sea más resiliente.

## **2. UNA GESTIÓN MODERNA Y EFICAZ DE LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LA UNIÓN**

En esencia, Schengen es la ausencia de controles en las fronteras interiores. Pero, dado que cualquiera que cruce las fronteras exteriores por aire, por tierra o por mar puede viajar libremente hacia los otros Estados miembros y dentro de ellos, la existencia de Schengen presupone un alto grado de confianza en una gestión sólida de las fronteras exteriores. Por consiguiente, el establecimiento del espacio Schengen exigió el desarrollo de un conjunto de normas generales de la Unión que garantizaran que la gestión común y altamente eficaz de nuestras fronteras exteriores comunes fuera un deber compartido de todos los Estados miembros, los países asociados a Schengen y la UE, a fin de compensar la supresión de los controles en las fronteras interiores.

A esto se sumó la cooperación estrecha con nuestros países asociados de los Balcanes Occidentales y de la gran vecindad de la Unión, que mejoró el nivel de intercambio de información y la cooperación policial y judicial con los Estados miembros y las agencias de justicia y asuntos de interior. En el futuro, debemos seguir reforzando la confianza en la solidez de la gestión de las fronteras exteriores de la Unión.

Esto requiere un planteamiento integral y estratégico de la gestión de las fronteras exteriores, la vigilancia sistemática de las fronteras, sistemas informáticos modernos e interconectados, una mayor digitalización de los procedimientos y una cooperación permanente con los terceros países.

### *Un planteamiento integral de la gestión de las fronteras exteriores*

La gestión eficaz y coordinada de las fronteras exteriores es fundamental para garantizar la confianza entre los Estados miembros y así alcanzar el objetivo de unas fronteras abiertas, pero bien controladas y seguras. Las nuevas capacidades comunes, los sistemas informáticos y las tecnologías modernas solo pueden tener pleno efecto si el planteamiento integral de la gestión de las fronteras exteriores es estratégico y todos los aspectos de la gestión de las fronteras, la seguridad y la migración se integran y se aplican plenamente. La Unión y los Estados miembros deben trabajar conjuntamente para conseguir una gestión europea integrada de las fronteras plenamente eficaz en la práctica, reuniendo a todos los agentes pertinentes a escala europea y nacional. El objetivo es establecer tanto el marco estratégico como los componentes operativos necesarios para conectar mejor nuestras políticas y así eliminar las

lagunas existentes entre la protección de las fronteras, la seguridad, el retorno y la migración, y al mismo tiempo garantizar la protección de los derechos fundamentales<sup>17</sup>.

Para ello, la Comisión iniciará en breve debates con el Parlamento Europeo y el Consejo sobre la **política estratégica plurianual para la gestión europea integrada de las fronteras**<sup>18</sup>. Este proceso seguirá aplicándose a través de la estrategia técnica y operativa adoptada por el Consejo de Administración de Frontex y las estrategias nacionales de los Estados miembros.

### *Vigilancia sistemática de las fronteras exteriores*

Para alcanzar plenamente los imperativos de Schengen y dentro del contexto de los desafíos recientes y de las posibilidades que crean los desarrollos tecnológicos, en los últimos años la Unión Europea ha tomado decisiones históricas para reforzar las fronteras exteriores con el objetivo de transformar la gestión de las fronteras exteriores de la Unión en uno de los sistemas más eficaces del mundo. El mandato reforzado de Frontex de 2019 y la creación del **cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas** son verdaderos ejemplos de la integración europea en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores. Por primera vez, la Unión cuenta con su propio personal uniformado para apoyar la gestión europea de las fronteras exteriores comunes y con una política de retorno eficaz en la UE. Este nuevo cuerpo permanente, compuesto por 10 000 agentes nacionales y de Frontex, podrá apoyar en cualquier momento a los Estados miembros que deban hacer frente a desafíos en las fronteras exteriores comunes y hacer que los retornos sean más eficaces.

La Comisión se compromete a garantizar la aplicación plena y oportuna del nuevo mandato de Frontex y acoge con satisfacción el hecho de que los primeros equipos del cuerpo permanente están listos para su despliegue y que se espera que el cuerpo esté completo para finales de 2027. La Comisión trabajará con Frontex para seguir desarrollando las actividades de vigilancia y, junto con los Estados miembros, garantizar la ejecución de la hoja de ruta acordada internamente para la aplicación del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas de 2019.

Desde 2017<sup>19</sup>, el Código de Fronteras Schengen exige que todas las personas, independientemente de su nacionalidad, se sometan a **comprobaciones sistemáticas**

---

<sup>17</sup> Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) 2016/1624 (DO L 295 de 14.11.2019) (el «Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas»).

<sup>18</sup> Reglamento (UE) 2019/1896, artículo 8: La Comisión y la Guardia Europea de Fronteras y Costas deben garantizar la aplicación efectiva de la gestión europea integrada de las fronteras mediante un ciclo de política estratégica plurianual.

<sup>19</sup> Reglamento (UE) 2017/458 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 (el Código de fronteras Schengen) en lo relativo al refuerzo de los controles mediante la comprobación en las bases de datos pertinentes en las fronteras exteriores (DO L 74 de 18.3.2017, p. 1).

**mediante la consulta de las bases de datos pertinentes al entrar y salir del espacio Schengen** a fin de verificar que no representan una amenaza para el orden público y la seguridad interior. Sin embargo, se han identificado varias dificultades en la ejecución de estas nuevas normas que deben abordarse. Si bien las nuevas normas prevén excepciones a las comprobaciones sistemáticas en determinadas condiciones, la aplicación inconsistente de esas excepciones puede disminuir la eficacia del instrumento. Para cumplir con los más altos estándares de seguridad, es fundamental que los Estados miembros controlen sistemáticamente a todos los viajeros mediante la consulta de las bases de datos pertinentes en las fronteras exteriores y que apliquen las excepciones de manera uniforme. Asimismo, debe mejorarse la consulta de las notificaciones y las difusiones de Interpol relacionadas con la lucha contra el terrorismo y los delitos graves en primera línea de los controles fronterizos. Para apoyar estos dos objetivos, a finales de 2021, la Comisión, en colaboración con los Estados miembros, elaborará orientaciones para garantizar que las normas se apliquen de manera uniforme y que se limite el uso de las excepciones.

Asimismo, la Comisión ha presentado medidas adicionales para reforzar la gestión de las fronteras exteriores, en particular una propuesta, presentada en septiembre de 2020, para el **control previo** en las fronteras exteriores de nacionales de terceros países que entren en la UE de forma irregular<sup>20</sup>. Tras su adopción, estas normas serán aplicables a todos los nacionales de terceros países que crucen las fronteras exteriores sin autorización. Funcionará como un primer paso de los sistemas generales de retorno y de asilo y acelerará el proceso de determinación del estatuto de una persona y del tipo de procedimiento que debería aplicarse en sus circunstancias. El control previo a la entrada también reforzará la gestión de las fronteras exteriores de la Unión, respetando plenamente todas las obligaciones relativas a los derechos fundamentales. Por consiguiente, la Comisión insta al Parlamento Europeo y al Consejo a avanzar en las negociaciones para la rápida adopción del Reglamento.

Una parte integrante de una gestión de fronteras realmente avanzada es el **pleno respeto de los derechos fundamentales**, incluidos los derechos del niño, por parte de todos los agentes involucrados y en todas las fronteras. Dado el papel destacado de Frontex, el nuevo Reglamento también refuerza considerablemente el marco de derechos fundamentales de la Agencia. Recientemente se ha designado a un nuevo **agente responsable en materia de derechos fundamentales**, cuyo trabajo será respaldado por cuarenta supervisores de derechos fundamentales sobre el terreno y con total independencia. Los derechos fundamentales también constituirán un componente clave del ciclo de política estratégica plurianual para la gestión europea integrada de las fronteras. Asimismo, se espera que Frontex, en cooperación con la Agencia de los Derechos Fundamentales y sobre la base de su trabajo, proporcione **orientación adicional para la realización de inspecciones fronterizas y la vigilancia de fronteras**, en particular en altamar.

---

<sup>20</sup> Propuesta de Reglamento por el que se introduce un control de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores [COM(2020) 612 de 23.9.2020].

Sobre la base de la propuesta de la Comisión para el control previo en las fronteras exteriores de nacionales de terceros países que entren en la UE de forma irregular, todos los Estados miembros deberán establecer un mecanismo de supervisión nacional para aumentar la protección de los derechos fundamentales y garantizar la investigación efectiva de cualquier violación. La Agencia de los Derechos Fundamentales elaborará **orientaciones para la creación de este mecanismo de supervisión** y apoyará a los Estados miembros que lo soliciten en el desarrollo de su mecanismo de supervisión nacional.

*Aplicación de uno de los sistemas de gestión de fronteras más avanzados tecnológicamente del mundo*

Se han hecho avances enormes en lo que respecta a los sistemas de información de la Unión con fines de seguridad interior, migración y salud tanto en las fronteras exteriores como dentro del espacio Schengen. A partir de lo que en un primer momento era solo un sistema de información, el Sistema de Información de Schengen, la Unión ha creado una arquitectura informática común europea con nuevos sistemas interconectados con fines de gestión de las fronteras, migración y aplicación de la ley. 2021 es un año crucial para el desarrollo de estos nuevos sistemas de información y de la arquitectura informática en general.

La evaluación del Sistema de Entradas y Salidas (SES)<sup>21</sup> empezó en marzo de este año y continuará hasta finales de 2021 con el propósito de que sea plenamente operativo a partir del segundo trimestre de 2022. El Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV)<sup>22</sup> empezará a funcionar a finales de 2022. Asimismo, la aplicación del Sistema de Información de Schengen (SIS)<sup>23</sup> y del Sistema de Información de Visados (VIS) revisados debería completarse de aquí a finales de 2021 y de 2023, respectivamente. La nueva arquitectura informática debería ser plenamente operativa de aquí a finales de 2023. La interoperabilidad conectará todos los sistemas europeos de fronteras, migración, seguridad y justicia y garantizará que todos ellos «se comuniquen» entre sí, que no se omita ningún control por falta de conexión entre los datos y que las autoridades nacionales dispongan de los datos completos, fiables y exactos que necesitan, respetando plenamente los requisitos de protección de datos. También será un elemento esencial de los viajes de buena fe.

Lograr la aplicación plena de estos sistemas informáticos nuevos y actualizados y su

---

<sup>21</sup> El Sistema de Entradas y Salidas (SES) será un sistema informático automatizado para registrar a los viajeros procedentes de terceros países con visados de corta duración o exentos de visado que crucen una frontera exterior de la UE. Véase [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/ees\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/ees_en).

<sup>22</sup> El SEIAV será un sistema informático automatizado en su mayor parte y creado para detectar riesgos para la seguridad, riesgos de inmigración ilegal o un riesgo elevado de epidemia que planteen los visitantes exentos de visado que viajan a los Estados Schengen y, al mismo tiempo, facilitar el cruce de fronteras a la gran mayoría de viajeros que no plantean esos riesgos. Véase [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/etias\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/etias_en).

<sup>23</sup> El Sistema de Información de Schengen (SIS) es el sistema de intercambio de información más utilizado y de mayor envergadura para la seguridad y la gestión de las fronteras en Europa. Véase [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en).

interoperabilidad en el plazo previsto no es en absoluto una tarea fácil. Los Estados miembros, la Comisión y eu-LISA han manifestado su pleno compromiso para alcanzar este objetivo. Asimismo, la Comisión, junto con eu-LISA, ha brindado y seguirá brindando apoyo operativo a los Estados miembros. Se está supervisando de cerca el progreso mediante un sistema de seguimiento de indicadores, y se han creado instrumentos para garantizar una reacción rápida ante cualquier desafío que pueda surgir. Los sistemas informáticos solo podrán empezar a funcionar si todos los Estados miembros y los países asociados a Schengen están listos al mismo tiempo. Un retraso en tan solo uno de los países impediría el lanzamiento de los sistemas en el resto del espacio Schengen. Asimismo, dada las dependencias entre los sistemas, un retraso en la ejecución de uno de los sistemas podría provocar el retraso generalizado de toda la arquitectura del sistema informático. Es nuestra responsabilidad conjunta finalizar este ambicioso proyecto a tiempo a fin de contar con herramientas que funcionen al cien por cien para dar respuesta a desafíos repentinos y en constante evolución.

La arquitectura informática también debe completarse lo antes posible, en particular mediante la incorporación del sistema Eurodac revisado. En septiembre de 2020, como parte del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, la Comisión propuso la actualización de **Eurodac**<sup>24</sup> que, entre otras cosas, ayudará a detectar movimientos no autorizados, hacer frente a la migración irregular y mejorar el sistema de retorno. La Comisión insta al Parlamento Europeo y al Consejo a avanzar en las negociaciones para la adopción de esta propuesta lo antes posible.

#### *Hacia una digitalización de los procedimientos en las fronteras exteriores*

Cuando el transporte mundial se recupere de la pandemia de COVID-19, se espera que se produzca un fuerte aumento de los flujos de pasajeros. Eso dará un nuevo ímpetu al proceso de digitalización que ya había comenzado antes de la pandemia y exigirá maneras innovadoras de facilitar y acelerar los controles fronterizos en los puertos internacionales de entrada. La documentación digital es más eficaz y segura. De aquí a finales de 2021, la Comisión propondrá un **Reglamento relativo a la digitalización del procedimiento de visado** con el fin de digitalizar la totalidad del procedimiento de visado Schengen. En una segunda etapa y tras la evaluación detallada y las consultas necesarias, la Comisión pretende presentar en 2023 una **propuesta de Reglamento relativo a la digitalización de los documentos de viaje y la simplificación de los viajes**.

#### *Cooperación con terceros países*

La protección de las fronteras exteriores de la Unión también requiere una cooperación estrecha y asociaciones con los países vecinos y asociados. Dicha cooperación es parte integrante de la gestión integrada de las fronteras de la UE. Las asociaciones fuertes, globales, de beneficio mutuo y adaptadas, en consonancia con el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, contribuyen a mejorar la gestión de la migración y a reforzar la cooperación en materia de

---

<sup>24</sup> Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de datos biométricos [COM(2020)614 final].

gestión fronteriza. Como también subraya la Comunicación conjunta sobre una asociación renovada con los países vecinos meridionales<sup>25</sup>, es fundamental contar con un firme compromiso mutuo, en particular para **fortalecer la capacidad de terceros países para la gestión de las fronteras y redoblar los esfuerzos de lucha contra las redes delictivas responsables del tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos**. Esta prioridad se verá reforzada en mayor medida por el futuro Plan de acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes (2021-2025).

El Nuevo Pacto estipula que la UE debería valerse de todos los instrumentos a su alcance para brindar apoyo operativo a las nuevas asociaciones, incluso mediante una implicación mucho mayor de sus agencias. Asimismo, la Unión Europea tiene el deber de apoyar y promover ante terceros países su alto nivel de protección de las fronteras, incluso en lo que respecta a los derechos fundamentales. Las agencias de la UE también deben trabajar más intensamente con los países socios. El mandato reforzado de Frontex permite el apoyo técnico y operativo específico de terceros países y la cooperación con ellos. La cooperación con los Balcanes Occidentales, que incluye acuerdos sobre el estatuto de la UE con socios de los Balcanes Occidentales<sup>26</sup>, permitirá a los guardias de fronteras de Frontex colaborar con los guardias de fronteras nacionales en el territorio de un país socio. Ahora Frontex también puede prestar apoyo práctico para desarrollar la capacidad de gestión de las fronteras de los países socios y cooperar con ellos para optimizar el retorno voluntario. Asimismo, la Comisión apoyará el intercambio de información entre los Estados miembros y los países vecinos asociados al presentar una **recomendación para los Estados miembros de disposiciones tipo para el intercambio de información** sobre la conciencia situacional que ha de emplearse en acuerdos bilaterales y multilaterales con terceros países. También redactará un nuevo **modelo de acuerdo sobre el estatuto** que servirá de base para el desarrollo por parte de Frontex de operaciones conjuntas en terceros países y un **modelo de acuerdo de trabajo** para armonizar el marco de cooperación práctica con dichos países. Esto garantizará la aplicación de una modalidad unificada de cooperación con los socios externos de la UE.

---

<sup>25</sup> Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Asociación renovada con los países vecinos meridionales: una nueva Agenda para el Mediterráneo» [JOIN(2021) 2 final de 9.2.2021].

<sup>26</sup> El acuerdo sobre el estatuto con Albania entró en vigor el 1 de mayo de 2019, y desde el 22 de mayo de 2019 se han desplegado equipos de Frontex. El acuerdo con Montenegro, firmado en octubre de 2019, entró en vigor el 1 de julio de 2020. El 15 de julio de 2020, comenzó una operación conjunta. El acuerdo con Serbia fue firmado en noviembre 2019 y ratificado en una sesión extraordinaria del Parlamento el 25 de febrero de 2021. El Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron el acuerdo el 11 y el 25 de mayo de 2020, respectivamente. Se espera que las operaciones comiencen el 16 de junio de 2021. Hace dos años, en enero de 2019, se rubricó un acuerdo sobre el estatuto que está pendiente de firma por parte de Bosnia y Herzegovina y que permitiría el despliegue de equipos de la Guardia Europea de Fronteras en la frontera entre Croacia y Bosnia y Herzegovina. El acuerdo con Macedonia del Norte también está pendiente de firma.

### **Medidas clave para mejorar la gestión de las fronteras exteriores**

*La Comisión presentará:*

- un documento político (cuarto trimestre de 2021) seguido de una Comunicación que establecerá la política estratégica plurianual para la gestión europea integrada de las fronteras (2022);
- una propuesta de Reglamento sobre la digitalización del procedimiento de visado (cuarto trimestre de 2021);
- una propuesta de Reglamento sobre la digitalización de los documentos de viaje y la simplificación de los viajes (2023);
- un informe sobre la aplicación de comprobaciones sistemáticas mediante la consulta de bases de datos (cuarto trimestre de 2021);
- orientaciones relativas a las comprobaciones sistemáticas mediante la consulta de las bases de datos pertinentes al entrar y salir del espacio Schengen (cuarto trimestre de 2021);
- un plan de acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes (2021-2025) (tercer trimestre de 2021);
- una recomendación para los Estados miembros de disposiciones tipo para el intercambio de información sobre la conciencia situacional que ha de emplearse en acuerdos bilaterales y multilaterales con terceros países (tercer trimestre de 2021);
- un modelo de acuerdo sobre el estatuto y un modelo de acuerdo de trabajo con terceros países (tercer trimestre de 2021).

*La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas debe:*

- adoptar la estrategia técnica y operativa para la gestión integrada de las fronteras;
- seguir tomando las medidas necesarias para establecer el cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas de aquí a 2027;
- desarrollar orientaciones adicionales para la realización de inspecciones fronterizas y la vigilancia de fronteras.

*Los Estados miembros deben:*

- seguir tomando las medidas necesarias para cumplir los plazos legales para la aplicación de la nueva arquitectura informática, en estrecha colaboración con la Comisión y eu-LISA.

*Se insta al Parlamento Europeo y al Consejo a avanzar en las negociaciones para la rápida adopción de:*

- la propuesta de Reglamento sobre el control previo a la entrada;
- la propuesta de Reglamento relativo a Eurodac.

### **3. MEDIDAS PARA REFORZAR INTERNAMENTE EL ESPACIO SCHENGEN Y MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA UN ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA**

El espacio Schengen está sostenido por un sólido marco jurídico de medidas de apoyo de la cooperación operativa y el intercambio de información entre las autoridades policiales y judiciales en materia penal y de medidas en el ámbito de las políticas de visados y de retorno

desarrolladas para compensar la ausencia de controles en las fronteras interiores. Estas medidas se conocen colectivamente como el acervo de Schengen y juntas permiten mantener el espacio de libertad, seguridad y justicia<sup>27</sup>, promoviendo la confianza mutua entre los Estados miembros y salvaguardando el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales dentro de la Unión Europea.

Asimismo, en un espacio sin controles en las fronteras interiores, los Estados miembros deben colaborar muy estrechamente no solo para el desarrollo de medidas relacionadas con Schengen, sino también de otras medidas complementarias en el ámbito de la seguridad, la cooperación policial y judicial, la migración y el asilo. Por otro lado, el código aduanero de la Unión contribuye a garantizar la seguridad en el espacio Schengen mediante la evaluación de los riesgos de seguridad y el régimen de control en las fronteras exteriores que sustentan la libre circulación de mercancías.

*La prevención y la lucha contra las amenazas de seguridad, incluidos la delincuencia grave y organizada y el terrorismo*

En los últimos años, se han aplicado muchas medidas concretas a escala de la Unión para seguir luchando de forma eficaz contra la delincuencia grave y organizada y el terrorismo, reforzando la seguridad dentro del espacio Schengen y garantizando y preservando la posibilidad de circular libremente sin tener que someterse a inspecciones fronterizas. La Comisión trabaja con el Parlamento Europeo, el Consejo, los Estados miembros y otras partes interesadas para lograr la aplicación integral de las acciones previstas en las principales iniciativas estratégicas en materia de seguridad presentadas en julio de 2020 como parte de la **Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad 2020-2025**<sup>28</sup>. La Estrategia se centra en ámbitos prioritarios para reforzar aún más la seguridad de todos los habitantes de Europa, en particular mediante la protección de los europeos frente al terrorismo y la delincuencia organizada. Estas medidas incluyen:

- la **Agenda de lucha contra el terrorismo de la UE**<sup>29</sup>, que identifica diferentes riesgos para nuestra seguridad interior y propone medidas para remediarlos, en particular en vista de la amenaza que representa el retorno de combatientes terroristas extranjeros;
- la **Estrategia de la UE para la lucha contra la delincuencia organizada**<sup>30</sup>, que establece una serie de medidas para promover la aplicación de la ley y la cooperación judicial y luchar contra las estructuras de delincuencia organizada, los delitos de alta prioridad y los delitos en aumento, como el tráfico de drogas o armas, los delitos contra el medio ambiente o la falsificación, y

---

<sup>27</sup> Artículo 67 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>28</sup> Comunicación de la Comisión sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad [COM(2020) 605 final de 24.7.2020], [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/internal-security\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/internal-security_en).

<sup>29</sup> COM(2020) 795 final.

<sup>30</sup> COM(2021) 170 final.

- la **Estrategia de la UE para la lucha contra la trata de seres humanos**<sup>31</sup>, que se centra en impedir que se cometa dicho delito, poniendo a los traficantes a disposición de la justicia y protegiendo y empoderando a las víctimas.

Todas las medidas previstas en estas estrategias constituyen un importante paso hacia el mantenimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia. Son fundamentales para mejorar la seguridad dentro del espacio Schengen. Su aplicación efectiva es crucial para impedir y combatir las amenazas de seguridad y, por consiguiente, aumentar la confianza entre los Estados miembros. Asimismo, al incorporar y aplicar estas medidas es fundamental que los Estados miembros respeten plenamente los derechos fundamentales, incluidos los derechos del niño y los correspondientes requisitos en materia de protección de datos.

La aplicación efectiva de las prioridades clave de la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad también depende de la colaboración estrecha y permanente con los Balcanes Occidentales y la gran vecindad de la Unión.

#### *El aumento de la cooperación policial y judicial*

En un espacio sin controles en las fronteras interiores, los funcionarios de policía de un Estado miembro deben tener acceso a la misma información que sus colegas en otro Estado miembro. Deben cooperar de forma eficaz y por defecto en toda Europa. Por tanto, un componente importante de las medidas que garantizan la seguridad en un espacio interdependiente sin controles en las fronteras interiores es la **cooperación policial**, que todavía varía mucho entre los Estados miembros y a escala internacional. Como resultado de ello, los delincuentes y las bandas de delincuentes siguen operando entre los Estados miembros, sacando ventaja de las diferencias entre las jurisdicciones nacionales<sup>32</sup>.

Para actuar de forma eficaz como Unión en la lucha contra la delincuencia grave y organizada, debemos alejarnos de la cooperación policial basada en gran medida en instrumentos jurídicos no vinculantes y establecer asociaciones sistemáticas y vinculantes. Una mejor cooperación policial también puede ampliar el conjunto de alternativas al control de las fronteras interiores con las que cuentan los Estados miembros. Para ello, hacia finales de este año, la Comisión presentará una propuesta legislativa para la creación de un **Código de cooperación policial de la UE**. El futuro Código proporcionará un marco jurídico coherente de la UE para garantizar que las autoridades policiales de un Estado miembro tengan el mismo acceso a la información que las de otros cuando la necesiten para luchar contra la delincuencia y el terrorismo.

---

<sup>31</sup> COM(2021) 171 final.

<sup>32</sup> Véase la Evaluación de la amenaza de la delincuencia grave y organizada en la UE, elaborada por Europol (12 de abril de 2021): «Las actividades delictivas en las regiones fronterizas sacan ventaja de la delimitación natural de las distintas jurisdicciones, que genera alternativas para eludir la aplicación de la ley y les dan proximidad con múltiples mercados». Según Europol, más del 70 % de las organizaciones delictivas tienen presencia en más de tres Estados miembros.

Para mejorar el **intercambio de información**, el Código de cooperación policial de la UE formalizará y clarificará los procedimientos para el intercambio de información entre los Estados miembros, en particular para fines de investigación, incluido el papel de la «ventanilla única» para dichos intercambios, utilizando plenamente la vía de intercambio de información de Europol<sup>33</sup>. El Código se complementará con una propuesta para reforzar el intercambio automatizado de categorías de datos importantes, en virtud de las Decisiones **Prüm** del Consejo<sup>34</sup>. El nuevo marco jurídico hará que el intercambio de datos de ADN, impresiones dactilares y matriculación de vehículos entre los Estados miembros sea más rápido y eficaz, al permitir a las autoridades nacionales saber si estos están disponibles en otros Estados miembros y darles un acceso rápido a ellos. La Comisión también evalúa la necesidad de agregar nuevas categorías de datos a este intercambio, como fotografías, permisos de conducir, antecedentes penales y balística.

En lo que respecta a la **cooperación operativa en la UE**, el Código de cooperación policial de la UE abordará la necesidad de normas comunes que permitan a los funcionarios de policía cooperar de forma eficaz con sus colegas de países vecinos. Aprovechando las buenas prácticas en materia de cooperación bilateral y multilateral entre los Estados miembros, los funcionarios de policía deben poder organizar operaciones y patrullas conjuntas en las zonas fronterizas. Dado que los delincuentes y los terroristas operan entre los Estados miembros, las autoridades policiales deben poder vigilarlos y detenerlos en persecuciones transfronterizas a través de los territorios nacionales en caso necesario. Respetando el papel de los Estados miembros en el ámbito de la seguridad interior y la flexibilidad necesaria para la cooperación regional, el Código de cooperación policial de la UE intentará clarificar y adaptar las normas que regulan la participación en operaciones policiales transfronterizas. Reforzar la cooperación policial operativa en la Unión exigirá un compromiso político importante por parte de todos los actores pertinentes.

Asimismo, en diciembre de 2020, la Comisión presentó una propuesta para **reforzar el mandato de Europol**<sup>35</sup>, por ejemplo, permitiendo a la agencia brindar apoyo a las investigaciones nacionales mediante el análisis de macrodatos. La Comisión insta al Parlamento Europeo y al Consejo a avanzar en las negociaciones para la rápida adopción del nuevo Reglamento.

Asimismo, resulta fundamental seguir desarrollando las herramientas adoptadas recientemente con las que cuentan las autoridades policiales. Un mayor uso de la información anticipada sobre los pasajeros (API), combinada con el registro de nombres de los pasajeros (PNR), podría mejorar considerablemente la seguridad a un precio relativamente bajo y sin interferir con los flujos de pasajeros. Con arreglo a la Directiva PNR, los Estados miembros recogen los nombres de los pasajeros de todos los vuelos, incluidos los intracomunitarios. En cambio, con

---

<sup>33</sup> «Aplicación de la Red de Intercambio Seguro de Información» de Europol.

<sup>34</sup> Decisión 2008/615/JAI del Consejo sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza, y Decisión 2008/616/JAI del Consejo relativa a la ejecución de la Decisión 2008/615/JAI.

<sup>35</sup> COM(2019) 796 final de 9.12.2020.

arreglo a la Directiva API<sup>36</sup>, los datos API solo se recogen de forma sistemática en relación con los vuelos que entran en la Unión desde terceros países. Por consiguiente, la Comisión está elaborando una propuesta legislativa para ampliar el uso de la **información anticipada sobre los pasajeros (API) a los vuelos dentro del espacio Schengen**. Esta modificación ampliaría el conjunto de medidas compensatorias con las que cuentan los Estados miembros para permitir a las autoridades policiales aplicar un enfoque basado en datos y en el riesgo dentro del espacio Schengen.

Además de en una cooperación policial reforzada, la confianza entre los Estados miembros depende de una estrecha cooperación judicial. Una herramienta importante para acelerar y facilitar la entrega dentro de la UE es la orden de detención europea (ODE), un instrumento clave de cooperación judicial en asuntos penales. La plena aplicación de las medidas clave descritas en las Conclusiones del Consejo sobre la ODE de diciembre de 2020<sup>37</sup> y el informe del Parlamento Europeo sobre la ODE de enero de 2021<sup>38</sup> es fundamental para mejorar el funcionamiento de la ODE. La Comisión **actualizará el manual de la ODE** y brindará orientaciones a los profesionales para tratar las solicitudes de búsqueda y extradición de terceros países. Trabaja con profesionales de la justicia a través de un grupo de coordinación constituido recientemente para mejorar la rapidez del intercambio de información sobre las ODE. Por último, la Comisión sigue de cerca la correcta aplicación de la Decisión marco relativa a la ODE, aplicando procedimientos de infracción según proceda.

Deben asimismo tenerse en cuenta los ámbitos de cooperación judicial dedicados a la coordinación de actuaciones judiciales transfronterizas, respecto de las cuales la Unión ha desarrollado una serie de instrumentos legislativos, como la orden europea de investigación, y ha establecido una agencia de la Unión para facilitar dicha coordinación, concretamente, Eurojust. Es fundamental que Eurojust siga desarrollando su capacidad para ayudar a las autoridades nacionales en las investigaciones y las actuaciones judiciales transfronterizas a través de tecnología de la información moderna y comunicaciones seguras, como las efectuadas a través de e-CODEX y las conexiones de respuesta positiva/negativa con otras agencias JAI. Del mismo modo, los equipos conjuntos de investigación (ECI) también deberían aprovechar las herramientas digitales, procesando información a través de una plataforma de colaboración informática segura. La Comisión está trabajando para garantizar una digitalización más generalizada de los instrumentos de cooperación judicial para facilitar aún más esta evolución<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Directiva 2004/82/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas (DO L 261 de 6.8.2004, p. 24).

<sup>37</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13214-2020-INIT/es/pdf>

<sup>38</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0006\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0006_ES.html)

<sup>39</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «La digitalización de la justicia en la UE: Un abanico de oportunidades» [COM(2020) 710 final de 2.12.2020].

*Necesidad de sistemas orientados al futuro: aprovechando al máximo las tecnologías existentes y futuras*

**El uso de tecnología en apoyo de la cooperación policial y la aplicación de la ley a través de las fronteras** ha evolucionado rápidamente en los últimos años y ofrece nuevas posibilidades para prevenir, detectar y luchar contra las posibles amenazas transfronterizas en todos los países. Por otro lado, las tecnologías modernas son, en particular, menos costosas y podrían resultar eficaces para alcanzar objetivos similares a los controles físicos temporales en las fronteras. Además de los controles policiales que podrían efectuar en las regiones fronterizas (en ausencia de controles en las fronteras interiores), los Estados miembros también pueden desplegar estas tecnologías, por ejemplo, en zonas de mayor peligro, como los aeropuertos o las estaciones de tren.

Asimismo, es fundamental seguir desarrollando, desplegando y empleando la inteligencia artificial con fines policiales para hacer frente a la cantidad y la complejidad de los datos en las investigaciones actuales y al uso de las tecnologías modernas por parte de los delincuentes. Uno de los objetivos de la propuesta de la Comisión de un Reglamento sobre inteligencia artificial<sup>40</sup> es fomentar el desarrollo de una inteligencia artificial segura y legal que respete los derechos fundamentales. La inteligencia artificial exige el acceso a conjuntos de datos de alta calidad. La creación oportuna de un espacio europeo de datos permitirá diseñar, entrenar y evaluar las herramientas de inteligencia artificial con fines de aplicación de la ley.

En los últimos años, se han hecho inversiones considerables en investigación e innovación con fines de seguridad y simplificación de los viajes a escala de la UE y de los Estados miembros<sup>41</sup>, y varios Estados miembros están aplicando con éxito sistemas en este ámbito<sup>42</sup>. La Comisión seguirá apoyando a los Estados miembros en la adopción y el uso de las nuevas tecnologías. Al mismo tiempo, es fundamental seguir invirtiendo en la investigación de las oportunidades que podrían ofrecer las nuevas tecnologías. La Comisión fomentará los debates tanto técnicos como políticos en este ámbito para explorar todo el potencial de las tecnologías modernas, garantizando al mismo tiempo el pleno respeto de los derechos fundamentales y el intercambio de buenas prácticas y conocimientos entre los Estados miembros.

---

<sup>40</sup> Commission Proposal of 21 April 2021 for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union legislative acts [«Propuesta de la Comisión, de 21 de abril de 2021, de un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas sobre la inteligencia artificial (Ley de inteligencia artificial) y se modifican determinados actos legislativos de la Unión»], [COM(2021)206 final]. Esta propuesta clasifica como de alto riesgo una serie de usos de la inteligencia artificial con fines de gestión de la migración y la aplicación de la ley.

<sup>41</sup> La Comisión apoya este trabajo de investigación a través del bloque «Seguridad civil para la sociedad» del programa de trabajo de Horizonte Europa. De 2007 a 2020, la UE invirtió cerca de 3 000 millones EUR en investigación sobre seguridad e impulsó unos 700 proyectos que abarcan una amplia variedad de temas relacionados con la seguridad, incluida la gestión de las fronteras y la simplificación de los viajes.

<sup>42</sup> Uno de estos sistemas es @MIGO-BORAS, una medida emblemática de los Países Bajos. Este sistema permite la identificación electrónica de las placas de matrícula, la verificación de bases de datos relevantes y el envío de patrullas de la Gendarmería Nacional de los Países Bajos para efectuar inspecciones aleatorias.

## *Una política común de migración y asilo*

Las circunstancias sumamente excepcionales de la crisis de refugiados de 2015 pusieron al espacio sin controles en las fronteras interiores bajo presión y revelaron importantes deficiencias en el sistema de gestión de la migración de la Unión, en particular, en lo que respecta a la solidaridad y la responsabilidad. Todas las soluciones propuestas en el **Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo** contribuirán a la gestión eficaz de la migración, el aumento de la cooperación y el reparto de responsabilidades entre los Estados miembros, reforzando así el espacio Schengen. El Nuevo Pacto pretende cerrar las brechas entre los procedimientos de control de las fronteras exteriores, asilo y retorno de los Estados miembros estableciendo un **proceso fluido en la frontera aplicable a todos los nacionales de terceros países que crucen las fronteras sin autorización**. En combinación con la propuesta de control previo a la entrada, el Pacto aumenta los vínculos entre los procedimientos de asilo y de retorno en las fronteras exteriores. Los nuevos procedimientos fronterizos, así como otras medidas incluidas en el Pacto, deberían contribuir a fortalecer la gestión de las fronteras exteriores y evitar y reducir las fugas y los movimientos no autorizados dentro del espacio Schengen.

Al mismo tiempo, el Pacto propone un **mecanismo de solidaridad permanente** para apoyar a los Estados miembros que se enfrentan a los mayores desafíos en materia de llegadas irregulares a las fronteras exteriores. La solidaridad sería obligatoria y se adaptaría a las necesidades constatadas sobre el terreno. Las posibilidades de solidaridad incluirían la reubicación y se complementarían con los regímenes de «patrocinio de retornos», en virtud de los cuales un Estado miembro se compromete a apoyar los retornos. Asimismo, en circunstancias concretas, la solidaridad puede incluir otras contribuciones, como el desarrollo de capacidades en materia de asilo, capacidad de acogida, apoyo operativo o compromiso con los terceros países de origen o tránsito pertinentes. Un sistema común de migración y asilo en su conjunto y la garantía de contar con un sistema sólido para hacer frente a las llegadas irregulares reforzarán la confianza mutua y, por consiguiente, respaldarán el espacio Schengen.

### **Medidas clave para reforzar el espacio Schengen internamente**

*La Comisión hará lo siguiente:*

- presentará una propuesta legislativa para la creación de un Código de Cooperación Policial de la UE (cuarto trimestre de 2021);
- presentará una propuesta de Reglamento relativo a la obligación de comunicar los datos de las personas transportadas (API) (2022);
- iniciará consultas específicas para explorar el uso de las tecnologías como alternativa a los controles en las fronteras (tercer trimestre de 2021);
- actualizará el Manual para la emisión de órdenes de detención europeas (cuarto trimestre de 2021).

*Los Estados miembros deben hacer lo siguiente:*

- aplicar plenamente las iniciativas de seguridad existentes, utilizando todos los instrumentos de aplicación de la ley disponibles.

*Se insta al Parlamento Europeo y al Consejo a avanzar en las negociaciones para la rápida adopción de:*

- la propuesta para reforzar el mandato de Europol;
- las propuestas incluidas en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo.

#### **4. AUMENTO DE LA PREPARACIÓN Y REFUERZO DE LA GOBERNANZA PARA PROMOVER LA CONFIANZA**

El espacio Schengen se apoya en un conjunto sólido de medidas que compensan la ausencia de controles en las fronteras interiores, pero la eficacia de estas medidas depende de su aplicación. Para eso, necesitamos un sistema sólido de gobernanza preparado para hacer frente a los futuros desafíos en todo el espacio Schengen, así como un mayor diálogo político y un aumento de las actividades de control y aplicación.

*Un diálogo político para la búsqueda de consenso y cooperación*

La Comisión ha creado el Foro de Schengen para promover el diálogo político regular y estructurado entre los actores que trabajan para garantizar el correcto funcionamiento del espacio Schengen. Dos de estos eventos ya han tenido lugar el 30 de noviembre de 2020 y el 17 de mayo de 2021, y han contado con la participación de miembros del Parlamento Europeo y Ministros de Interior. El Foro ha demostrado ser una plataforma útil para impulsar el debate político sobre los principales componentes de esta estrategia y fomentar la confianza.

Sobre la base de esta experiencia, **la Comisión seguirá organizando Foros de Schengen regulares** para debatir sobre el estado de Schengen desde el punto de vista político y estimular la reflexión y la cooperación permanentes para dar las respuestas necesarias a los desafíos presentes y futuros. Está previsto que el próximo Foro tenga lugar antes de que finalice 2021.

Es importante que el diálogo político incluya de forma exhaustiva todos los elementos de la compleja arquitectura que respalda el correcto funcionamiento de Schengen. Para ello, la Comisión volverá a lanzar la adopción del «**informe sobre el estado de Schengen**» que proporcionará el marco para los debates que tendrán lugar en el Foro anual. El informe resumirá la situación relativa a la ausencia de controles en las fronteras interiores, los resultados de las evaluaciones de Schengen y el estado de aplicación de las recomendaciones. La Comisión incluirá en estos informes un «Cuadro de indicadores del estado de Schengen» a fin de evaluar de manera interconectada la aplicación del acervo de Schengen en los diferentes ámbitos de política y brindar un mejor apoyo a los esfuerzos de los Estados miembros frente a cualquier desafío.

*Preparación: modernización y adaptación de nuestros sistemas*

La reintroducción de los controles en las fronteras interiores ha sido una cuestión problemática durante años y desde mucho antes que comenzara la pandemia de COVID-19. Varios Estados miembros han establecido controles permanentes en las fronteras interiores desde 2015. Esto ha puesto de relieve la necesidad de una mayor coordinación a escala europea en lo que respecta a estos controles en las fronteras interiores a fin de garantizar su proporcionalidad. En respuesta a esta problemática, en 2017, la Comisión propuso una modificación del Código de fronteras Schengen<sup>43</sup> que, a pesar del consenso de las partes interesadas sobre la necesidad de abordar el problema, no recibió el apoyo suficiente para que los legisladores prosiguiesen con éxito las negociaciones.

La experiencia de la pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto en mayor medida la necesidad de un marco estable para la coordinación y la toma de decisiones en las fronteras exteriores y dentro del espacio Schengen en situaciones de crisis. La capacidad para hacer frente de forma totalmente coordinada a cualquier pandemia futura o amenazas similares que afecten a varios o a todos los Estados miembros a la vez será una muestra de resiliencia de Schengen. En efecto, la acción de un Estado miembro en la frontera exterior común de la Unión o dentro del espacio Schengen afecta a todos los demás.

La Comisión Europea ha respondido con prontitud, dentro de los límites de sus competencias, mediante la rápida puesta en marcha de «corredores verdes» para el transporte de bienes esenciales y la adopción de dos conjuntos de directrices sobre la libre circulación de los trabajadores<sup>44</sup> y la asistencia de emergencia en la cooperación transfronteriza en materia de asistencia sanitaria<sup>45</sup>, así como otras tantas directrices y recomendaciones relacionadas con la gestión de las fronteras exteriores e interiores a medida que evolucionaba la crisis<sup>46</sup>. Asimismo, sobre la base de la propuesta de la Comisión, la Recomendación (UE) 2020/1475 del Consejo<sup>47</sup> y su enmienda, la Recomendación (UE) 2021/119 del Consejo<sup>48</sup>, adoptaron un

---

<sup>43</sup> COM(2017) 571 final.

<sup>44</sup> Comunicación de la Comisión titulada «Directrices relativas al ejercicio de la libre circulación de los trabajadores durante la pandemia de COVID-19» [C(2020)2051].

<sup>45</sup> Comunicación de la Comisión titulada «Directrices sobre la ayuda de emergencia de la UE en la cooperación transfronteriza en materia de asistencia sanitaria relacionada con la crisis de la COVID-19» [C(2020)2153].

<sup>46</sup> P. ej. Directrices sobre medidas de gestión de fronteras para proteger la salud y garantizar la disponibilidad de los bienes y de los servicios esenciales [COM(2020)1753 final]; Directrices relativas a la protección de la salud, la repatriación y las disposiciones de viaje de la gente de mar, los pasajeros y otras personas que se encuentran a bordo de buques [C(2020)3100 final]; y Comunicación: COVID-19: Restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE, COM(2020)115.

<sup>47</sup> Recomendación (UE) 2020/1475 del Consejo, de 13 de octubre de 2020, sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19 (DO L 337 de 14.10.2020, p. 3). El 1 de febrero de 2021, a propuesta de la Comisión, el Consejo adoptó las enmiendas a la Recomendación (UE) 2020/1475, en vista del elevado nivel de transmisión comunitaria en la UE, posiblemente relacionado con el aumento de la transmisibilidad de las nuevas variantes preocupantes del SARS-CoV-2. El 31 de mayo de 2021, la Comisión presentó una propuesta de enmienda de esta Recomendación, teniendo en cuenta la mejora de la situación epidemiológica, así como el próximo despliegue del Certificado COVID Digital de la UE.

enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19, mientras que la Recomendación (UE) 2020/912 del Consejo abordó las restricciones de los viajes no esenciales a la Unión Europea<sup>49</sup>.

Sobre la base de las lecciones aprendidas de estas experiencias, la Comisión pretende presentar **una nueva propuesta de enmienda del Código de fronteras Schengen** a finales de este año. La nueva propuesta deberá examinar las lecciones aprendidas de la crisis de la COVID-19 y basarse en los debates relacionados con la propuesta de 2017, en particular en lo relativo a salvaguardar la posibilidad de los Estados miembros de volver a introducir controles en las fronteras interiores, reafirmando al mismo tiempo el principio de que esta medida solo debe aplicarse como último recurso en caso de amenazas.

Para hacer frente a los futuros desafíos en todo el espacio Schengen, un Código de fronteras Schengen revisado abordaría situaciones de amenaza grave, incluidas las que atentan contra la salud pública, como la que representó la pandemia de COVID-19. En esos casos, es importante garantizar la coordinación y la cooperación estrecha a escala de la Unión, con las garantías necesarias para que el restablecimiento de controles en las fronteras interiores siga siendo un último recurso. De esta manera, la Comisión y los Estados miembros tendrían una visión general de las circunstancias que dan lugar a la necesidad de restablecer controles en las fronteras. El Código revisado también abordaría la necesidad de coordinar las medidas de restricción de los viajes a la UE, basándose principalmente en las experiencias de respuesta ante la grave amenaza para la salud pública que ha planteado la pandemia, respecto de las cuales la aplicación de la Recomendación (UE) 2020/912 del Consejo ha sido diferente en los distintos Estados miembros, y proporcionaría un marco flexible de respuesta ante crisis.

La crisis de la COVID-19 ha puesto de relieve el frágil funcionamiento del mercado único en su conjunto. En junio, la Comisión presentará una Comunicación sobre las lecciones aprendidas de la crisis de la COVID-19 a fin de reflexionar sobre cómo estar mejor preparados, ser más resilientes y responder mejor a las futuras crisis de salud pública. El marco jurídico actual del mercado único no está lo suficientemente adaptado para enfrentar situaciones de crisis. En la Comunicación sobre la actualización del nuevo modelo de industria de 2020<sup>50</sup>, la Comisión anunció una propuesta de instrumento de emergencia del mercado único que proporcionará una solución estructural para garantizar la libre circulación de personas, mercancías y servicios en caso de crisis futuras. El instrumento debe garantizar un mayor intercambio de información, coordinación y solidaridad cuando los Estados miembros adopten medidas relacionadas con las crisis.

---

<sup>48</sup> Recomendación (UE) 2021/119 del Consejo, de 1 de febrero de 2021, por la que se modifica la Recomendación (UE) 2020/1475 sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19 (DO L 36I de 2.2.2021, p. 1).

<sup>49</sup> Recomendación (UE) 2020/912 del Consejo, de 30 de junio de 2020, sobre la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE y el posible levantamiento de dicha restricción (DO L 208 de 1.7.2020, p. 1).

<sup>50</sup> Comunicación de la Comisión sobre la actualización del nuevo modelo de industria de 2020: Creación de un mercado único más sólido para la recuperación de Europa [COM(2021)350 final], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0350&from=EN>.

Entre otras tantas medidas y recomendaciones adoptadas en relación con la pandemia de COVID-19, en marzo de 2020<sup>51</sup> la Comisión adoptó en particular el **sistema de «corredores verdes»**, una medida en respuesta a la interrupción del transporte de mercancías en las fronteras interiores que se actualizó en octubre de 2020 sobre la base de la experiencia adquirida con el tiempo<sup>52</sup>. El objetivo era garantizar que las cadenas de suministro de la UE siguieran funcionando en cualquier circunstancia. Según los principios de los corredores verdes, se pidió a los Estados miembros que designaran todos los puntos de paso de la red transeuropea de transporte (RTE-T) ubicados en fronteras interiores como «corredores verdes» abiertos a todos los vehículos de mercancías, independientemente de la mercancía que transportaran. El cruce de las fronteras, incluidas las comprobaciones y los controles sanitarios, no debe superar los quince minutos, y no deben imponerse restricciones, como la cuarentena obligatoria o las pruebas a los trabajadores del transporte, sin perjuicio de la necesidad de que las autoridades nacionales adopten medidas proporcionadas y específicamente adaptadas para reducir el riesgo de contagio. A fin de prepararse mejor para crisis futuras y para el caso en que resulte inevitable volver a imponer controles en las fronteras interiores, más allá de las medidas adoptadas, la Comisión codificará las **medidas de mitigación** adecuadas a partir de las directrices y las recomendaciones elaboradas en relación con la COVID-19 **en el Manual práctico para guardias de fronteras**, el cual debe convertirse en el primer punto de referencia para los guardias de fronteras en situaciones de crisis. Este manual también garantizaría la libre circulación de profesionales y la protección de los trabajadores transfronterizos en período de crisis (incluidos los trabajadores sanitarios y del transporte).

Asimismo, el **sistema de corredores verdes debe ahora consolidarse** en un marco que pueda activarse en respuesta ante cualquier nueva crisis. De aquí a finales de 2021, la Comisión pretende presentar un plan de contingencia a tal efecto, en consonancia con la iniciativa más amplia del Instrumento de Emergencia del Mercado Único. En lo que respecta al transporte y la movilidad, esta iniciativa se basará en lo aprendido de la pandemia actual y abordará las necesidades relativas al transporte europeo de mercancías y pasajeros en caso de una pandemia. Se centrará en garantizar la libre circulación de los trabajadores del transporte y del transporte de mercancías y aportará claridad al transporte de pasajeros. Su objetivo será preparar mejor el sistema de transporte de la UE para situaciones similares a una pandemia y preservar la integridad del mercado único.

---

<sup>51</sup> Comunicación de la Comisión sobre la puesta en marcha de los «carriles verdes» en el marco de las Directrices sobre medidas de gestión de fronteras para proteger la salud y garantizar la disponibilidad de los bienes y de los servicios esenciales (2020/C 96 I/01) [C(2020)1897, DO C 96I de 24.3.2020, p. 1].

<sup>52</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo titulada «Mejora de los corredores verdes de transporte para mantener la economía activa durante el rebrote de la pandemia de COVID-19» [COM(2020)685 final].

La Recomendación de la Comisión sobre un **plan rector de preparación y gestión de crisis migratorias de la UE**<sup>53</sup>, adoptado como parte del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, también ayudará a garantizar la preparación y la respuesta ante situaciones migratorias difíciles que podrían afectar a la Unión. El plan rector garantiza el seguimiento permanente de la situación migratoria en las fronteras exteriores de la UE y en los terceros países pertinentes, así como el intercambio oportuno de información entre todos los agentes relevantes. Ahora se debe proceder a la plena aplicación del trabajo de la Red de preparación y gestión de crisis migratorias de la UE con la participación activa de todos los agentes, en particular los Estados miembros y los organismos pertinentes.

### *Reforzar el control y la aplicación de las medidas*

El buen funcionamiento del espacio Schengen depende de la confianza mutua entre los Estados miembros y, en última instancia, de la aplicación adecuada y eficaz del marco jurídico de Schengen. Esto es fundamental, ya que las deficiencias y la falta de aplicación en un Estado miembro puede afectar a todos los demás y, por consiguiente, poner en peligro el espacio Schengen.

El mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen (en lo sucesivo, el «mecanismo»), en cuanto que instrumento colegiado, facilita la creación de un clima de confianza entre los Estados miembros. También es esencial para el funcionamiento eficaz de Schengen, al identificar y resolver problemas y mejorar la aplicación del marco jurídico por parte de los Estados miembros.

Para que Schengen sea más fuerte y resiliente, se necesita un mecanismo plenamente adecuado que le permita cumplir su propósito. La revisión quinquenal del mecanismo ha revelado deficiencias que le impiden funcionar con la eficacia deseada. Sobre la base de amplias consultas con todas las partes interesadas relevantes, que posibilitaron un amplio entendimiento común, la Comisión presenta una **propuesta de revisión del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen**. El propósito de la propuesta es lograr un mecanismo más eficaz y estratégico, y mejor preparado para hacer frente a los nuevos desafíos y realidades. También debe aumentar la capacidad del mecanismo para facilitar el diálogo político sobre el estado de Schengen, centrándose en áreas capaces de poner en peligro el funcionamiento del espacio Schengen en su conjunto.

La propuesta acelera en gran medida el proceso de evaluación para identificar y abordar las deficiencias a tiempo. Establece un procedimiento acelerado cuando las evaluaciones detectan deficiencias que podrían poner en riesgo el funcionamiento del espacio Schengen. En virtud de este nuevo procedimiento, el Estado miembro evaluado deberá comenzar de inmediato a aplicar medidas para subsanar las deficiencias, incluso antes de que se apruebe el informe de

---

<sup>53</sup> Recomendación de la Comisión sobre un mecanismo de la UE para la preparación y gestión de crisis migratorias (Plan rector de preparación y gestión de crisis migratorias), [C(2020) 6469 final de 23.9.2020].

evaluación, e informar sin demora a la Comisión y los Estados miembros sobre las medidas adoptadas. También concentra el poder de toma de decisiones del Consejo en los casos con mayor relevancia política y mejora la función de control del Parlamento Europeo y del Consejo en el proceso.

La propuesta crea un marco flexible para la plena integración en las evaluaciones de los avances legislativos recientes, como la nueva arquitectura informática, el Sistema de Entradas y Salidas y el papel destacado de las agencias pertinentes de la UE. También refuerza las evaluaciones basadas en riesgos, mejorando así el estudio general del desempeño de los Estados miembros y del funcionamiento del espacio Schengen en su conjunto. Garantiza la flexibilidad, tan necesaria para reaccionar ante el surgimiento de nuevos desafíos, a la vez que simplifica las obligaciones procedimentales existentes y elimina la burocracia. Crea nuevos instrumentos, clarifica la función de los ya existentes y amplía el ciclo de evaluación de cinco a siete años para garantizar una evaluación más atenta, adaptada y estratégica de los Estados miembros.

El mecanismo actual seguirá evaluando la forma en que los Estados miembros incorporan y aplican los requisitos en materia de protección de datos. Asimismo, a fin de abordar las preocupaciones relativas a la capacidad limitada del mecanismo actual para detectar tipos específicos de violaciones de los derechos fundamentales, la propuesta refuerza el papel de la Agencia de los Derechos Fundamentales y su participación sistemática en las evaluaciones, así como el papel de terceros, como los defensores del pueblo y las autoridades que garantizan el respeto de los derechos fundamentales. Para que las visitas sin previo aviso sean más eficaces, la propuesta prevé la eliminación de la notificación sistemática dentro de las veinticuatro horas anteriores a las visitas.

En los últimos años, se han establecido a escala nacional y de la UE otros mecanismos de seguimiento y control de la calidad que pueden ser complementarios del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen. La propuesta prevé **el aumento de las sinergias con esos instrumentos, en particular el proceso de evaluación de la vulnerabilidad que lleva a cabo Frontex**. El objetivo es maximizar el uso de la información recabada en la evaluación de la vulnerabilidad y evitar, en la medida de lo posible, la duplicación de esfuerzos y las recomendaciones contradictorias. Algunos ejemplos relevantes en otros ámbitos políticos en los que será posible crear mayores sinergias son la plataforma multidisciplinar europea contra las amenazas delictivas («EMPACT») y la supervisión que llevará a cabo la Comisión con el apoyo de eu-LISA en relación con la aplicación de los sistemas informáticos relevantes. También se tendrían en cuenta en las evaluaciones los resultados de los mecanismos nacionales de control de calidad (promovidos por el Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas) y del mecanismo de supervisión independiente desarrollado en virtud de la propuesta de introducción del control previo en las fronteras exteriores de nacionales de terceros países.

El mecanismo depende de la preparación de los Estados miembros para aplicar las recomendaciones. Sin embargo, si un Estado miembro no aplica correctamente la legislación

relevante y no sigue las recomendaciones, ello repercute en todo el espacio Schengen. Cuando sea necesario y adecuado, la Comisión hará **un uso más sistemático de las sinergias entre el mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen y los procedimientos de infracción**. Para ello, seguirá un enfoque estructurado y aplicará criterios más flexibles y transparentes para determinar las circunstancias que podrían desencadenar un procedimiento de infracción, con arreglo a su política general relativa a la observancia y la aplicación del Derecho de la Unión<sup>54</sup>. Las situaciones en las que podría incoarse un procedimiento de infracción son los incumplimientos importantes que puedan tener un impacto significativo e inmediato en el buen funcionamiento de Schengen, en los casos en que un Estado miembro no siga sistemáticamente las recomendaciones para rectificar el incumplimiento o exista un «incumplimiento persistente» porque el mecanismo no consiguió garantizar el cumplimiento por parte del Estado miembro al final del ciclo.

Asimismo, la Comisión abrirá un estrecho diálogo político y técnico con los Estados miembros que hayan aplicado controles prolongados en las fronteras interiores a fin de entender la situación y explorar juntos medidas alternativas de cooperación específica entre Estados miembros vecinos o reforzar la cooperación policial transfronteriza. Si estas consultas confirman que los Estados miembros prolongaron de forma desproporcionada los controles en las fronteras interiores, sin intención de modificar su línea de actuación, la Comisión está dispuesta a hacer uso de los instrumentos jurídicos a su disposición. Por último, la Comisión seguirá analizando la introducción de controles en las fronteras interiores relacionados con la COVID-19 a fin de que se levanten tan pronto como la situación epidemiológica lo permita.

### *Completar el espacio Schengen*

La Comisión considera que, a fin de completar Schengen, se deben tomar las medidas necesarias para dar seguimiento a las expectativas legítimas y a la obligación legal de los Estados miembros de la UE que todavía no forman parte del espacio sin controles de las fronteras interiores de unirse a él. Ya en 2010 y 2011, Bulgaria y Rumanía recibieron una evaluación positiva en el marco del proceso de evaluación de Schengen. En lo que respecta a Croacia, el 22 de octubre de 2019, la Comisión adoptó una Comunicación<sup>55</sup> que indicaba que Croacia había tomado las medidas para garantizar el cumplimiento de las condiciones necesarias para que se aplicase el acervo de Schengen, lo cual fue confirmado tras la nueva visita a las fronteras exteriores de Croacia.

La Comisión considera que ya es hora de dar seguimiento a estas evaluaciones positivas y, por consiguiente, insta al Consejo a adoptar las medidas necesarias para que **Bulgaria, Rumanía y Croacia formen parte del espacio sin controles en las fronteras interiores de los Estados miembros**. Estos Estados miembros aplican de forma efectiva la mayor parte del

---

<sup>54</sup> Comunicación de la Comisión - Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación (C/2016/8600, DO C 18 de 19.1.2017, p. 10).

<sup>55</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a la verificación de la plena aplicación del acervo de Schengen por parte de Croacia [COM(2019)497 final de 22.10.2019].

acervo de Schengen, pero no gozan de todos los beneficios de integrar el espacio Schengen, y esto debe rectificarse.

La incorporación al espacio Schengen no es solo una expectativa legítima y una obligación legal de estos países. La Comisión también está convencida de que, si forman parte plenamente del espacio Schengen, aumentará la seguridad en toda la UE, dado que podrán aprovechar al máximo las herramientas disponibles, como las asociadas con el Sistema de Información de Visados y la interoperabilidad. Por último, su incorporación resulta fundamental para reforzar la confianza mutua en el espacio Schengen.

Lo mismo ocurrirá con **Chipre** una vez que complete con éxito el proceso de evaluación de Schengen que se está llevando a cabo. Desde un punto de vista técnico, el sistema nacional de Chipre está preparado para su integración en el Sistema de Información de Schengen, por lo que, como primer paso importante, el Consejo podría pronunciarse cuanto antes sobre la concesión a Chipre de un acceso parcial a dicho Sistema.

**Irlanda**, por su parte, aunque no forma parte del espacio Schengen, como resultado de la cláusula de inclusión voluntaria en la parte del acervo de Schengen relacionada con el Sistema de Información de Schengen, tiene acceso al sistema desde marzo de 2021. Este es otro elemento complementario para aumentar la seguridad en toda la UE.

### **Medidas clave para reforzar la preparación y la gobernanza de Schengen**

*La Comisión está haciendo lo siguiente:*

- presentando una propuesta de Reglamento para la revisión del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen.

*La Comisión hará lo siguiente:*

- organizar Foros de Schengen regulares y presentar anualmente el «informe sobre el estado de Schengen»;
- presentar una Comunicación sobre las lecciones aprendidas de la crisis de la COVID-19 (segundo trimestre de 2021);
- abrir diálogos políticos y técnicos con los Estados miembros que han aplicado controles prolongados en las fronteras interiores (tercer trimestre de 2021);
- presentar una propuesta de Reglamento para la modificación del Código de Fronteras Schengen (cuarto trimestre de 2021);
- codificar las directrices y las recomendaciones elaboradas en relación con la COVID-19 en el Manual práctico para guardias de fronteras (cuarto trimestre de 2021);
- presentar un plan de contingencia que incluya la reactivación del sistema de corredores verdes en respuesta a cualquier nueva crisis en caso de amenaza contra el correcto funcionamiento de la libre circulación de mercancías en el mercado único (cuarto trimestre de 2021);
- proponer el instrumento de emergencia del mercado único (2022).

*La Comisión, los Estados miembros y las agencias deben hacer lo siguiente:*

- llevar a cabo seguimientos permanentes de la situación migratoria en las fronteras exteriores de la UE y en los terceros países pertinentes en el marco del Plan rector de preparación y gestión de crisis migratorias.

*Se insta al Consejo a hacer lo siguiente:*

- adoptar las medidas necesarias para que Bulgaria, Rumanía y Croacia (así como Chipre, una vez que complete con éxito el proceso de evaluación de Schengen que se está llevando a cabo) se incorporen al espacio sin controles en las fronteras interiores.

## **5. CONCLUSIÓN**

Hace treinta y seis años, cinco Estados miembros acordaron eliminar los controles en las fronteras entre ellos. Junto con la eliminación de los controles en las fronteras interiores, comenzó una responsabilidad compartida por la seguridad interior de Europa, cuando todavía no existía ninguno de los sistemas con los que contamos hoy día. Lo que sí existía era la confianza y el compromiso de construir un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores. La confianza y el compromiso son absolutamente esenciales para el funcionamiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia. La confianza en que cada Estado miembro aplicará las normas que permiten que la Unión sea un lugar seguro de libre circulación sin controles en las fronteras y el compromiso de todas las partes interesadas de preservar y reforzar la arquitectura que sostiene el espacio Schengen.

Con las medidas propuestas en la presente Estrategia, la Comisión pretende completar el conjunto de instrumentos necesarios para garantizar el funcionamiento adecuado de Schengen como un espacio de libertad, seguridad y justicia. Esto debería restablecer el equilibrio del ecosistema de normas y fortalecer la confianza mutua entre los Estados miembros para que todos sus habitantes, y nuestra economía, puedan volver a beneficiarse plenamente de un espacio Schengen sin controles en las fronteras interiores.

Asimismo, resulta fundamental seguir trabajando juntos en la búsqueda de soluciones frente a crisis actuales como la pandemia de COVID-19, aplicando las recomendaciones acordadas sobre viajes a la UE y el certificado verde digital sin demora y de forma armonizada. También es esencial seguir trabajando con nuestros socios de terceros países para aliviar la presión en nuestras fronteras exteriores y garantizar la cooperación internacional, incluidas las organizaciones internacionales pertinentes, en particular la OMS y la OACI, a fin de luchar contra la pandemia de COVID-19 y volver a la normalidad.

La Comisión presentará las propuestas y las iniciativas incluidas en la presente estrategia y, según corresponda, brindará apoyo económico y operativo a los Estados miembros para garantizar que la legislación se aplique adecuadamente. Al mismo tiempo, insta al Parlamento Europeo y al Consejo a adoptar las propuestas que aún se están debatiendo, como la presentada en virtud del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo y la propuesta de reforma del mecanismo de evaluación de Schengen, presentada junto con la presente estrategia.

Por último, la Comisión insta a los Estados miembros a aplicar sin demora todas las iniciativas que ya se han adoptado, en particular la nueva arquitectura informática y el Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas. Ello debería concluir la labor hecha en los ámbitos de las fronteras exteriores y de la seguridad interior, mediante la aplicación adecuada de todas las medidas y las iniciativas acordadas. Con la futura propuesta relativa a la revisión del Código de Fronteras Schengen, la Comisión también abordará la necesidad de coordinación ante posibles amenazas en el espacio Schengen. También se propondrá un plan de contingencia que incluya la reactivación del sistema de corredores verdes en respuesta a cualquier nueva crisis en caso de amenaza contra el correcto funcionamiento de la libre circulación de mercancías en el mercado único. Todo esto debería mantener la confianza en un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia en el que todos los ciudadanos puedan circular libremente y de forma segura, y el establecimiento de controles en las fronteras interiores siga siendo un último recurso.