



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 25 de mayo de 2022
(OR. en)

9478/22

JAI 741
SCHENGEN 53
SCH-EVAL 61
FRONT 209
IXIM 135
MIGR 154
ASILE 65
ENFOPOL 291
COMIX 256

NOTA DE TRANSMISIÓN

De: Por la secretaria general de la Comisión Europea, D.^a Martine DEPREZ, directora

Fecha de recepción: 24 de mayo de 2022

A: Secretaría General del Consejo

N.º doc. Ción.: COM(2022) 301 final

Asunto: COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES
Informe sobre el estado de Schengen 2022

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2022) 301 final.

Adj.: COM(2022) 301 final



Bruselas, 24.5.2022
COM(2022) 301 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL
PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ
ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

Informe sobre el estado de Schengen 2022

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Informe sobre el estado de Schengen 2022

El espacio Schengen sin controles en las fronteras interiores (en lo sucesivo, el «espacio Schengen») es un logro histórico de la integración europea. Desde que se sentaron las bases en 1985, ha cambiado la realidad cotidiana de millones de personas. El proyecto Schengen ha eliminado barreras, ha acercado a las personas y ha reforzado las economías europeas. La rapidez con la que circulan las personas, las mercancías y los servicios en la UE contribuye a impulsar la competitividad europea y a generar empleo y crecimiento.

La creación del espacio Schengen también ha unificado el continente mediante el establecimiento de un espacio emblemático sin fronteras para todos los europeos. Recibe el apoyo de una mayoría abrumadora¹. Para toda una generación de europeos, la idea de someterse a controles en las fronteras interiores de la UE es difícilmente imaginable. Gracias a Schengen, los ciudadanos pueden desplazarse sin inconvenientes entre los Estados miembros para conocer lugares, estudiar o trabajar. Además, el coste que supondría la ausencia de Schengen es extremadamente elevado², como han demostrado recientemente los dramáticos efectos de la pandemia de COVID-19.

De hecho, varias crisis en los últimos años han demostrado que este logro no puede darse por sentado. El espacio Schengen se enfrentó a una primera prueba importante en 2015, cuando tuvieron lugar la crisis migratoria y una serie de amenazas graves para la seguridad. Más recientemente, con la pandemia y la llegada de un gran número de personas afectadas por la guerra en Ucrania han surgido retos nuevos.

Gracias a la determinación de la UE y de los Estados miembros y a los avances realizados en los últimos años, Schengen ha demostrado su resiliencia y ha salido fortalecido de esas dificultades. Aunque siguen existiendo retos, Schengen funciona bien en general. Así lo confirman los resultados de las evaluaciones periódicas sobre Schengen, que muestran solo unos pocos casos de deficiencias sistémicas, así como otros instrumentos de que disponemos para evaluar el funcionamiento del espacio Schengen y las capacidades nacionales de control fronterizo en los Estados miembros.

En los últimos años, diversas crisis han puesto a prueba el sistema de Schengen y provocado debates políticos ad hoc a ese respecto. Es más evidente que nunca que los logros de Schengen no deben darse por sentados. Todos los retos recientes han puesto de relieve la necesidad de adoptar medidas contundentes para mejorar la estructura de gobernanza del espacio Schengen y garantizar así su buen funcionamiento. En noviembre de 2020, la Comisión estableció el Foro anual de Schengen como primer paso hacia el fomento de un debate político participativo sobre la construcción de un espacio Schengen más sólido y basado en la confianza mutua. Los intercambios políticos de alto nivel confirmaron la necesidad de una gobernanza más sólida de Schengen, que se reiteró en el segundo Foro de Schengen celebrado en mayo de 2021.

En este contexto, la Comisión ha desarrollado un nuevo modelo de gobernanza del espacio Schengen consistente en un «ciclo de evaluación de Schengen» que garantiza el «chequeo» periódico del estado de Schengen. Tras los debates mantenidos en la reunión del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) celebrada en Lille, estas ideas comenzaron a materializarse en el Consejo Schengen, cuya primera reunión se celebró el 3 de marzo de 2022. Schengen es un proyecto común que requiere una respuesta común a los retos actuales y futuros, así como el compromiso de los Estados miembros, las instituciones y las agencias pertinentes de la UE. El

¹ Eurobarómetro de invierno 2021/2022.

² https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581383/EPRS_STU%282016%29581383_EN.pdf.

nuevo Reglamento por el que se reforma el mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen tiene por objeto seguir contribuyendo a este objetivo, garantizando para ello la rápida detección de las deficiencias y la eficacia de los procedimientos de seguimiento.

*Reforzar esta gobernanza es fundamental para dar seguimiento al ambicioso programa previsto en la **Estrategia de Schengen presentada por la Comisión en junio de 2021**. La pronta adopción y la ejecución del marco legislativo reforzado son necesarias para que el espacio Schengen sea más fuerte y resiliente.*

*El presente **informe sobre el estado de Schengen** identifica los componentes clave del nuevo modelo de gobernanza del espacio Schengen, hace un balance general de la ejecución de la Estrategia Schengen y de sus componentes individuales, y establece las prioridades para el espacio Schengen durante 2022 y 2023. También se refiere a las obligaciones legales de la Comisión³ de presentar informes sobre la situación relativa a la ausencia de controles en las fronteras interiores, los resultados de las evaluaciones de Schengen y el cumplimiento de las recomendaciones. El presente informe sirve de modelo para el futuro: como primer paso del ciclo anual de evaluación de Schengen, a finales de cada año, los informes futuros sobre el estado Schengen deberán poner en marcha un ejercicio anual de presentación de informes sobre el estado de Schengen, identificando las prioridades para el año siguiente y velando por que se mantengan debates sobre los avances realizados. El informe sobre el estado de Schengen debe servir de base para aumentar el diálogo político, la supervisión y la aplicación del acervo de Schengen.*

1. Reforzar la gobernanza del espacio Schengen

Para crear un espacio que dependa de la confianza mutua entre los Estados miembros y, en última instancia, de la aplicación correcta y eficaz del marco jurídico de Schengen, se requiere una gobernanza sólida y estructurada. Tras los debates mantenidos en el primer⁴ y el segundo⁵ Foro de Schengen⁶ y con el fin de reforzar realmente Schengen a largo plazo, se ha creado un nuevo modelo de gobernanza de Schengen. Durante la primera reunión del Consejo Schengen en marzo de 2022, los Estados miembros volvieron a confirmar esta necesidad y aprobaron el **ciclo de evaluación de Schengen** presentado por la Comisión. Este ciclo prevé un «chequeo» periódico del estado de Schengen que permita identificar rápidamente los problemas a fin de garantizar la responsabilidad común y promover la adopción de las medidas adecuadas.

El punto de partida del ciclo anual de evaluación de Schengen es el informe anual sobre el estado de Schengen, a través del cual la Comisión da inicio al proceso de gobernanza, identificando los principales retos que enfrenta el espacio Schengen y las medidas prioritarias que deben abordarse tanto a escala nacional como europea. Como parte del ciclo de evaluación de

³ El presente informe responde a la obligación legal de la Comisión de presentar informes de conformidad con el artículo 20 del Reglamento n.º 1053/2013 del Consejo, por el que se establece un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen, y con el artículo 33 del Código de fronteras Schengen [Reglamento (UE) 2016/399, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras]. También tiene por objeto establecer la conexión con informes similares que hasta ahora han abordado diversas cuestiones relacionadas con el estado de Schengen, la Comunicación «Restablecer Schengen», los informes periódicos sobre la implementación de la Agenda Europea de Migración, los informes sobre migración y asilo, el informe sobre comprobaciones sistemáticas, el o los informes de interoperabilidad y el informe de situación sobre la Unión de la Seguridad.

⁴ 30 de noviembre de 2020.

⁵ 17 de mayo de 2021.

⁶ La Comisión creó el Foro de Schengen para fomentar colaboraciones más concretas y la confianza mutua, con el fin de lograr un impulso político haciendo balance de los logros alcanzados y de los obstáculos enfrentados y proporcionando indicaciones sobre la orientación futura de Schengen.

Schengen y para proporcionar actualizaciones sobre el estado de Schengen, la Comisión presentará periódicamente un Barómetro Schengen⁷.

Los debates interinstitucionales mantenidos en el **Foro de Schengen** y las negociaciones políticas de la reunión del **Consejo Schengen**⁸ de junio darán el impulso político necesario a las cuestiones estratégicas clave. La ejecución de las medidas prioritarias requerirá el compromiso de todos. El modelo de gobernanza de Schengen proporciona un marco para garantizar un seguimiento adecuado, mediante intercambios periódicos sobre retos comunes, soluciones coordinadas y el intercambio de buenas prácticas, a fin de allanar el camino para la implementación efectiva y oportuna de las medidas necesarias. Durante las últimas fases del ciclo a finales de año, los debates se centrarán en el seguimiento de la estrategia adoptada para abordar los principales retos de Schengen, como las orientaciones para las operaciones de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (en lo sucesivo, «Frontex»). Estos debates contribuirán a garantizar un mayor compromiso político con la gobernanza europea común del espacio Schengen y pondrán de relieve las medidas necesarias para el siguiente ciclo anual.

El nuevo **mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen**, propuesto por la Comisión en junio de 2021 y adoptado recientemente por el Consejo, desempeñará un papel crucial en este nuevo modelo de gobernanza de Schengen. Será un mecanismo clave para identificar los retos a los que se enfrentan los Estados miembros y garantizar la rápida adopción de medidas correctoras. Esto ayudará a evitar que las cuestiones relativas a la implementación, en particular los casos de deficiencias graves, tengan efectos indirectos en todo el espacio Schengen. La pronta ejecución de esta reforma proporcionará al espacio Schengen una herramienta más eficiente, estratégica y flexible para hacer frente a los nuevos retos, reaccionar ante las nuevas realidades y adaptarse a las nuevas circunstancias. La Comisión ya está tomando las medidas necesarias para garantizar su aplicación oportuna y efectiva.

El **coordinador de Schengen** de la Comisión dirigirá y coordinará el ciclo de evaluación de Schengen, en coordinación con los Estados miembros.

⁷ La Comisión presentó un Barómetro Schengen en la primera reunión del Consejo Schengen en marzo de 2022.

⁸ El Consejo Schengen es una iniciativa de la Presidencia francesa del Consejo de la UE establecida en el marco del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior en Comité Mixto (es decir, con la participación de los países asociados a Schengen Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza) y dedicada a celebrar debates de alto nivel político sobre cuestiones relacionadas con Schengen y fomentar el debate entre todos los actores pertinentes, en particular las agencias.

Gobernanza reforzada de Schengen: PRIMER CICLO DE EVALUACIÓN DE SCHENGEN 2022



9

⁹ El ciclo de evaluación de Schengen se pondrá en marcha en febrero de 2023, al aprobarse el informe sobre el estado de Schengen.

Recuadro 1. Primer ciclo de evaluación de Schengen: prioridades para el período 2022-2023

Las principales acciones prioritarias para el espacio Schengen son las siguientes:

1. Reforzar la gestión de las **fronteras exteriores**.
2. Garantizar que los **controles en las fronteras interiores** sean medidas de **último recurso**, aplicadas durante un período limitado y acompañadas de medidas de mitigación, de ser necesario.
3. Reforzar la **seguridad** interior mediante el refuerzo de la cooperación policial dentro de la UE.

Para alcanzar estos objetivos, es indispensable aplicar rápidamente las siguientes acciones prioritarias:

- adoptar y aplicar la política estratégica plurianual para **la gestión europea integrada de las fronteras**;
- garantizar que se realicen inspecciones sistemáticas de todos los viajeros en las fronteras exteriores;
- aplicar la **nueva arquitectura informática y la interoperabilidad para la gestión de las fronteras** de forma oportuna de aquí a 2023;
- aplicar el nuevo **mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen**;
- garantizar la plena ejecución de los mandatos de **Frontex y Europol**;
- mejorar los sistemas nacionales de retorno;
- hacer pleno uso de los instrumentos de **cooperación policial transfronteriza** disponibles;
- suprimir todos los **controles permanentes en las fronteras interiores**.

Otra prioridad clave para mejorar el marco legislativo es adoptar rápidamente las propuestas de la Comisión, en particular:

- la propuesta de modificación del **Código de fronteras Schengen**;
- las propuestas de **cooperación policial**;
- la propuesta sobre el **control**.

2. Avances en el marco de la Estrategia de Schengen

La Estrategia de Schengen de la Comisión ha establecido las medidas para el buen funcionamiento del espacio Schengen. Desde su adopción en junio de 2021, la Comisión ha cumplido su compromiso y ha garantizado la rápida introducción de los instrumentos que sustentan el espacio Schengen. Los tres pilares en los que se sustenta el espacio Schengen (una **gestión eficaz de las fronteras exteriores, medidas que compensan la ausencia de controles en las fronteras interiores y una gobernanza sólida**) se han fortalecido y dotado de herramientas actualizadas para garantizar su adecuación para hacer frente de manera eficaz a las nuevas circunstancias. Ha llegado el momento de cumplir las propuestas y compromisos pendientes, con la participación de los Estados miembros y otras partes interesadas indispensables para garantizar la responsabilidad común.

La implementación de uno de los sistemas de gestión de fronteras más avanzados del mundo desde el punto de vista tecnológico sigue siendo una prioridad clave. Durante el último año, los Estados miembros, eu-LISA¹⁰ y la Comisión han intensificado sus esfuerzos para aplicar la **nueva arquitectura informática y la interoperabilidad** dentro de los plazos acordados. Ahora es de suma importancia garantizar que todas las partes interesadas adopten las medidas necesarias en el

¹⁰ Eu-LISA es la Agencia de la Unión Europea responsable de la gestión operativa de los sistemas informáticos de gran magnitud y gestiona asuntos relacionados con la libertad, la justicia y la seguridad.

ámbito de sus responsabilidades para evitar nuevos retrasos que pongan en riesgo¹¹ la plena aplicación de la nueva arquitectura y la interoperabilidad de aquí a finales de 2023. Los retrasos en las entregas, los pasos fronterizos mal equipados y los problemas de calidad podrían generar un efecto dominó en otros sistemas y funcionalidades.

Se han adoptado medidas importantes para modernizar y aumentar la eficiencia del proceso de presentación y tramitación de las solicitudes de visado, reforzando al mismo tiempo la seguridad del espacio Schengen. La documentación digital es más eficaz y segura. El 27 de abril de 2022, la Comisión presentó una propuesta relativa a la **digitalización de los procedimientos de visado**.

En diciembre de 2021, la Comisión adoptó una serie de propuestas relacionadas con Schengen y la cooperación policial. La propuesta de revisión del **Código de fronteras Schengen**¹² tiene por objeto aportar mayor claridad en lo que respecta a las normas relativas al restablecimiento de los controles en las fronteras interiores y la aplicación de medidas alternativas. También propone herramientas comunes para una gestión más eficiente de las fronteras exteriores en situaciones de crisis, como ante una crisis de salud pública o la instrumentalización de migrantes con fines políticos.

Estas medidas se complementan con propuestas legislativas para reforzar la seguridad interior de la Unión Europea en consonancia con la Estrategia para una Unión de la Seguridad. Las **propuestas de colaboración policial**¹³ proporcionan un marco jurídico coherente de la UE para garantizar que las autoridades policiales tengan un acceso adecuado a información que posean otros Estados miembros para luchar contra la delincuencia y el terrorismo. Una cooperación policial eficaz y fluida contribuirá a impulsar la prevención, detección e investigación de los delitos en la UE, fomentando la seguridad de todas las personas que viven en el espacio Schengen y se desplazan por este. Las normas comunes para las patrullas conjuntas facilitarán el trabajo entre los funcionarios de policía que participan y operan en el territorio de otros países de la UE, promoviendo asimismo una cultura policial común de la UE. El avance rápido de los acuerdos contribuirá a garantizar el buen funcionamiento del espacio Schengen. Se espera que el proceso de negociación concluya en 2023.

La mejora de la seguridad en un espacio sin controles en las fronteras interiores requiere unas fronteras exteriores seguras. Desde 2017, los Estados miembros y los países asociados a Schengen tienen la obligación de **comprobar sistemáticamente, mediante la consulta de las bases de datos pertinentes, la identidad de todas las personas que cruzan las fronteras exteriores de la UE**¹⁴, también de las que gozan del derecho a la libre circulación. Esta medida pretendía reforzar la seguridad interior de la UE, tras comprobarse que entre los combatientes terroristas extranjeros

¹¹ La puesta en funcionamiento del Sistema de Información de Schengen (SIS) renovado está prevista para septiembre de 2022, y, una vez que se cumplan los requisitos, la Comisión adoptará una decisión para fijar la fecha exacta para la plena aplicación de los nuevos Reglamentos [artículo 66 del Reglamento (UE) 2018/1861 y artículo 79 del Reglamento (UE) 2018/1862]. La puesta en funcionamiento del Sistema de Entradas y Salidas (SES) se aplazó hasta noviembre de 2022. La puesta en funcionamiento del Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV) está prevista para mayo de 2023.

¹² Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras [COM(2021) 891 de 14.12.2021].

¹³ Incluyen la Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la cooperación policial operativa [COM(2021) 780 final], la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al intercambio de información entre las autoridades policiales de los Estados miembros [COM(2021) 782 final] y la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al intercambio automatizado de datos para la cooperación policial [COM(2021) 784 final].

¹⁴ 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 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).

que regresaban a la UE había ciudadanos de la Unión. El informe al Parlamento Europeo y al Consejo analiza la implementación y el impacto de estas comprobaciones sistemáticas. Concluye que la realización de comprobaciones sistemáticas en las bases de datos pertinentes relativas a las personas que gozan del derecho a la libre circulación conforme al Derecho de la Unión colmó un importante vacío legislativo, a pesar de las dificultades a las que se enfrentan los Estados miembros en lo relativo a la implementación de estas normas. La Comisión tiene la intención de abordar estas dificultades y apoyar a los Estados miembros mediante el «Derecho indicativo», en particular la próxima revisión del Manual práctico para guardias de fronteras¹⁵, que las autoridades competentes de los Estados miembros utilizan para llevar a cabo inspecciones fronterizas de personas.

Recuadro 2. Guardia Europea de Fronteras y Costas: principales avances

- Se han realizado importantes avances en la puesta en práctica del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas de 2019¹⁶.
- Desde el 1 de enero de 2021, Frontex apoya a los Estados miembros en la protección de las fronteras exteriores y en los retornos a través del cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas. Actualmente, el cuerpo permanente está compuesto por más de 6 000 agentes y alcanzará su plena capacidad de 10 000 agentes en 2027. En la actualidad, Frontex despliega un promedio diario de 2 000 agentes en las fronteras exteriores terrestres, marítimas y aéreas y en apoyo de los retornos.
- El nuevo ciclo de política estratégica tendrá por objeto garantizar el uso eficaz y coherente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, que reunirá a más de 120 000 guardias de fronteras y costas y expertos en retorno de los Estados miembros y de Frontex. Este marco conectará mejor los diferentes instrumentos y políticas e intentará colmar los vacíos existentes entre la protección de las fronteras, la seguridad, el retorno y la migración, garantizando al mismo tiempo la protección de los derechos fundamentales.
- Tras la consulta al Parlamento Europeo y al Consejo iniciada hoy, la Comisión tiene previsto adoptar, antes de finales de 2022, la primera política estratégica plurianual para la gestión europea integrada de las fronteras, que se implementará y complementará con las estrategias que adopten Frontex y las autoridades nacionales.
- Se establecerá una dirección estratégica adicional en una reunión de alto nivel del Consejo de Administración de la Agencia. Las reuniones del Consejo Schengen también permiten debatir una vez al año, a nivel político, cuestiones relacionadas con la aplicación de la gestión europea integrada de las fronteras por parte de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, en particular Frontex.
- El 21 de diciembre de 2021, la Comisión también adoptó un modelo de acuerdo de trabajo que debe utilizar Frontex cuando coopere con terceros países y un modelo de acuerdo sobre el estatuto para regular el despliegue de equipos del cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas en terceros países.
- En el ámbito del retorno, Frontex también ha realizado importantes avances en el desarrollo de sus capacidades de apoyo a los Estados miembros para el retorno y la reintegración. En particular, en febrero de 2022, entró en funciones un director ejecutivo adjunto de retorno y operaciones que supervisa la nueva División para los Retornos.
- Se presta un mayor apoyo a los Estados miembros en el ámbito del retorno voluntario y, a partir de abril de 2022, se desplegaron los servicios conjuntos de reintegración de Frontex para apoyar a los Estados miembros en el ámbito de la reintegración.
- Frontex está avanzando en el establecimiento de sus capacidades para organizar operaciones de retorno por propia iniciativa de la Agencia, y, en enero de 2022, se organizó el primer vuelo exitoso a Albania.

¹⁵ C(2019) 7131 final de 8.10.2019.

¹⁶ 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).

- La Agencia ha experimentado importantes cambios estructurales, con la entrada en funciones de tres directores ejecutivos adjuntos en noviembre de 2021, enero de 2022 y febrero de 2022, respectivamente.
- Se han establecido todos los componentes principales de un sistema de supervisión plenamente operativo para garantizar la conformidad de las actividades de Frontex con los derechos fundamentales. En particular, un nuevo agente de derechos fundamentales y un agente de derechos fundamentales adjunto asumieron sus funciones en junio de 2021 y marzo de 2022, respectivamente. Cuentan con el apoyo de veinte observadores de los derechos fundamentales, que pasarán a ser cuarenta y seis a finales del verano.
- Frontex desempeña una tarea fundamental de apoyo a los Estados miembros en la gestión de las fronteras exteriores comunes de la Unión Europea. A fin de garantizar la plena continuidad de la Agencia, la Comisión iniciará rápidamente el proceso de contratación que permitirá designar a un nuevo director ejecutivo.
- El Consejo de Administración de Frontex seguirá reforzando la supervisión de la gestión interna y las actividades de la Agencia. Al mismo tiempo, teniendo en cuenta la ampliación de su mandato y sus recursos fuertemente reforzados, la Agencia debe garantizar la plena rendición de cuentas a las instituciones de la UE. En el período previo a la próxima evaluación del funcionamiento de la Agencia, la Comisión iniciará un diálogo con el Parlamento Europeo y el Consejo en relación con su gobernanza.

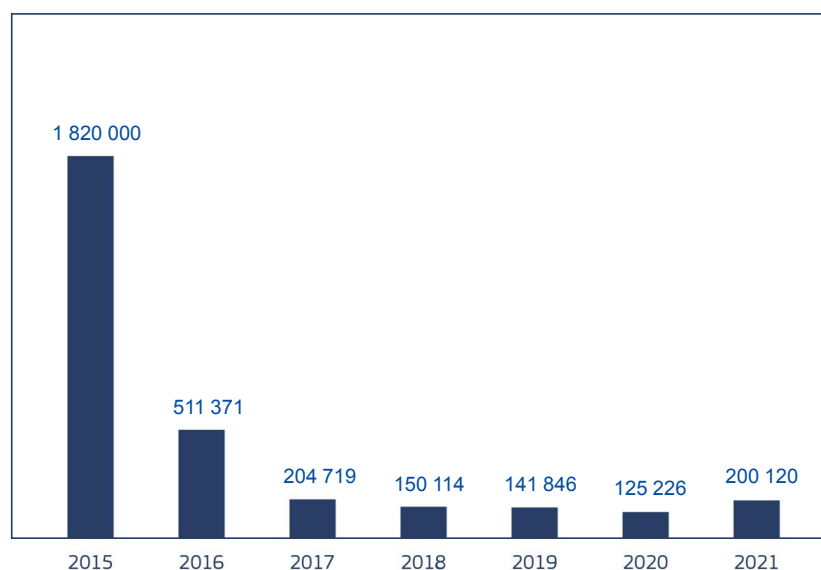
3. Estado del espacio Schengen

3.1. Situación en las fronteras exteriores

Cientos de millones de personas cruzan cada año las fronteras exteriores de la UE, lo que la convierte en el destino más acogedor del mundo. Hoy en día, alrededor de 1 300 millones de personas procedentes de unos 60 países de todo el mundo pueden beneficiarse de la exención de visado para viajar a la Unión Europea.

Aunque la gran mayoría de los nacionales de terceros países llegan a la UE de forma autorizada, la migración irregular sigue planteando problemas. En 2021, Frontex notificó 200 000 cruces irregulares de fronteras. Durante ese año, las llegadas irregulares a Lituania, Polonia y Letonia fueron más de diez veces superiores a las de 2020 debido a la **instrumentalización** de migrantes con fines políticos organizada por el régimen bielorruso. Sin embargo, gracias a las medidas determinadas y decididas de la UE, la situación se ha estabilizado y el número de llegadas desde Bielorrusia ha disminuido considerablemente.

Número total de cruces irregulares de fronteras



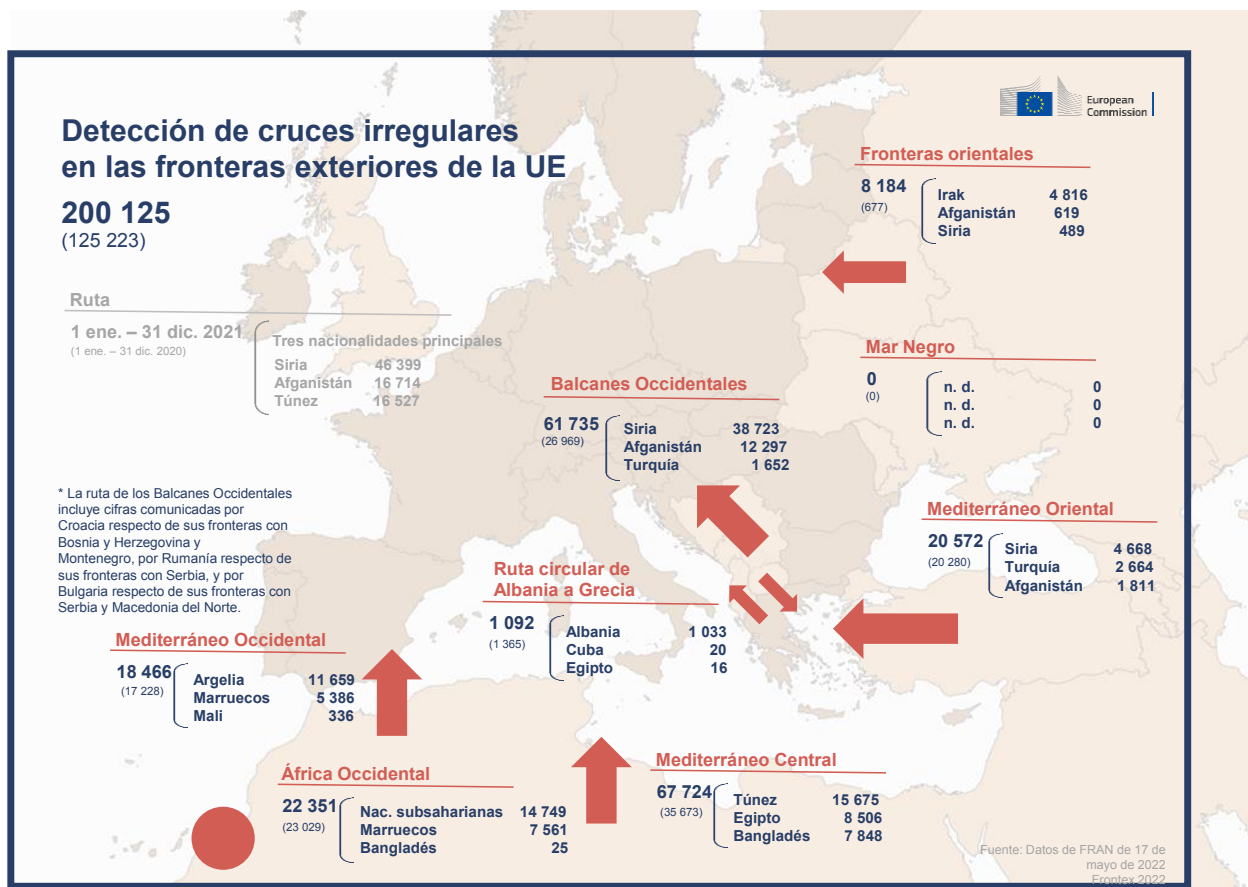
En términos de tendencia, la **ruta del Mediterráneo central, con Italia como principal país de destino**, fue una vez más la ruta migratoria más utilizada por los migrantes irregulares que llegaron a la UE en 2021 (el 34 % de los cruces irregulares de fronteras notificados). Esta tendencia se ha mantenido en 2022; a 8 de mayo de 2022, se habían notificado casi 11 800 llegadas por esta ruta, lo que supone una disminución del 7,6 % en comparación con el mismo período del año pasado. A 8 de mayo, se habían producido en total 11 797 cruces irregulares de fronteras en Italia y solo 1 en Malta en 2022. Las llegadas a España a través de las rutas del **Mediterráneo occidental** y de **África occidental** también siguieron siendo elevadas: a 8 de mayo de 2022, se habían registrado 10 475 cruces irregulares de fronteras, un 32 % más que en el mismo período de 2021. Mientras que las llegadas a España peninsular disminuyeron en 2022 en comparación con el mismo período de 2021, se ha producido un aumento significativo (53 %) de llegadas a las Islas Canarias.

Si bien la presión migratoria siguió disminuyendo en **Grecia**, las llegadas a **Chipre** aumentaron considerablemente (un 123 %) en 2021, en comparación con 2020. A 8 de mayo de 2022, se habían notificado 3 031 llegadas a Grecia (un aumento del 24 % en comparación con el mismo período de 2021) y 6 755 a Chipre (un aumento del 142 %).

La presión también aumentó en la **ruta de los Balcanes Occidentales**, donde se notificaron 19 029 cruces irregulares de fronteras en los tres primeros meses de 2022, lo que representa un aumento del 125 % en comparación con el mismo período del año anterior.

Las llegadas irregulares de **Afganistán** a la UE han aumentado desde la toma del control por parte de los talibanes en agosto de 2021, pero se han mantenido a un nivel moderado.

Según Europol¹⁷, más del 90 % de los migrantes irregulares que llegan a la UE recurren a los traficantes de personas, ya sea durante todo el trayecto o parte de él. Dos tercios de ellos no cumplen los requisitos para obtener protección internacional al principio y deberán ser devueltos tarde o temprano.



¹⁷ [Favorecimiento de la inmigración clandestina | Europol \(europa.eu\).](https://www.europol.europa.eu/press-releases/2022/05/irregular-immigration-increases)

Recuadro 3. La agresión rusa contra Ucrania: el mayor desplazamiento europeo de personas desde la Segunda Guerra Mundial y la respuesta inmediata de la UE

Desde el inicio de la invasión militar de Ucrania por parte de Rusia, alrededor de 6 millones de personas procedentes de Ucrania y Moldavia han entrado en la Unión Europea, de las cuales 200 000 son nacionales de terceros países no ucranianos. Los ucranianos titulares de pasaportes biométricos llegan como viajeros exentos de la obligación de visado y a menudo se reúnen con sus familiares y amigos en distintos Estados miembros.

La UE ha gestionado eficazmente las enormes consecuencias adoptando tanto disposiciones del acervo de Schengen como otras medidas:

- habida cuenta de la situación excepcional en las fronteras de la Unión con Ucrania, la Comisión proporcionó directrices operativas¹⁸ destinadas a ayudar a los guardias de fronteras de los Estados miembros a **gestionar eficazmente las llegadas a las fronteras**, manteniendo al mismo tiempo un elevado nivel de seguridad.
- El 4 de marzo de 2022, el Consejo, a propuesta de la Comisión, adoptó por primera vez y por unanimidad la Decisión de Ejecución¹⁹ por la que se concede protección temporal²⁰ debido a la afluencia masiva de personas desplazadas de Ucrania como consecuencia de la guerra.
- Se ha intensificado la actividad de la Red de preparación y gestión de crisis migratorias de la UE (la «Red del Plan rector de migración»)²¹ para garantizar un intercambio permanente de información y una respuesta coordinada a los problemas provocados por estos acontecimientos.
- La Comisión también creó la **Plataforma de Solidaridad**, que reúne a los Estados miembros, los países asociados a Schengen, agencias de la UE y organizaciones internacionales, con la participación de Ucrania y Moldavia, para coordinar el apoyo a las personas que huyen de la guerra en Ucrania y a los países que las acogen.
- En el Consejo extraordinario de Justicia y Asuntos de Interior celebrado el 28 de marzo, la Comisión presentó un plan de acción de diez puntos²², coordinado previamente con la Presidencia francesa del Consejo de la UE, para una mayor coordinación europea en la acogida de las personas que huyen de la guerra en Ucrania.
- **Las agencias de la UE** prestaron rápidamente un apoyo concreto:
 - **Frontex** desplegó inmediatamente personal adicional en las fronteras entre la UE y Ucrania, en el marco de la operación conjunta Terra²³ que ya estaba en marcha y también a petición de los Estados miembros. Desde el 27 de abril de 2022, se han desplegado 297 miembros del Cuerpo Permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas en las fronteras exteriores orientales de la UE (como las compartidas con Ucrania, Moldavia, Rusia y Bielorrusia). Frontex también ayudó a 718 nacionales de terceros países que huían de la guerra a regresar de forma segura a sus países de origen.
 - Frontex apoya activamente los esfuerzos de las autoridades moldavas sobre el terreno para dar respuesta al doble reto de regular la afluencia y la consiguiente salida de cientos de miles

¹⁸ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0304\(10\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0304(10)&from=ES).

¹⁹ Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, de 4 de marzo de 2022, por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal.

²⁰ La protección temporal otorga a las personas que huyen de la guerra el derecho a un permiso de residencia, a un alojamiento adecuado, a acceder al mercado laboral, la atención sanitaria, la asistencia social y la educación, así como la posibilidad de reunirse con sus familiares en determinadas circunstancias, sin perjuicio del derecho a acceder al procedimiento de asilo.

²¹ Recomendación (UE) 2020/1366 de la Comisión, de 23 de septiembre de 2020, sobre un mecanismo de la UE para la preparación y gestión de crisis migratorias.

²² https://ec.europa.eu/home-affairs/10-point-plan-stronger-european-coordination-welcoming-people-fleeing-war-ukraine_en.

²³ La operación conjunta Terra 2022, organizada por Frontex, se desarrolla en doce Estados miembros de la UE y abarca sesenta y dos pasos fronterizos. En total, más de cuatrocientos cincuenta agentes del cuerpo permanente procedentes de veintiocho países de la UE y de Schengen prestan apoyo a las autoridades nacionales en la gestión de las fronteras. El objetivo de la operación es reforzar los controles fronterizos en las fronteras terrestres de la UE, ayudar a los países en la lucha contra la delincuencia transfronteriza y reforzar la seguridad interior de la UE.

de refugiados que huyen de la guerra en Ucrania. Tras la celebración en tiempo récord de un acuerdo sobre el estatuto con Moldavia, a 27 de abril, Moldavia cuenta con setenta agentes permanentes de la Guardia Europea de Fronteras y Costas desplegados en su territorio.

- Los expertos y agentes invitados de **Europol** desplegados en las fronteras exteriores de la UE están apoyando a los Estados miembros, mediante el refuerzo de los controles de seguridad secundarios y el análisis de la información penal para apoyar las investigaciones y ofrecer un panorama completo de las actividades delictivas y un análisis consolidado de los datos.
- La **Agencia de los Derechos Fundamentales** visitó a todos los Estados miembros limítrofes con Ucrania y Moldavia, observando y analizando la situación de los derechos fundamentales en los pasos fronterizos y los centros de registro y acogida.
- A raíz de la propuesta de la Comisión, el 25 de febrero de 2022, el Consejo adoptó una **suspensión parcial de la facilitación de la expedición de visados entre la UE y Rusia.**

En general, la existencia misma de un espacio Schengen sin fronteras ha brindado a Europa una oportunidad única para dar una respuesta cohesionada a los retos, ya sea ofreciendo a las personas que huyen protección en el país más adecuado para ellas como coordinando las ofertas de solidaridad y los traslados desde los Estados miembros situados en primera línea a otros Estados miembros de UE.

3.2. Situación en las fronteras interiores

Desde septiembre de 2015, los controles fronterizos en las fronteras interiores se han restablecido más de doscientas ochenta veces. Existen tres motivos principales por los que los Estados miembros han notificado a la Comisión el restablecimiento temporal de los controles fronterizos en el espacio Schengen: 1) los relacionados con la crisis de refugiados de 2015 por razón de los movimientos secundarios, 2) los relacionados con la lucha contra el terrorismo y 3) los relacionados con las medidas para limitar la propagación de la COVID-19.

A lo largo de los años, la Comisión ha mantenido un estrecho diálogo político y técnico con los Estados miembros que han establecido controles permanentes en las fronteras interiores, con vistas a comprender la situación y explorar medidas alternativas específicas. En 2017, la Comisión propuso modificar las normas aplicables, sobre la base de las Recomendaciones de la Comisión²⁴ adoptadas ese mismo año con vistas a allanar el camino para la supresión de los controles permanentes en las fronteras interiores. Sin embargo, esta propuesta no recibió suficiente apoyo en el Consejo. Tras reflexionar sobre estos debates y sobre la base de las consultas con los Estados miembros y las partes interesadas²⁵, en diciembre de 2021 la Comisión presentó nuevas modificaciones del Código de fronteras Schengen que sustituyen su propuesta anterior. Las modificaciones específicas propuestas se basan en las lecciones aprendidas y en la experiencia adquirida durante la pandemia de COVID-19 y abordan las preocupaciones planteadas por los Estados miembros, protegiendo al mismo tiempo el espacio Schengen, en el que los controles en las fronteras interiores deben seguir siendo una medida de último recurso.

²⁴ 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 [C(2017) 3349, 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 [C(2017) 6560, DO L 259 de 7.10.2017, p. 25].

²⁵ Como se indica en el anexo 2 de la evaluación de impacto que acompaña a la propuesta COM(2021) 891, entre noviembre de 2020 y febrero de 2021 se llevó a cabo una consulta con las partes interesadas que abarcó, principalmente, la consulta con partes interesadas específicas a través del Foro de Schengen y talleres temáticos divididos en función del tema y de las partes interesadas participantes. En la consulta participaron los Estados miembros, el Parlamento Europeo, transportistas y ONG.

En la reciente sentencia en los asuntos acumulados C-368/20 y C-369/20²⁶, el Tribunal de Justicia subrayó que, por tratarse de una medida excepcional, la posibilidad de restablecer los controles en las fronteras interiores debía interpretarse en sentido estricto²⁷. La Comisión y el Consejo han entablado conversaciones con los Estados miembros sobre las implicaciones de la sentencia. Entretanto, la Comisión está revaluando las notificaciones más recientes de controles en las fronteras interiores a la luz de la sentencia.

Recuadro 4. Impacto de la COVID-19

La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto 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. Al inicio de la pandemia, la mayoría de los Estados miembros restablecieron los controles en las fronteras interiores, antes de establecerse una coordinación entre ellos, lo que en ocasiones puso en peligro el correcto funcionamiento del mercado único. En respuesta a ello, la Comisión instó al Consejo a que requiriera una decisión coordinada²⁸ en lo que respecta a las restricciones de los viajes no esenciales de terceros países al espacio Schengen. Este llamamiento recibió el apoyo de todos los Estados miembros de la UE (a excepción de Irlanda) y de todos los países asociados a Schengen y posteriormente se incluyó en una Recomendación del Consejo²⁹. Sin embargo, los Estados miembros han aplicado esta Recomendación de maneras muy diferentes, poniendo así en peligro el funcionamiento general del espacio Schengen. Las medidas de coordinación *ad hoc* adoptadas por la Comisión en los dos últimos años han contribuido a gestionar la crisis de manera más ordenada. La Comisión también ha colaborado con los Estados miembros para determinar sus necesidades a fin de hacer frente a la pandemia de forma eficaz, en particular en el marco del Dispositivo de Respuesta Política Integrada a las Crisis (RPIC) del Consejo. Sin embargo, la crisis también puso de manifiesto la necesidad de un marco jurídico específico para la adopción de dichas medidas en las fronteras exteriores en caso de producirse situaciones similares en el futuro, el cual forma parte de la propuesta de la Comisión de modificación del Código de fronteras Schengen, adoptada en diciembre de 2021. Las circunstancias de la pandemia también han afectado a la planificación y la ejecución del proceso de evaluación y seguimiento de Schengen, en particular en el ámbito de la política común de visados.

3.3. Completar el espacio Schengen

Desde 2011, la Comisión ha defendido activamente la necesidad de completar Schengen y ha instado a los Estados miembros a que adopten rápidamente las medidas necesarias para permitir la adhesión de los Estados miembros de la UE que todavía no forman parte del espacio sin controles en las fronteras interiores. Esto aumentará la seguridad de la UE en su conjunto.

Durante los últimos meses, se han tomado importantes medidas políticas. En diciembre de 2021, el Consejo reconoció³⁰ que Croacia había cumplido las condiciones necesarias para la plena aplicación del acervo de Schengen. Ahora corresponde al Consejo presentar un proyecto de

²⁶ La sentencia se refiere a la legalidad de las prórrogas de los controles en las fronteras interiores más allá de los plazos establecidos en el Código de fronteras Schengen y aporta importantes aclaraciones a este respecto.

²⁷ Véase el apartado 69 de la sentencia C-368/20.

²⁸ COM(2020) 115 final.

²⁹ 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.

³⁰ Conclusiones del Consejo sobre el cumplimiento de las condiciones necesarias para la plena aplicación del acervo de Schengen en Croacia.

Decisión³¹ sobre la supresión de los controles en las fronteras interiores y consultar al Parlamento Europeo.

Por otra parte, Rumanía y Bulgaria también están a la espera de la Decisión del Consejo, aunque siguen aplicando activamente el acervo de Schengen, en particular en relación con la gestión de las fronteras exteriores con Ucrania. Desde 2011, la Comisión ha confirmado que Bulgaria y Rumanía cumplen las condiciones necesarias para adherirse a Schengen. En el marco de la reforma del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen, ambos Estados miembros hicieron una declaración conjunta³² al Consejo en la que destacaban su compromiso de aplicar correctamente el acervo de Schengen y de contribuir al buen funcionamiento del espacio sin controles en las fronteras interiores. Para demostrar este compromiso y reforzar la confianza mutua, invitaron voluntariamente a un equipo, bajo la coordinación de la Comisión, a evaluar la aplicación de las últimas medidas de desarrollo del acervo de Schengen desde las evaluaciones de 2011, centrándose en la gestión de las fronteras exteriores y la cooperación policial. La Comisión está dispuesta a coordinar y aplicar estas evaluaciones voluntarias. La Comisión insta una vez más al Consejo a que adopte las medidas necesarias para consolidar el espacio Schengen mediante la adopción de la decisión por la que se permita oficialmente a Bulgaria, Croacia y Rumanía a formar parte de él³³.

El proceso de evaluación del cumplimiento por parte de Chipre de los requisitos necesarios para adherirse al espacio Schengen también está en curso. El 3 de mayo de 2022, el Parlamento Europeo adoptó por amplia mayoría y sobre la base de la propuesta de la Comisión el informe sobre la aplicación en Chipre de las disposiciones del acervo de Schengen relativas al Sistema de Información de Schengen. Como siguiente paso, se espera que el Consejo adopte en el segundo semestre de 2022 una Decisión relativa a la aplicación en Chipre de las disposiciones del acervo de Schengen relativas al Sistema de Información de Schengen, que irá seguida de una evaluación del funcionamiento del sistema.

4. Prioridades derivadas de las evaluaciones de Schengen

Además de una gobernanza sólida, el buen funcionamiento del espacio Schengen depende de la aplicación correcta y oportuna del acervo de Schengen. Estas normas garantizan que todos los Estados miembros apliquen criterios uniformes para los controles de entrada y salida en la frontera exterior común, desarrollen la cooperación entre los guardias de fronteras, la policía nacional y las autoridades judiciales, utilicen sistemas adecuados de intercambio de información y apliquen una política común de retorno. Garantizan la armonización de las condiciones de entrada y una política común de visados para mantener un alto nivel de seguridad interior y la posibilidad de viajar sin someterse a controles en las fronteras interiores. Dada la gran cantidad de datos personales que se procesan, el respeto de los requisitos en materia de protección de datos desempeña un papel clave. La correcta ejecución de todas estas normas no solo garantiza la seguridad de los ciudadanos en un espacio sin fronteras interiores, sino que también crea sinergias entre las autoridades nacionales.

La ayuda financiera con cargo a los fondos de la UE (el Fondo de Seguridad Interior, el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados y el Fondo de Asilo, Migración e Integración) también facilita la correcta aplicación del acervo de Schengen. La intención de la Comisión es garantizar que los Estados miembros dispongan de recursos suficientes para aplicar las

³¹ Esta Decisión debe ser adoptada por unanimidad de los miembros que representan a los Estados miembros que ya aplican las disposiciones pertinentes y del Estado miembro adherente.

³² Véase el apartado 26 del INFORME RESUMIDO. COMITÉ DE REPRESENTANTES PERMANENTES, de 28 de febrero y 2 y 4 de marzo de 2022 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7304-2022-INIT/en/pdf>.

³³ De conformidad con las respectivas Actas de Adhesión, el Consejo adoptará una decisión por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo.

recomendaciones con implicaciones financieras derivadas de las evaluaciones de Schengen. Por consiguiente, teniendo en cuenta el calendario de las evaluaciones, se anima a los Estados miembros a que destinen los recursos necesarios, en el marco de sus programas nacionales, para dar prioridad a las deficiencias detectadas en los informes de evaluación, especialmente en caso de que se hayan detectado deficiencias graves.

Si bien las evaluaciones de Schengen de los últimos años han demostrado que, en términos generales, los Estados miembros aplican adecuadamente el acervo de Schengen, siguen existiendo algunas deficiencias y medidas clave que deben tratarse con carácter prioritario. Las deficiencias no deben considerarse aisladamente, sino teniendo en cuenta su interrelación con otros ámbitos cubiertos por el mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen y la posibilidad de que perjudiquen al espacio Schengen. Algunas de estas deficiencias afectan a diferentes ámbitos de actuación de manera transversal y, debido a sus múltiples consecuencias, pueden tener un mayor impacto en el buen funcionamiento del espacio Schengen.

Durante el primer ciclo de evaluación de Schengen (2015-2019), se detectaron deficiencias graves en diez evaluaciones relativas a tres ámbitos de actuación³⁴ y, en el período 2020-2021, se detectaron deficiencias en un cuarto ámbito³⁵. En algunos casos, estas deficiencias graves se refieren a cuestiones que ponen en peligro el funcionamiento general del espacio Schengen y, en otros casos, representan un grave peligro para los derechos fundamentales. Cuando se detectan deficiencias graves, los Estados miembros son objeto de un estrecho seguimiento para garantizar la rápida aplicación de medidas correctoras, en particular mediante la realización de nuevas visitas. La reforma del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen permitirá establecer un sistema de supervisión aún más sólido que acelerará todo el proceso, especialmente cuando se detecten deficiencias graves, para lo cual se prevé un procedimiento acelerado específico.

4.1. Gestión de las fronteras exteriores

Las fronteras exteriores deben protegerse y gestionarse de manera eficiente, garantizando el pleno respeto de los derechos de las personas que solicitan protección. El cruce sin problemas de las fronteras debe ir acompañado de la garantía de un alto nivel de seguridad. La norma es contar con procedimientos de control fronterizo eficaces, centrados en la seguridad y basados en la obtención de información completa antes de la llegada y en la consulta de las bases de datos pertinentes para garantizar que se realicen controles sistemáticos de todas las personas que cruzan las fronteras exteriores. Los Estados miembros también están obligados a velar por el establecimiento de un mecanismo completo de supervisión y de vigilancia eficaz en las fronteras exteriores a fin de garantizar un conocimiento completo de la situación y proporcionar una respuesta adecuada, especialmente para salvar vidas en el mar.

Un desafío particular es la instrumentalización de migrantes con fines políticos, respecto de la cual la Comisión presentó propuestas específicas en diciembre de 2021, en respuesta al llamamiento del Consejo Europeo: la modificación del Código de fronteras Schengen, definiendo la instrumentalización de la migración³⁶, y un nuevo instrumento que aborda las situaciones de instrumentalización en el ámbito de la migración y el asilo³⁷. Se espera que la adopción de estas

³⁴ Informe 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] y evaluación de impacto para la elaboración de la propuesta de reforma del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen (SWD/2021/119 final).

³⁵ En el primer ciclo de evaluación, el mecanismo detectó deficiencias graves en diez evaluaciones relativas a tres ámbitos: la gestión de las fronteras exteriores (España, Grecia, Islandia y Suecia), la política común de visados (Países Bajos y Finlandia) y el Sistema de Información de Schengen (Bélgica, España, Francia y el Reino Unido). En el período 2020-2021, detectó graves deficiencias en el ámbito del retorno en Grecia.

³⁶ COM(2021) 891.

³⁷ COM(2021) 890.

propuestas proporcione un marco sólido para las situaciones de instrumentalización en el futuro y haga innecesario recurrir a medidas *ad hoc* en virtud del artículo 78, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)³⁸.

La gestión europea integrada de las fronteras es una responsabilidad compartida de todos los Estados miembros y los países asociados a Schengen, así como de las instituciones y las agencias de la Unión. En este contexto, la Guardia Europea de Fronteras y Costas desempeña un papel clave al reunir a las autoridades nacionales pertinentes y a Frontex. Las deficiencias en las fronteras exteriores de un país pueden afectar a todos los Estados miembros y, por consiguiente, poner en peligro el funcionamiento del espacio Schengen. Por consiguiente, la gestión de las fronteras de los Estados miembros debe estar integrada para garantizar una gestión eficaz, eficiente y coordinada de las fronteras exteriores de la UE.

Las evaluaciones de Schengen han puesto de manifiesto que, en los últimos años, los Estados miembros han hecho inversiones considerables para proteger mejor las fronteras exteriores, lo que ha dado lugar a mejoras demostradas durante el segundo ciclo de evaluación (a partir de 2020) y a un nivel adecuado de gestión de las fronteras exteriores en general. Sin embargo, las evaluaciones han detectado algunas deficiencias, como la relativa a **la ausencia general de una gobernanza estratégica y planificación adecuadas de las capacidades nacionales** para la gestión integrada de las fronteras, lo cual se traduce en una cooperación interinstitucional reducida, un solapamiento de competencias entre las distintas autoridades de las fronteras exteriores y una asignación dispersa de los recursos. Estas deficiencias están relacionadas, en particular, con la planificación a largo plazo de los **recursos humanos y la formación**, así como con el uso sistemático de los sistemas de información para el control de las fronteras, en particular, en lo que respecta al **bajo nivel de conectividad** en algunos lugares para hacer posibles los controles sistemáticos mediante la consulta de las bases de datos pertinentes. Las diferencias en la ejecución y la calidad de los análisis de riesgos y las evaluaciones de vulnerabilidad de los Estados miembros son motivo de preocupación.

Por lo que respecta al control de las fronteras (las inspecciones fronterizas y la vigilancia de fronteras), las evaluaciones de Schengen pusieron de manifiesto que, en general, la aplicación del acervo de Schengen por parte de los Estados miembros es adecuada. La evaluación de Schengen también señaló que los Estados miembros habían adoptado buenas prácticas y actividades innovadoras para cumplir los criterios de Schengen de manera eficiente. A pesar de los avances generales registrados, existen deficiencias recurrentes en la vigilancia de las fronteras exteriores y procedimientos deficientes de control en algunos pasos fronterizos. En la mayoría de los Estados miembros, el control fronterizo se lleva a cabo de conformidad con un exhaustivo análisis de riesgos; sin embargo, siguen detectándose deficiencias en la forma en que algunos Estados miembros aplican el modelo europeo de análisis de riesgos para el control fronterizo³⁹, lo que se traduce en un conocimiento insuficiente de la situación, una planificación dispersa de los recursos y acciones operativas inadecuadas.

En algunos pasos fronterizos, los controles no se llevan a cabo de forma sistemática y no se ajustan a las normas. Esto se debe principalmente a la falta de recursos humanos suficientes, a la falta de formación de los guardias de fronteras y a la escasa conectividad con las bases de datos, lo que impide que los controles mediante la consulta de las bases de datos pertinentes, como el Sistema de Información de Schengen y la base de datos de Interpol sobre documentos de viaje

³⁸ El 1 de diciembre de 2021, la Comisión adoptó una propuesta de Decisión del Consejo basada en el artículo 78, apartado 3, del TFUE destinada a apoyar a Letonia, Lituania y Polonia mediante el establecimiento de las medidas y el apoyo operativo necesarios para gestionar de manera ordenada y digna la llegada de personas instrumentalizadas por Bielorrusia, respetando plenamente los derechos fundamentales.

³⁹ Modelo integrado común de análisis de riesgos <https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-and-monitoring/ciram/>

robados y perdidos (SLTD), se lleve a cabo de manera uniforme y sistemática, dando así lugar a importantes lagunas en materia de seguridad. Esto podría representar una amenaza para el orden público, la seguridad interior, la salud pública y las relaciones internacionales de cualquiera de los Estados miembros y de la UE en su conjunto.

Estas deficiencias se ven agravadas por la ejecución y aplicación deficientes de la Directiva sobre responsabilidad de los transportistas⁴⁰ y de la **Directiva relativa a la información anticipada sobre los pasajeros**⁴¹ en algunos Estados miembros. Para luchar contra la inmigración irregular y garantizar la eficacia de los controles fronterizos, las compañías aéreas tienen la obligación de comunicar, a más tardar al término del embarque, cuando lo soliciten las autoridades encargadas de los controles de personas en las fronteras exteriores, la información relativa a las personas que transportarán a un paso fronterizo habilitado por el que entrarán en el territorio de un Estado miembro. Cuando esta comunicación no se lleva a cabo, los guardias de fronteras no disponen de toda la información necesaria para llevar a cabo controles fronterizos adecuados. Se prevé una revisión de la Directiva relativa a la información anticipada sobre los pasajeros a finales de 2022⁴² con el fin de colmar las lagunas que también puso de manifiesto la evaluación de 2020 y garantizar las condiciones para una implementación satisfactoria.

Algunos Estados miembros tienen una **visión fragmentada de la situación nacional** y unas capacidades de detección y de respuesta reducidas, especialmente en las fronteras marítimas y terrestres, debido a la falta de sistemas integrados de vigilancia de fronteras, una coordinación y cooperación insuficientes entre sus autoridades nacionales de control de fronteras y una **aplicación dispersa del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR)**⁴³, lo cual afecta a la calidad del control fronterizo. Estas deficiencias podrían reducir la eficiencia operativa en la gestión de las fronteras exteriores y la capacidad de respuesta, lo que pondría en peligro el espacio Schengen. Esto es especialmente válido en las fronteras marítimas y terrestres, debido a las capacidades limitadas y a los sistemas integrados de vigilancia de fronteras, que afectan a la calidad del control fronterizo. Estas deficiencias podrían reducir la eficiencia operativa en la gestión de las fronteras exteriores y la capacidad de respuesta, lo que pondría en peligro el espacio Schengen.

El respeto de los derechos fundamentales y, en particular, del principio de no devolución es clave en la gestión de las fronteras exteriores de la UE. En 2020, los observadores de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea empezaron a participar en las evaluaciones de Schengen en el ámbito de las fronteras exteriores. Han contribuido a identificar deficiencias y recomendaciones de mejora. Las denuncias de violaciones de los derechos fundamentales en las fronteras exteriores siempre son motivo de preocupación. La evaluación eficaz de todas las posibles violaciones y la realización de investigaciones rápidas e independientes, cuando proceda, son esenciales para garantizar la protección de los derechos fundamentales en las fronteras exteriores. Los mecanismos de supervisión independientes de los derechos fundamentales son una buena práctica en esta materia que la Comisión seguirá apoyando y financiando. El respeto de los derechos fundamentales es un aspecto cubierto por el nuevo mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen que garantizará la adopción de medidas para evitar deficiencias y subsanarlas.

⁴⁰ Directiva 2001/51/CE del Consejo, de 28 de junio de 2001, por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985.

⁴¹ 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.

⁴² Véase el anexo I del programa de trabajo de la Comisión para 2022 [COM(2021) 645 de 19.10.2021].

⁴³ El Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR) es un marco para el intercambio de información y la cooperación entre los Estados miembros y Frontex para mejorar el conocimiento de la situación y aumentar la capacidad de reacción en las fronteras exteriores.

Recuadro 5. Prioridades para la gestión de las fronteras exteriores europeas

- La aplicación eficiente de la gestión europea integrada de las fronteras;
- un mayor uso del análisis de riesgos en el control fronterizo y la plena integración de los resultados de las evaluaciones de vulnerabilidad en la planificación y las operaciones de la Guardia Europea de Fronteras y Costas;
- la mejora de la calidad de los controles fronterizos mediante la aplicación de procedimientos basados en la información y el aumento del uso de la información disponible antes de la llegada, mediante la aplicación de sistemas de información para el control fronterizo y, en particular, la adopción por parte de la Comisión de una propuesta de revisión de la Directiva relativa a la información anticipada sobre los pasajeros;
- el refuerzo de los sistemas nacionales integrados de vigilancia de fronteras y de la cooperación entre agencias;
- la puesta en funcionamiento de sistemas nacionales sólidos de formación en materia de control fronterizo⁴⁴;
- la implementación de mecanismos nacionales de supervisión de los derechos fundamentales.

4.2. Política de visados

El espacio Schengen no puede funcionar de forma eficaz sin una política común de visados. Esta política es una herramienta para facilitar la entrada de visitantes legales, como los turistas y las personas que viajan por motivos de negocios, y evitar al mismo tiempo los riesgos para la seguridad y el riesgo de inmigración irregular a la UE. El Código de visados⁴⁵ establece condiciones y procedimientos armonizados para la tramitación de las solicitudes de visado y la expedición de visados, mientras que el Sistema de Información de Visados⁴⁶ garantiza que los consulados, los guardias de fronteras, las autoridades policiales, de inmigración y otras autoridades pertinentes tengan acceso a los datos de los solicitantes de visado.

Las restricciones de viaje relacionadas con la pandemia de COVID-19 provocaron una caída masiva de las solicitudes de visado Schengen. Mientras que, antes de la pandemia, los consulados de los Estados del espacio Schengen recibieron 16 millones de solicitudes de visado en 2018 y 17 millones en 2019, el número de solicitudes fue de 3 millones en 2020 y de 2,5 millones en 2021.

La pandemia también impuso restricciones a la realización de las evaluaciones de Schengen en este ámbito de actuación, ya que estas se están llevando a cabo en los consulados de los Estados miembros en terceros países sujetos a la obligación de visado. Solo se pudieron llevar a cabo dos evaluaciones en 2020 y 2021. Sin embargo, muchos Estados miembros hicieron importantes avances en la ejecución de sus planes de acción relacionados con evaluaciones anteriores. El cierre de doce planes de acción en los últimos dos años implica que se han subsanado con éxito un número considerable de las deficiencias detectadas.

En gran medida, los Estados miembros aplican adecuadamente la política común de visados mediante decisiones de expedición o denegación de visado que, en general, están bien justificadas. Algunas de las cuestiones más preocupantes son las siguientes:

- Las prácticas de los Estados miembros siguen presentando divergencias en lo que atañe a la validez de los visados o los documentos justificativos solicitados, a pesar de las normas relativas a la validez de los visados consagradas en el Código de visados y de las listas

⁴⁴ El Plan de estudios común para la formación básica de guardia de fronteras y costas de la UE es el único plan de estudios que establece los criterios básicos de aprendizaje en el nivel operativo de la vigilancia de fronteras en los Estados miembros de la Unión Europea. La Comisión y Frontex instan constantemente a los Estados miembros a que lo utilicen.

⁴⁵ Reglamento (CE) n.º 810/2009 (DO L 243 de 15.9.2009, p. 1).

⁴⁶ Reglamento (CE) n.º 767/2008 (DO L 218 de 13.8.2008, p. 60).

armonizadas y jurídicamente vinculantes de documentos justificativos aprobadas por la Comisión.

- La falta de formación y de personal suficientes, lo que da lugar a errores de procedimiento.
- El uso de proveedores de servicios externos está muy extendido, pero el seguimiento de sus actividades es insuficiente.
- El uso del Sistema de Información de Visados no es óptimo debido a la calidad en ocasiones insuficiente de los datos registrados en él, el hecho de que los sistemas nacionales de tramitación de casos no siempre están adaptados al Código de visados y al flujo de trabajo del Sistema de Información de Visados, la falta de formación informática adecuada y el conocimiento limitado de determinados beneficios y funcionalidades del sistema.

Como parte del proceso de seguimiento de evaluaciones anteriores, la Comisión ha pedido repetidas veces a los Estados miembros que abordaran estas cuestiones, y se ha proporcionado un apoyo financiero adecuado, en el marco del Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras del Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras (2021-27), para apoyar las acciones pertinentes.

El 27 de abril de 2022, la Comisión presentó una propuesta de **digitalización del proceso de expedición de visados** para modernizar y aumentar la eficiencia del proceso de presentación y tramitación de las solicitudes de visado, reforzando al mismo tiempo la seguridad del espacio Schengen. Ese mismo día, la Comisión propuso suprimir la obligación de visado para los nacionales de Kuwait y Qatar. En los próximos meses, llevará a cabo una evaluación del Código de visados revisado que entró en vigor en febrero de 2020. Seguirá supervisando de cerca a los terceros países a los que se haya concedido acceso sin visado a la UE, en particular a través del informe sobre el mecanismo de suspensión de visado⁴⁷, y también seguirá trabajando en estrecha colaboración con los Estados miembros interesados y con los Estados Unidos para lograr la plena reciprocidad de la exención de visados para los Estados miembros pendientes, a saber, Bulgaria, Chipre y Rumanía. Además, la Comisión, en coordinación con los Estados miembros, sigue de cerca los programas de ciudadanía para inversores de terceros países con exención de visado, ya que los beneficiarios de dichos programas pueden acceder al espacio Schengen sin visado. Recientemente, a propuesta de la Comisión, el Consejo decidió suspender temporalmente los requisitos para la exención de visado para los titulares de pasaportes de Vanuatu expedidos a partir de 2015 debido a los riesgos relacionados con su programa de ciudadanía para inversores⁴⁸. Los Estados miembros deberán seguir trabajando en estrecha colaboración con eu-LISA y la Comisión para mejorar sus sistemas informáticos de tramitación de visados para adaptarse a la mejora del Sistema de Información de Visados. Las evaluaciones de Schengen en este ámbito de actuación se reanudarán en junio de 2022 teniendo debidamente en cuenta la evolución de la situación epidemiológica.

Recuadro 6. Prioridades de la política de visados

- Un progreso rápido de las negociaciones sobre la propuesta relativa a la digitalización de los procedimientos de visado;
- un progreso rápido de las negociaciones sobre la propuesta de exención de visado para Kuwait y Qatar;

⁴⁷ La Comisión debe informar anualmente al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el cumplimiento ininterrumpido de los requisitos para la exención de visado por parte de los países cuyos nacionales obtuvieron el acceso sin visado hace menos de siete años, tras la conclusión positiva de un diálogo sobre la liberalización de visados (Bosnia y Herzegovina, Georgia, Montenegro, República de Albania, República de Macedonia del Norte, República de Moldavia, República de Serbia y Ucrania). El cuarto informe sobre el mecanismo de suspensión de visados se adoptó el 4 de agosto de 2021 [COM(2021) 602].

⁴⁸ EU 2022/366.

- la preparación para la aplicación del Sistema de Información de Visados revisado;
- el refuerzo de la supervisión de los terceros países que han obtenido acceso sin visado a la UE;
- el refuerzo del seguimiento de los regímenes de ciudadanía y residencia para inversores de terceros países, en consonancia con la recomendación C/2022/2028⁴⁹;
- la reanudación de las evaluaciones de Schengen a partir de junio de 2022.

4.3. Retorno de personas sin derecho legal de permanencia

La intensificación de los esfuerzos para reducir la inmigración irregular a la UE y proteger mejor las fronteras exteriores debe ir acompañada de la adopción de medidas para el **retorno** efectivo de los nacionales de terceros países en situación irregular en el territorio de los Estados miembros. Todos los años, unos 400 000 nacionales de terceros países reciben la orden de abandonar el territorio, pero solo 140 000 (menos en 2020, debido también a las medidas restrictivas para contener la pandemia) de esas personas regresan efectivamente a un tercer país, de los cuales en torno al 45 % son retornos voluntarios. La mejora de la eficacia de los sistemas de retorno de los Estados miembros es también un aspecto importante de los esfuerzos para establecer un sistema común de retorno de la UE, tal como se indica en el Pacto sobre Migración y Asilo, que combine estructuras más sólidas dentro de la UE, en particular un marco jurídico reforzado mediante la refundición de la Directiva sobre retorno, con una cooperación más eficaz con terceros países. Además, en consonancia con la Estrategia de la UE sobre el retorno voluntario y la reintegración, adoptada en abril de 2021, se está desarrollando un enfoque más uniforme y coordinado entre los Estados miembros para aprovechar todo el potencial del retorno voluntario y la reintegración, con el fin de impulsar la eficacia y la sostenibilidad del sistema común de retorno de la UE en beneficio mutuo de los retornados, de la UE y de los terceros países.

Las evaluaciones de Schengen han demostrado mejoras en este ámbito, y la legislación y las prácticas nacionales de los Estados miembros ahora se ajustan mejor a los requisitos de la Directiva sobre retorno. Sin embargo, aún pueden realizarse mejoras para garantizar el pleno respeto de los derechos fundamentales. Se han detectado deficiencias graves en un Estado miembro debido a condiciones inadecuadas de detención y la falta de garantías procesales suficientes.

Asimismo, por lo que se refiere a la eficacia de los sistemas de retorno, no todos los Estados miembros emiten sistemáticamente decisiones de retorno a los nacionales de terceros países sin derecho legal de permanencia. Existen prácticas divergentes en relación con las prohibiciones de entrada, que no se dictan sistemáticamente a los nacionales de terceros países que no cumplen la obligación de retorno, lo que limita su efecto disuasorio.

La **ejecución efectiva de las decisiones de retorno sigue planteando dificultades** y sigue viéndose influenciada por la limitada cooperación con terceros países en materia de readmisión. Pese a estas dificultades externas, existen obstáculos dentro de los sistemas nacionales, revelados por las evaluaciones de Schengen, que limitan la eficacia de los sistemas de retorno de los Estados miembros. Además, es necesario mejorar la recogida de datos sobre retornos para permitir la mejora de la elaboración, la aplicación y la evaluación de las políticas. Los principales problemas identificados en varios Estados miembros guardan relación con los siguientes aspectos:

- unos recursos limitados o insuficientes en términos de personal e infraestructura destinados al retorno;
- un seguimiento ineficaz o inexistente de la ejecución de las decisiones de retorno, en particular a través de sistemas informáticos de gestión de casos de retorno;

⁴⁹ C(2022) 724 final.

- una disponibilidad y un uso limitados de los programas de retorno voluntario y reintegración (en particular en lo que respecta al asesoramiento en materia de retorno);
- un uso limitado de medidas alternativas a la detención para evitar las fugas y una falta de capacidad suficiente de detención especializada.

La Comisión colabora estrechamente con los Estados miembros para garantizar la plena aplicación de las normas de retorno y efectuar el seguimiento adecuado, entre otras medidas, mediante procedimientos de infracción. Se presta especial atención a la ejecución de los procedimientos de retorno, como la emisión de decisiones de retorno y su ejecución efectiva, así como al respeto de los derechos de los migrantes, en particular los niños y las personas vulnerables, durante todas las fases del proceso de retorno.

El 2 de marzo de 2022, la Comisión designó al primer coordinador de retornos de la UE. El coordinador reunirá los capítulos de la política de retorno de la UE, basándose en las experiencias positivas de los Estados miembros en la gestión de los retornos y facilitando una aplicación sin fisuras e interrelacionada del proceso de retorno. La Comisión está creando una Red de Alto Nivel para el Retorno que ayudará al coordinador de retornos a facilitar la cooperación práctica entre los Estados miembros, la Comisión y Frontex y servirá de espacio de confianza para el intercambio constructivo y el diálogo de alto nivel sobre cuestiones de retorno.

Recuadro 7. Prioridades de la política de retorno

- La rápida adopción del marco jurídico renovado en materia de retorno basado en la refundición de la Directiva sobre retorno;
- el fomento del retorno voluntario y la reintegración como parte integrante de un sistema común de retorno de la UE, en consonancia con la estrategia de la UE sobre el retorno voluntario y la reintegración;
- el pleno aprovechamiento del apoyo operativo y práctico de Frontex en este ámbito.

4.4. Cooperación policial⁵⁰

En un espacio sin controles en las fronteras interiores, una **cooperación policial** sólida entre los Estados miembros es indispensable para garantizar la seguridad y la confianza en el espacio Schengen y, en particular en las regiones fronterizas. Según la Evaluación de la amenaza de la delincuencia grave y organizada (SOCTA) de la Unión Europea de 2021, cerca del 70 % de las redes de delincuencia organizada operan en más de tres Estados miembros. Los agentes de policía de toda la UE deben poder cooperar de manera eficaz, rápida y sistemática para luchar contra los delitos transnacionales.

Las evaluaciones de Schengen llevadas a cabo hasta la fecha en el ámbito de la cooperación policial han puesto de manifiesto que aunque, en términos generales, los Estados miembros cumplen desde el punto de vista legal con las disposiciones del acervo de Schengen, existen **algunos obstáculos que impiden el uso en la práctica de algunos de los instrumentos de cooperación policial transfronteriza** a disposición de los Estados miembros.

La cooperación policial transfronteriza, tal como se establece en la propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la cooperación policial operativa, se ve dificultada por la coexistencia en muchos Estados miembros de diferentes órganos policiales, por ejemplo, la policía militar, la policía civil o la policía nacional, regional o local. Es fundamental que todos los Estados

⁵⁰ Participan en la cooperación policial todas las autoridades competentes de los Estados miembros, incluidos los servicios de policía, los servicios de aduanas y otros servicios con funciones coercitivas especializados en la prevención, la detección y la investigación de infracciones penales (artículo 87 del TFUE).

miembros organicen su coordinación interna de manera que todos los servicios pertinentes puedan participar en la cooperación policial transfronteriza e internacional. Para ello, casi todos los Estados miembros han designado a un **punto de contacto único**⁵¹ competente para el intercambio de información y la cooperación operativa transfronteriza e internacional en materia policial. Los puntos de contacto únicos, que son la piedra angular de la cooperación policial transfronteriza y del intercambio de información operativa, adolecen de una falta de integración y de formación adaptada para el personal, lo que limita el beneficio del aumento notable del intercambio de información de los últimos años.

Una cooperación transfronteriza eficaz requiere medios de comunicación interoperables y un acceso móvil a las bases de datos pertinentes, con las salvaguardias necesarias. Los sistemas técnicos utilizados a escala nacional, como el correo electrónico seguro y los sistemas de comunicación por radio, deben estar disponibles para el intercambio transfronterizo seguro de información, especialmente en caso de persecuciones transfronterizas. Debido a la falta de herramientas técnicas adecuadas, en la mayoría de los Estados miembros, los agentes de policía recurren a herramientas de comunicación no seguras por radio o teléfonos móviles para comunicarse con sus respectivos despachos al realizar controles de antecedentes. Esto entraña un riesgo de falla de comunicación (frecuente en zonas montañosas) y de malentendidos (por ejemplo, en el caso de problemas de transliteración). Se plantean los mismos riesgos cuando los agentes de policía que trabajan sobre el terreno no tienen un acceso móvil adecuado a las bases de datos. Cuando los agentes de policía inspeccionan a personas en operaciones de patrulla conjunta o acciones conjuntas específicas en las zonas fronterizas, deben tener un acceso inmediato y adecuado a las bases de datos nacionales e internacionales a las que tienen acceso con arreglo a la legislación nacional. Si la información disponible o las medidas que deben adoptarse no se muestran correctamente, los delincuentes buscados, por ejemplo, podrían pasar desapercibidos por varios países. Además de los agentes de policía que trabajan sobre el terreno, los investigadores también necesitan un acceso más directo a las bases de datos internacionales pertinentes. Dado que la mayoría de los delincuentes operan a través de las fronteras, la detección temprana de los vínculos internacionales es crucial para el éxito de las investigaciones penales.

Por último, la medida en que se facilitan las **actividades policiales operativas transfronterizas** (como las persecuciones o la vigilancia transfronterizas) varía considerablemente en toda la UE. Mientras que algunos países permiten el acceso mutuo a las bases de datos de los servicios de seguridad (entre otras, las de la aduana y los guardias de fronteras), otros imponen limitaciones geográficas o temporales demasiado estrictas en el caso de persecuciones transfronterizas o no permiten que agentes de policía extranjeros detengan a sospechosos en su territorio durante las persecuciones.

El Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen (CAS)⁵², por el que se establecen los principios básicos de cooperación policial, y la Decisión marco 2006/960/JAI sobre la iniciativa de Suecia, por la que se simplifica el intercambio de información entre los servicios de seguridad, forman parte del acervo de Schengen. Las disposiciones del Convenio ofrecen una flexibilidad considerable a los Estados contratantes en cuanto a la forma de aplicarlo. En la práctica, los acuerdos bilaterales o multilaterales se utilizan sistemáticamente para seguir desarrollando esta

⁵¹ El «punto de contacto único» es el órgano central nacional responsable de la cooperación policial internacional a que se refiere el artículo 39, apartado 3, del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen.

⁵² Artículos 39 a 47 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen.

base común de referencia⁵³. Actualmente existen unos sesenta acuerdos de este tipo entre los Estados miembros de la UE.

Un problema importante en el ámbito de la cooperación policial es que el marco legislativo está fragmentado y concede a los Estados miembros una amplia flexibilidad en cuanto a la forma de aplicarlo. Las propuestas de cooperación policial⁵⁴ tienen por objeto abordar esta cuestión y reforzar la cooperación policial proporcionando canales y plazos claros para el intercambio de información y dando a Europol un papel más importante. La Comisión acoge con satisfacción los avances realizados por el Consejo, que tiene por objeto plasmar su planteamiento general en la Directiva y el Reglamento de junio de 2022 y aprobar la Recomendación relativa a la cooperación policial operativa. Por consiguiente, los diálogos tripartitos sobre estas propuestas aún podrían comenzar este año y su consiguiente adopción está prevista para antes de finales de 2023.

Resulta fundamental seguir desarrollando las herramientas a disposición de las autoridades policiales. El uso y el intercambio de información anticipada sobre los pasajeros en combinación con los registros de nombres de los pasajeros ya han dado resultados concretos en la lucha contra el terrorismo y los delitos graves. Se está preparando una nueva iniciativa legislativa para mejorar el uso de la información anticipada sobre los pasajeros también a efectos de aplicación de la ley, aumentando la seguridad jurídica y colmando las lagunas reveladas por la evaluación de 2020 de la Directiva relativa a la información anticipada sobre los pasajeros⁵⁵, a la vez que se proporcionan las garantías necesarias. La presentación de esta iniciativa está prevista para finales de 2022.

Recuadro 8. Prioridades para la cooperación policial

- La rápida adopción de las propuestas de cooperación policial y la aplicación de la Recomendación relativa a la cooperación policial operativa prevista por el Consejo para junio;
- la adopción por parte de la Comisión, antes de finales de 2022, de una propuesta de medida legislativa relativa a la información anticipada sobre los pasajeros para mejorar su uso a efectos de aplicación de la ley;
- una mayor integración de los canales de cooperación internacional, la mejora de los sistemas de gestión de casos y la automatización de los procesos en los puntos de contacto únicos;
- un acceso en línea eficaz y directo a las bases de datos de los servicios de seguridad nacionales, de la UE e internacionales para el personal de los puntos de contacto únicos, los investigadores y los agentes de policía que trabajan sobre el terreno, en la medida en que ello sea necesario para el desempeño de sus funciones;
- un acceso móvil eficaz a las bases de datos nacionales e internacionales para los agentes de policía que trabajan sobre el terreno, especialmente en las regiones fronterizas;
- la interoperabilidad de las herramientas de radiocomunicación.

4.5. Sistema de Información de Schengen

El Sistema de Información de Schengen (SIS) es la principal medida compensatoria de la supresión de los controles en las fronteras interiores, ya que ofrece un apoyo esencial para la aplicación de la política de migración y seguridad en todo el espacio Schengen y en sus fronteras exteriores.

⁵³ Artículo 39, apartado 5, del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen.

⁵⁴ Incluyen la Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la cooperación policial operativa [COM(2021) 780 final], la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al intercambio de información entre las autoridades policiales de los Estados miembros [COM(2021) 782 final] y la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al intercambio automatizado de datos para la cooperación policial [COM(2021) 784 final].

⁵⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0082&from=EN>.

La importancia del SIS para la seguridad y la gestión de las fronteras en Europa sigue aumentando. Aunque el uso del sistema se vio afectado por la crisis de la COVID-19 y la consiguiente reducción de los viajes y del número de controles fronterizos realizados durante ese período, su uso en Europa no ha dejado de aumentar, hasta alcanzar, a finales de 2021, un máximo de casi 90 millones de descripciones⁵⁶ introducidas por los Estados miembros en su base de datos⁵⁷. En diciembre de 2019, justo antes del inicio de la pandemia, el número de búsquedas en el Sistema de Información de Schengen alcanzó un récord de 6 600 millones, y las respuestas positivas alcanzaron un nivel récord de 283 713⁵⁸ (más del doble de las 128 598 respuestas positivas registradas en 2014). En 2021, se realizaron más de 7 000 millones de búsquedas en el SIS⁵⁹ y hubo 222 967 respuestas positivas, lo que contribuyó a resolver el mismo número de casos en los países europeos que utilizan el sistema.

Sobre la base de las evaluaciones de Schengen realizadas, puede concluirse que, **en general, los Estados miembros han aplicado y utilizado el Sistema de Información de Schengen de manera eficaz y uniforme**. Aunque en algunos Estados miembros se detectaron graves deficiencias en la aplicación del Sistema de Información de Schengen, estos países trabajan de forma activa para subsanarlas urgentemente.

Durante las evaluaciones, se detectaron algunas **deficiencias recurrentes**:

- Los Estados miembros no introducen toda la información pertinente en el Sistema de Información de Schengen. Por ejemplo, no siempre se adjuntan impresiones dactilares y fotografías, aunque estos datos estén disponibles a escala nacional. En algunos casos, esto se debe a la falta de herramientas técnicas o de procedimientos obligatorios a escala nacional que obligan a las autoridades que crean las descripciones a añadir estos datos cuando están disponibles.
- No toda la información disponible en la descripción del Sistema de Información de Schengen (por ejemplo, la fotografía de una persona) se muestra a los usuarios finales, es decir, los agentes de policía, los guardias de fronteras y otros usuarios que consultan el sistema. Esto dificulta la correcta identificación de la persona objeto de la descripción y la adopción de las medidas adecuadas.
- En algunos Estados miembros no se ha avanzado en el uso de nuevas herramientas, como la función de búsqueda de impresiones dactilares del SIS. Este retraso tiene consecuencias importantes que provocan lagunas en materia de seguridad.
- Las «oficinas Sirene», las estructuras administrativas que se ocupan del intercambio de información complementaria a las descripciones del Sistema de Información de Schengen, desempeñan un papel central en el funcionamiento del Sistema de Información de Schengen, pero no siempre cuentan con personal y recursos técnicos suficientes, como herramientas de flujo de trabajo automatizadas e integradas, que les permitan intercambiar esta información de forma eficaz.
- El refuerzo limitado de los recursos humanos y técnicos de las oficinas Sirene a menudo lleva al límite la capacidad de estas estructuras. La calidad y la rapidez del intercambio de información y la cooperación operativa entre las oficinas son cruciales para el seguimiento

⁵⁶ Una «descripción» es un conjunto de datos introducidos en el Sistema de Información de Schengen que permite a las autoridades competentes identificar a una persona o un objeto con vistas a la adopción de una medida específica.

⁵⁷ Esto supone casi 20 millones de descripciones adicionales en comparación con los datos de hace cuatro años (71 millones en diciembre de 2016).

⁵⁸ Una «respuesta positiva» es toda coincidencia que cumpla los siguientes criterios: a) haber sido confirmada por: i) el usuario final o ii) la autoridad competente con arreglo a los procedimientos nacionales, cuando la coincidencia en cuestión estuviese basada en la comparación de datos biométricos y b) requerir la adopción de medidas.

⁵⁹ Se realizaron 6 600 millones de búsquedas en el SIS en 2019 y 7 000 millones en 2021.

de las respuestas positivas para garantizar, por ejemplo, la protección de las personas desaparecidas y vulnerables.

- Algunos Estados miembros no han conectado sus sistemas de reconocimiento automático de matrículas con el Sistema de Información de Schengen, limitando así la seguridad general de Schengen y de las fronteras exteriores.

Recuadro 9. Prioridades para el Sistema de Información de Schengen

- La rápida aplicación del Sistema de Información de Schengen renovado, que incluirá nuevas categorías de descripciones y funcionalidades que mejorarán aún más la eficacia del Sistema de Información de Schengen.
- La dotación de personal y recursos suficientes para las oficinas Sirene de los Estados miembros y la automatización del flujo de trabajo para procesar el elevado número de respuestas positivas recibidas y garantizar la calidad y la rapidez del intercambio de información y la cooperación.
- El pleno uso de la función de búsqueda de impresiones dactilares del Sistema de Información de Schengen.

4.6. Protección de datos

Otra parte importante del acervo de Schengen son las normas en materia de protección de datos personales. Los principales requisitos normativos aplicables en este ámbito son las disposiciones específicas en materia de protección de datos personales del acervo del Sistema de Información de Schengen y del Sistema de Información de Visados y, en el futuro, las disposiciones de los nuevos sistemas de información [el Sistema de Entradas y Salidas, el Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV) y la interoperabilidad], del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)⁶⁰ a las que se remite el acervo de dichos sistemas y de la Directiva sobre protección de datos en el ámbito penal⁶¹.

Evaluar cómo los Estados miembros aplican y ejecutan el acervo de Schengen, en particular en relación con el Sistema de Información de Schengen y el Sistema de Información de Visados, teniendo en cuenta los requisitos en materia de protección de datos, constituye una garantía esencial.

Aunque no se han detectado deficiencias graves en la evaluación de Schengen y el cumplimiento de los actos del Derecho de la Unión aplicables a casos concretos debe evaluarse individualmente, sigue siendo necesario abordar varios **problemas recurrentes**:

- Algunas autoridades nacionales de protección de datos no cuentan con recursos humanos y financieros suficientes, lo que limita sus posibilidades de realizar todas las tareas relacionadas con el Sistema de Información de Schengen y el Sistema de Información de Visados.
- Algunas autoridades de protección de datos corren el riesgo de que su trabajo se vea sometido a una influencia externa, lo que podría afectar a su independencia.
- No se han otorgado a todas las autoridades de protección de datos poderes correctivos frente a las autoridades policiales.
- En algunos Estados miembros, se consideró necesario aumentar la frecuencia y el rigor de las inspecciones por parte de las autoridades de protección de datos para que pudieran cumplir su función de supervisar la legalidad del tratamiento de los datos del Sistema de Información de Schengen y del Sistema de Información de Visados.

⁶⁰ Reglamento (UE) 2016/679 (DO L 119 de 4.5.2016, p. 1).

⁶¹ Directiva (UE) 2016/680 (DO L 119 de 4.5.2016, p. 89).

- A menudo, las autoridades de protección de datos no cumplieron el requisito de auditar las operaciones de tratamiento de datos del Sistema de Información de Schengen y el Sistema de Información de Visados al menos una vez cada cuatro años.
- Suele ser necesario mejorar la información relativa a los derechos de los interesados en relación con el Sistema de Información de Schengen y el Sistema de Información de Visados, así como el procedimiento para el ejercicio de esos derechos.
- En algunos casos, el período de conservación de los registros de consultas en los sistemas de información sigue sin ajustarse al acervo de Schengen.
- Con frecuencia, los responsables del tratamiento no realizaron de forma proactiva sus propias auditorías del cumplimiento de las normas en materia de protección de datos, y tampoco revisaron periódicamente los registros.
- Por último, no siempre se ofrece formación periódica y continua en materia de protección y seguridad de los datos a todo el personal operativo con acceso a los sistemas de información.

Recuadro 10. Prioridades para la protección de datos

- Los Estados miembros deben proporcionar recursos suficientes a las autoridades de protección de datos para que realicen todas las tareas relacionadas con el Sistema de Información de Schengen y el Sistema de Información de Visados.
- Las autoridades de protección de datos deben garantizar que las auditorías de las operaciones de tratamiento de datos del Sistema de Información de Schengen y del Sistema de Información de Visados se lleven a cabo al menos una vez cada cuatro años.
- Las autoridades competentes para consultar el Sistema de Información de Schengen y el Sistema de Información de Visados deben poner en práctica las recomendaciones, en particular en relación con las auditorías internas y la formación.
- Al aplicar los nuevos sistemas de información para el control fronterizo (el Sistema de Entradas y Salidas, el SEIAV y la interoperabilidad), todas las entidades responsables deberán integrar plenamente el principio de la protección de la intimidad desde el diseño. Debe garantizarse que los requisitos en materia de protección de datos estén plenamente integrados en el uso de dichos sistemas y se respeten desde el principio.

5. Sigüientes pasos

Aunque en la actualidad estamos mejor preparados para responder a los retos actuales y futuros, la eficacia de la legislación y de los marcos depende de su implementación efectiva y oportuna.

Las evaluaciones de Schengen realizadas durante los últimos años confirmaron que los Estados miembros están aplicando adecuadamente el acervo de Schengen en los distintos ámbitos de actuación y que el mecanismo ha logrado el efecto deseado. Sin embargo, se han detectado algunas deficiencias y sigue siendo necesario realizar avances en algunos ámbitos. El presente informe identifica los principales ámbitos prioritarios que requieren mejoras urgentes y destaca la necesidad de aplicar de forma rápida y adecuada todas las herramientas disponibles.

Gracias al ciclo de evaluación de Schengen, el espacio Schengen cuenta ahora con una **gobernanza sólida y reforzada** que proporciona el impulso político necesario para la aplicación adecuada y la supervisión periódica de la legislación. Tras los primeros pasos en la aplicación del ciclo de evaluación, es necesario seguir garantizando que los Estados miembros y las instituciones y agencias de la UE realicen esfuerzos conjuntos y se impliquen en el proceso de trabajo hacia el próximo ciclo anual de evaluación de 2023.

Es esencial seguir trabajando en pro de una **gestión europea integrada de las fronteras plenamente eficaz**, que reúna a todos los agentes pertinentes, tanto a nivel europeo como nacional. En un espacio sin controles en las fronteras interiores, es indispensable la **cooperación**

policial sólida entre los Estados miembros, así como la aplicación efectiva de los sistemas de información a gran escala, en particular el **Sistema de Información de Schengen** y unas **políticas de retorno y visados comunes** eficaces.

Asimismo, es fundamental seguir centrándose en la plena aplicación de la nueva arquitectura informática antes de finales de 2023. La UE ha diseñado uno de los sistemas de gestión de fronteras **más avanzados del mundo desde el punto de vista tecnológico** y debemos completar este ambicioso proyecto a tiempo.

Proporcionar recursos y formación suficientes a quienes aplican y hacen cumplir el acervo de Schengen es fundamental para garantizar la aplicación efectiva de nuestros compromisos jurídicos en la práctica. En este contexto, las agencias de la UE desempeñan un papel clave y es importante garantizar el pleno cumplimiento de sus mandatos.

Por último, es esencial aplicar de forma rápida y eficaz las **recomendaciones** identificadas en las evaluaciones de Schengen.

Una mayor responsabilización política basada en el diálogo y la supervisión periódica garantizará que se apliquen las prioridades para el espacio Schengen. Por este motivo, la Comisión pide a los Estados miembros y a las agencias de la UE que tomen las medidas necesarias para cumplir estas prioridades y adoptar las medidas complementarias necesarias.

A este respecto, la Comisión invita al Consejo Schengen que se reunirá en junio a que refrende los componentes clave del nuevo modelo de gobernanza de Schengen y las prioridades para 2022-2023 que figuran en el presente informe. La Comisión acompañará de cerca este proceso, tanto a nivel político como técnico, y presentará un informe sobre los avances realizados y las medidas complementarias adoptadas al final del ciclo anual.