Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al intercambio de información entre las autoridades policiales de los Estados miembros, por la que se deroga la Decisión Marco 2006/960/JAI del Consejo»

[COM(2021) 782 final — 2021/0411 (COD)]

sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al intercambio automatizado de datos para la cooperación policial ("Prüm II"), por el que se modifican las Decisiones 2008/615/JAI y 2008/616/JAI del Consejo y los Reglamentos (UE) 2018/1726, (UE) 2019/817 y (UE) 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo»

[COM(2021) 784 final — 2021/0410 (COD)]

sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las situaciones de instrumentalización en el ámbito de la migración y el asilo»

[COM(2021) 890 final — 2021/0427 (COD)]

y sobre la «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 final — 2021/0428 (COD)]

(2022/C 323/12)

Ponente: **Krzysztof BALON**

Consulta	Comisión Europea, 2.5.2022
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	3.5.2022
Aprobado en el pleno	18.5.2022
Pleno n.º	569
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	210/3/4

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. La agresión militar rusa contra Ucrania, en las inmediaciones de las fronteras exteriores de la UE, marca de manera impredecible un antes y un después. Dada la inmensidad de las repercusiones de amplio alcance y supuestamente duraderas a todos los niveles, que además ha convertido a un número sin precedente de personas en refugiadas —el mayor desde la Segunda Guerra Mundial— constituye, históricamente, la mayor amenaza para el funcionamiento del espacio Schengen y la seguridad de la Unión Europea en su conjunto.

1.2. El CESE valora muy positivamente la primera activación de la Directiva 2001/55/CE del Consejo [1] [2] (Directiva de protección temporal), en el contexto de la agresión rusa contra Ucrania. Por otra parte, el Comité anima a la Comisión a que considere la posibilidad de ampliar el alcance y las posibilidades de activación de la Directiva a los nacionales de terceros países en caso de que surjan en el futuro situaciones de crisis graves y urgentes. Podría aprovecharse la activación en curso de la Directiva para desarrollar mecanismos de solidaridad entre los Estados miembros de la UE.

---

[1] Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (DO L 212 de 7.8.2001, p. 12).

[2] 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 (DO L 71 de 4.3.2022, p. 1).

1.3. En este contexto, el CESE apoya firmemente y considera tan necesario como urgente la adopción de una normativa europea común eficaz, genuina, humana —y humanitaria— en materia de migración, asilo y cooperación en materia de seguridad, en un espacio Schengen abierto, pero igualmente seguro, de total conformidad con la Carta de los Derechos Fundamentales. El Comité recomienda encarecidamente que se ofrezcan mejores condiciones a todos los refugiados.

1.4. Las consecuencias de la guerra constituyen también una amenaza para el modelo europeo de economía social de mercado, así como para la libertad y los derechos de la ciudadanía europea y de los demás habitantes de la UE. El CESE anima a preservar y valorar el espacio Schengen tal como se encuentra configurado en la actualidad, a fin de garantizar no solo la libre circulación de personas, sino también el funcionamiento del mercado único.

1.5. Durante la crisis de la COVID-19, muchos Estados miembros introdujeron controles fronterizos entre otras restricciones a la libertad de circulación sin hacer esfuerzo alguno para coordinarse a escala europea ni justificar adecuadamente dichas restricciones, pese a que —como se señaló en un Dictamen anterior— el mantenimiento de las fronteras abiertas es fundamental para la plena funcionalidad del mercado único y para la recuperación y el refuerzo de la resiliencia, así como para el fomento de la solidaridad y la identidad europeas. Esto también demuestra la necesidad de disponer en situaciones de crisis de un mecanismo de toma de decisiones «en tiempo real»y de carácter interinstitucional. En cualquier caso, el CESE apoya plenamente la posición de la Comisión consistente en mantener las fronteras interiores abiertas incluso durante las situaciones de crisis. Las restricciones de viaje que se impongan entre Estados Schengen a raíz de situaciones de crisis deberán ser temporales, y no podrán exceder de las posibles restricciones de viaje dentro de los Estados miembros.

1.6. El CESE está plenamente de acuerdo con la posición de la Comisión según la cual el recurso a controles y a la cooperación policiales, en particular el intercambio de información y la comunicación, puede generar los mismos resultados que los controles temporales en las fronteras interiores, y resulta menos intrusivo para la libre circulación de personas, bienes y servicios. En tal contexto, el Comité acoge con satisfacción la instauración de un grupo informal de expertos compuesto por especialistas de todos los Estados miembros, con la misión de asesorar y apoyar a la Comisión en el seguimiento y la aplicación de la Directiva relativa al intercambio de información entre las autoridades policiales de los Estados miembros; el CESE propone involucrar en los trabajos de este grupo informal de expertos a organizaciones de la sociedad civil representativas y pertinentes, así como al propio CESE.

1.7. También en este contexto, el CESE subraya la absoluta necesidad de mantener la independencia del poder judicial, en particular en caso de que determinados órganos judiciales estén presentes físicamente en la ubicación de la ventanilla única. Además, las organizaciones de la sociedad civil, especialmente los «perros guardianes» o aquellas que trabajan en el ámbito de la protección de colectivos vulnerables, incluidos los migrantes, deben gozar de una protección especial en lo que respecta al suministro de información por parte de las ventanillas únicas.

1.8. El CESE reconoce que, en el marco de Prüm II, las actividades de recopilación de datos que deben llevar a cabo los Estados miembros son ambiciosas. Prüm II va mucho más allá que Prüm I al exigir a los Estados miembros que se doten de instalaciones técnicas para la elaboración de perfiles faciales. En este contexto, el Comité expresa su preocupación por el peligro de que se vea afectado el intercambio de datos digitales, habida cuenta de la falta de transparencia en la reciente situación de guerra en Europa.

1.9. El CESE solicita la introducción de mecanismos de control más exhaustivos y frecuentes para garantizar el cumplimiento de normas éticas estrictas durante la recopilación y el almacenamiento de datos por Europol—en particular en lo referente a terceros países—, así como el establecimiento de plazos claros para el almacenamiento de esos datos. El CESE recomienda llevar a cabo un seguimiento periódico de las actividades de Europol las organizaciones de la sociedad civil, entre otros agentes pertinentes y potencialmente afectados.

1.10. El CESE reconoce plenamente los derechos fundamentales de las personas que llegan a las fronteras europeas y del espacio Schengen, así como el derecho que tienen en principio a entrar y solicitar asilo. Una vez más, recuerda la necesidad de respetar el derecho de no devolución.

1.11. El CESE pide a los Estados miembros que asuman una responsabilidad compartida, tal como se introdujo mediante el mecanismo de solidaridad flexible en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. Deben ser proactivos a la hora de mostrar su solidaridad a otros Estados miembros, sobre todo en situaciones de crisis.

1.12. El CESE toma nota, en particular, del papel positivo e indispensable de las respectivas organizaciones de la sociedad civil que prestan ayuda humanitaria a los migrantes instrumentalizados por terceros países y que, además, les brindan apoyo y les proporcionan información sobre sus derechos como migrantes o solicitantes de asilo. Es preciso garantizar en todo momento el acceso de las organizaciones a los migrantes y los solicitantes de asilo en las zonas fronterizas afectadas. Estas organizaciones deberían tener derecho a recibir un apoyo financiero eficaz y simplificado en el marco de la financiación europea, como la ayuda de emergencia acordada con cargo al Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI).

1.13. El CESE propone la instauración de programas educativos y de sensibilización a gran escala para mejorar la comprensión por parte de la opinión pública del fenómeno de la migración como generalmente positivo para las sociedades de acogida; estos programas deberán coordinarse de manera centralizada y su puesta en práctica incumbirá al Estado miembro de que se trate.

2. **Observaciones generales**

2.1. El presente Dictamen se está elaborando mientras se cierne sobre el funcionamiento del espacio Schengen y la seguridad de la Unión Europea la mayor amenaza de la historia, provocada por la agresión militar de Rusia contra Ucrania en zonas inmediatamente aledañas a las fronteras de la UE. Esta situación de guerra, que además ha convertido a un número sin precedente de personas en migrantes o refugiadas —el mayor desde la Segunda Guerra Mundial—, subraya una vez más la enorme importancia de la seguridad de las fronteras exteriores y la estabilidad del espacio Schengen, además de la necesidad de una normativa europea común eficaz, genuina, humana —y humanitaria— en materia de migración y asilo.

2.2. El espacio Schengen alberga a más de 420 millones de personas, establecidas en 26 Estados miembros. La supresión de los controles en las fronteras interiores entre los Estados miembros de Schengen forma parte integrante del modo de vida europeo: aproximadamente 1,7 millones de personas residen en un Estado miembro Schengen y trabajan en otro. La ciudadanía ha construido sus vidas en torno a las libertades que ofrece el espacio Schengen, de manera que 3,5 millones de personas circulan cada día entre distintos Estados miembros de Schengen.

2.3. El 20 de octubre de 2021, el Comité aprobó su Dictamen sobre «Una estrategia para un espacio Schengen plenamente operativo y resiliente» ([3]). El Comité acogió favorablemente esta estrategia, y considera que la Comisión debería adoptar una postura más firme en apoyo de los viajes sin fronteras en Europa. El CESE hizo hincapié en que, para abordar las preocupaciones de los Estados miembros en materia de seguridad, siempre es mejor aumentar y reforzar la cooperación y coordinación entre las autoridades policiales que restablecer los controles en fronteras interiores.

2.4. Al mismo tiempo, el Comité reitera su preocupación por el hecho de que los Estados miembros de Rumanía, Bulgaria y Croacia siguen excluyendo la plena aplicación del acervo de Schengen. Pide, junto con la Comisión, que el Consejo actúe de manera rápida y decisiva a este respecto. Además, el Comité desea animar a la Comisión a finalizar la evaluación de la aplicación del acervo de Schengen en Chipre. El Comité reiteró además que, en la aplicación de la política de la UE de gestión de fronteras, interoperabilidad, gestión de la migración y el asilo, así como para la cooperación policial y judicial en materia penal, la UE y sus Estados miembros han estado sujetos en todo momento a la Carta de los Derechos Fundamentales.

2.5. En el marco de la ejecución de la Estrategia, la Comisión Europea propuso en diciembre de 2021 unas normas actualizadas para reforzar la gobernanza del espacio Schengen ([4]). Las modificaciones aportadas de manera selectiva redundarán en una mayor coordinación de la UE y equiparán mejor a los Estados miembros para afrontar los retos emergentes a la hora de gestionar tanto la frontera exterior común de la UE como las fronteras interiores del espacio Schengen. La actualización pretende garantizar que el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores siga siendo una medida de último recurso. Las nuevas normas también introducen herramientas comunes para gestionar las fronteras exteriores de manera más eficiente en caso de crisis de salud pública, basándose en las lecciones aprendidas de la pandemia de COVID-19. La instrumentalización de los migrantes también se aborda en el proceso de actualización de las normas de Schengen, así como a través de una propuesta paralela de medidas sobre cuestiones de asilo y retorno que los Estados miembros pueden adoptar en tal situación ([5]).

2.6. Las normas actualizadas se publicaron en forma de cinco propuestas relativas a la Unión de la Seguridad y al Acuerdo de Schengen. Dado el carácter no legislativo de una de las propuestas, el presente Dictamen se centra en cuatro propuestas, a saber, la Directiva relativa al intercambio de información entre las autoridades policiales de los Estados miembros ([6]), el Reglamento relativo al intercambio automatizado de datos para la cooperación policial ([7]), el Reglamento relativo a las situaciones de instrumentalización en el ámbito de la migración y el asilo ([8]) y el Reglamento por el que se modifica el Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras ([9]).

([3]) COM(2021) 277 final.
([4]) COM(2021) 891 final.
([5]) COM(2021) 890 final.
([6]) COM(2021) 782 final.
([7]) COM(2021) 784 final.
([8]) COM(2021) 890 final.
([9]) COM(2021) 891 final.

2.7. No obstante, el CESE está plenamente convencido de que las medidas y modificaciones adicionales, específicas y temporales introducidas en todas las secciones del paquete de Schengen y centradas en una gestión eficaz de las fronteras han de atenerse a los derechos y principios consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en particular la libertad de residencia y de circulación (artículo 45), así como el derecho de asilo (artículo 18) y el principio de no devolución (artículo 19), como se subraya claramente en las propuestas.

2.8. Como se ha señalado anteriormente ([10]), el relato sobre la migración y la seguridad implícito en los documentos propuestos debe reformularse con prudencia. La concepción de la migración como una amenaza y el discurso que presenta a los migrantes como un peligro deshumanizan a los seres humanos y solo favorecen a quienes quieren aprovecharse de ellos por razones geoestratégicas o de política nacional. La migración debe considerarse un valor positivo. Los inmigrantes han pasado a ofrecer una contribución indispensable y cada vez más necesaria a nuestras sociedades y economías.

3. **Observaciones específicas acerca del paquete de la Unión de la Seguridad**

3.1. *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]*

3.1.1. El objetivo general de esta propuesta es legislar sobre los aspectos organizativos y procedimentales del intercambio de información entre las autoridades policiales de la Unión con el fin de contribuir al intercambio eficaz y eficiente de dicha información, protegiendo así un espacio Schengen plenamente operativo y resiliente.

3.1.2. El CESE está plenamente de acuerdo con la posición de la Comisión según la cual el recurso a controles y a la cooperación policiales, en particular el intercambio de información y la comunicación, puede generar los mismos resultados que los controles temporales en las fronteras interiores, y resulta menos intrusivo para la libre circulación de personas, bienes y servicios. Al mismo tiempo, el CESE apoya la opinión de la Comisión de que esas medidas deben respetar plenamente los derechos fundamentales, en particular los requisitos en materia de protección de datos en consonancia con la legislación vigente de la UE. Como se ha indicado anteriormente ([11]), debe alcanzarse un mejor equilibrio entre los derechos fundamentales de las personas consagrados en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y la necesidad de aplicar mejor la legislación en materia de lucha y enjuiciamiento de la delincuencia, a fin de garantizar un entorno de seguridad y justicia en toda la Unión. Cualquier desequilibrio o violación de los derechos fundamentales debe ser objeto de un atento seguimiento y notificación por parte de las agencias de la UE y los agentes externos.

3.1.3. Por consiguiente, el Comité acoge con satisfacción la instauración de un grupo informal de expertos compuesto por especialistas de todos los Estados miembros, con la misión de asesorar y apoyar a la Comisión en el seguimiento y la puesta en práctica de la Directiva, incluida la preparación de documentos de orientación de la Comisión. En este contexto, el CESE propone involucrar en los trabajos del grupo informal de expertos a organizaciones de la sociedad civil representativas y pertinentes, así como al propio CESE.

3.1.4. El CESE hace hincapié en la consideración y la inclusión, en el seguimiento del intercambio de datos, de la base de referencia de la información que debe intercambiarse: las definiciones de delito (grave) ([12]), así como la garantía de que todas las partes, tanto las que lo solicitan como las que responden, se basan en estas mismas definiciones y los mismos valores de referencia.

3.1.5. En el contexto de las capacidades de las ventanillas únicas, que incluyen disponer de autoridades judiciales competentes para conceder las autorizaciones judiciales necesarias en todo momento, el CESE subraya la necesidad y la obligación imperiosas de mantener la independencia del poder judicial. Esto puede resultar particularmente importante en la práctica en caso de que determinados órganos judiciales estén presentes físicamente en la ubicación de la ventanilla única.

3.1.6. Las organizaciones de la sociedad civil, especialmente los «perros guardianes» o aquellas que trabajan en el ámbito de la protección de colectivos vulnerables, incluidos los migrantes, deben gozar de una protección especial en lo que respecta al suministro de información por parte de las ventanillas únicas, debido a la alta probabilidad de que los intereses vitales de esas personas jurídicas resulten injustificadamente perjudicados.

([10]) Véase el Dictamen SOC/707 (DO C 290 de 29.7.2022, p. 90).
([11]) DO C 367 de 10.10.2018, p. 84.
([12]) DO C 367 de 10.10.2018, p. 84, par. 4.3.

3.2. *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al intercambio automatizado de datos para la cooperación policial («Prüm II») [COM(2021) 784 final]*

3.2.1. Partiendo del marco de Prüm actual (Decisiones 2008/615/JAI ([13]) y 2008/616/JAI ([14]) del Consejo, incluido el Convenio Prüm), la propuesta de Prüm II pretende «reforzar y modernizar el marco y permitir la interoperabilidad con otros sistemas de información de la UE». Con el tiempo, la iniciativa debe crear una nueva arquitectura «que permita un intercambio de datos más fácil y rápido entre los Estados miembros y que garantice un alto nivel de protección de los derechos fundamentales».

3.2.2. El CESE reconoce que las actividades de recopilación de datos que deben llevar a cabo los Estados miembros son ambiciosas. La experiencia adquirida con la aplicación de Prüm I demuestra que los Estados miembros necesitan mucho tiempo para implantar las herramientas de recogida de datos necesarias. Prüm II va mucho más allá al exigir a los Estados miembros que se doten de instalaciones técnicas para la elaboración de perfiles faciales, que hasta ahora solo existen en algunos Estados miembros. Alcanzar un nivel comparable de recogida de datos en todos los Estados miembros puede llevar mucho tiempo y suscitar dificultades hasta garantizar su interoperabilidad, habiéndose manifestado ya anteriormente esta preocupación ([15]). Por otra parte, el Comité expresa su especial preocupación por el peligro de que se vea afectado el intercambio de datos digitales, habida cuenta de la reciente situación de guerra apremiante, caótica y poco transparente en Europa.

3.2.3. Como se ha indicado anteriormente ([16]), la protección de los datos personales, conforme a los marcos jurídicos adecuados, debe respetarse en todo momento, en particular cuando se trate de datos personales especialmente sensibles, como los contemplados en las Decisiones Prüm. La UE y el CESE abogaron en un documento de orientaciones generales por dispensar en Europa un tratamiento adecuado a los datos considerados sensibles ([17]).

3.2.4. El CESE subraya que deben tratarse con enorme delicadeza, en particular, la obligación de instaurar en toda la UE bancos de datos de perfiles faciales y el intercambio de esos datos, aunque sea en forma de números de registro y formatos encriptados. El Parlamento Europeo ha recomendado en su Resolución 2020/2016(INI) ([18]) dar un paso atrás y ser cautos con las herramientas de elaboración de perfiles faciales, entre otras cosas porque al registrar y compartir imágenes faciales de personas se las expone al riesgo de que se las reconozca. Por lo tanto, el CESE ve con gran inquietud la propuesta de creación de bancos de datos nacionales de imágenes faciales, así como su intercambio a escala de toda la UE entre los Estados miembros participantes. Pide un escrutinio de alto nivel a la luz de los principios de proporcionalidad y la confidencialidad en lo que respecta a la protección de los datos personales. Aunque reconoce plenamente el objetivo general de esta propuesta derivado del objetivo basado en el Tratado de contribuir a la seguridad interior en la UE, el CESE considera que la aplicación de la elaboración de perfiles faciales podría ser optativa.

3.2.5. Asimismo, el CESE manifiesta su preocupación por la propuesta de intercambio de registros policiales entre todos los Estados miembros, incluso si se anonimizan en parte en lo que respecta a los números de registro y se encriptan en su transferencia. Al parecer, los servicios policiales en diferentes Estados miembros disponen de normas diferentes para definir y registrar a las personas consideradas sospechosas y a los delincuentes. Por lo tanto, un intercambio tras una solicitud de comparación de datos puede depender de la evaluación que efectúen agentes de policía concretos. Esto puede dar lugar a situaciones en las que personas consideradas meramente sospechosas en un Estado miembro, por ejemplo en relación con actividades en defensa de los derechos de los refugiados, pasen a considerarse con antecedentes penales en otro Estado miembro. En este caso, los derechos de acceso y almacenamiento deben ser claramente confidenciales y estar restringidos

([13]) Decisión 2008/615/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza (DO L 210 de 6.8.2008, p. 1).

([14]) Decisión 2008/616/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, relativa a la ejecución de la Decisión 2008/615/JAI sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza (DO L 210 de 6.8.2008, p. 12).

([15]) DO C 105 de 4.3.2022, p. 108.

([16]) DO C 105 de 4.3.2022, p. 108.

([17]) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada. A European strategy for data [COM(2020) 66 final], adopted 18. September 2020; y Dictamen del CESE (OJ C 429, 11.12.2020, p. 290).

([18]) Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de octubre de 2021, sobre la inteligencia artificial en el Derecho penal y su utilización por las autoridades policiales y judiciales en asuntos penales [2020/2016 (INI)] (DO C 132 de 24.3.2022, p. 17).

para no poner en peligro los derechos fundamentales de manera desproporcionada. Además, deben determinarse criterios sólidos y compartidos para definir los conceptos de infracción penal (grave) y de persona sospechosa de haber cometido tales infracciones. A este respecto, las normas ya establecidas han de respetarse y aplicarse ([19]).

3.2.6. El CESE solicita la introducción de mecanismos de control más exhaustivos y frecuentes para garantizar el carácter ético de la recopilación —en particular en lo referente a terceros países— y el almacenamiento de datos por Europol, así como el establecimiento de plazos claros para este almacenamiento de datos. Como se ha señalado anteriormente, se acoge con satisfacción el papel central de Europol en la arquitectura europea, sobre todo en lo que respecta a la prevención de la delincuencia transfronteriza y la lucha contra la delincuencia, también en lo que se refiere al intercambio de datos; sin embargo, este cometido debe revisarse de forma independiente y evaluarse, en particular por la sociedad civil, los interlocutores sociales y las partes interesadas pertinentes, especialmente respecto de aquellos colectivos e individuos cuyas vidas podrían verse afectadas de forma inadecuada o injustificada por las actividades policiales ([20]). En repetidas ocasiones, se ha acusado a Europol de agrupar datos de personas sospechosas y delincuentes con los de otros ciudadanos ([21]). En particular, hay garantizar que se evite un solapamiento inadecuado con las cuestiones de migración y asilo. El CESE recomienda llevar a cabo un seguimiento periódico de las actividades de Europol las organizaciones de la sociedad civil, entre otros agentes pertinentes y potencialmente afectados; por otra parte, propone establecer mecanismos de transparencia.

4. **Observaciones específicas sobre la Directiva relativa al paquete de Schengen**

4.1. *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 final]*

4.1.1. El espacio Schengen comprende un espacio en el que la ciudadanía de la Unión Europea y los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio, así como los bienes y servicios, pueden desplazarse sin estar sujetos a controles en las fronteras interiores. Schengen es un elemento esencial del espacio de libertad, seguridad y justicia y un elemento clave para el funcionamiento del mercado único. Su creación ha aportado importantes beneficios sociales y económicos a la sociedad europea.

4.1.2. Aunque las emergencias de salud pública a gran escala, como las pandemias, pueden considerarse una amenaza grave para la política pública, no deben considerarse una razón para restablecer los controles fronterizos en el espacio Schengen. Esta actuación no parece ser una medida constructiva. Esto también debería aplicarse al ejercicio de las competencias policiales u otras prerrogativas públicas en las zonas fronterizas interiores, ya que, de hecho, equivalen a dichos controles fronterizos. Las restricciones de viaje que se impongan entre Estados Schengen a raíz de emergencias de salud pública a gran escala no deberán exceder las posibles restricciones de viaje dentro de los Estados miembros. De lo contrario, se socavará el propio concepto de espacio sin controles en las fronteras interiores que forma «parte del ADN europeo» ([22]). Además, es posible que esas reglamentaciones debiliten los esfuerzos en favor de una política sanitaria europea común, en particular en el ámbito del control de epidemias.

4.1.3. El CESE acoge con satisfacción el intento de la Comisión de instaurar nuevas garantías procesales en caso de reintroducción unilateral de los controles en las fronteras interiores. La propuesta desea aclarar y ampliar la lista de elementos que debe evaluar un Estado miembro antes de tomar una decisión sobre el restablecimiento temporal o la prórroga de los controles fronterizos. La Comisión deberá pronunciarse sobre la proporcionalidad y la necesidad de adoptar estas decisiones, así como de emprender un proceso de consulta a los Estados miembros. El CESE insta a que se aclaren en mayor medida las garantías procesales introducidas, sobre todo mediante el establecimiento de un límite de tiempo claro para las posibles prórrogas.

4.1.4. En este contexto, el CESE considera que la distinción entre los viajes «esenciales» y «no esenciales» en el espacio Schengen también supone una amenaza grave para las bases de Schengen.

([19]) Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo (DO L 119 de 4.5.2016, p. 89) sobre Protección de Datos en el Ámbito Penal y la Directiva (UE) 2016/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2016 relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión (DO L 194 de 19.7.2016, p. 1) («Directiva NIS»)

([20]) DO C 341 de 24.8.2021, p. 66.

([21]) «A data "black hole": Europol ordered to delete vast store of personal data, Fotiadis», Apostolis y otros, *The Guardian*, 10 de enero de 2022, https://www.theguardian.com/world/2022/jan/10/a-data-black-hole-europol-ordered-to-delete-vast-store-of-personal-data

([22]) Comunicación «Una estrategia para un espacio Schengen plenamente operativo y resiliente» [COM(2021) 277 final].

4.1.5. El CESE apoya enteramente que la limitación de los pasos fronterizos o de sus horarios de apertura tenga plenamente en cuenta los derechos de los nacionales de terceros países que solicitan protección internacional, y además solicita la posición de la Comisión al respecto. Es preciso garantizar un acceso efectivo a los puntos fronterizos, así como una protección eficaz del derecho de asilo.

4.1.6. Esto guarda relación con la inquietud del CESE de que las personas detenidas en las fronteras interiores reciban un trato digno e información sobre sus derechos, en lugar de legalizar formas de expulsión interna. Este enfoque entraña un alto riesgo de abrir la puerta a la elaboración incontrolable de perfiles raciales. La libre circulación de personas en el espacio Schengen debe ser una prioridad máxima. Los controles debe llevarlos a cabo únicamente personal debidamente formado y autorizado. Sus actuaciones deben estar sujetas a un seguimiento independiente y aleatorio.

4.1.7. El CESE subraya que debe revisarse la proporcionalidad de los controles realizados en las zonas fronterizas tanto interiores como exteriores mediante tecnologías de control y vigilancia. Las organizaciones defensoras de los derechos civiles podrían apoyar las actividades de revisión y seguimiento.

4.1.8. El Comité entiende el objetivo de la Comisión con respecto al artículo 13 de instaurar un procedimiento común para que los Estados miembros controlen y vigilen las fronteras exteriores de la UE y las fronteras Schengen. Sin embargo, no figura referencia alguna al acceso a un procedimiento legítimo para solicitar asilo ni a formas alternativas de acceso para migrantes, ni a asesoramiento jurídico alguno. El CESE insta a que se respeten en todo momento los derechos fundamentales de las personas que llegan a las fronteras europeas y Schengen así como el derecho que tienen en principio a entrar y solicitar asilo. En particular, las personas vulnerables, las personas enfermas y los menores deben ser acogidas y trasladadas con precaución. Como ya se ha indicado, el CESE está muy preocupado por las violaciones denunciadas en las fronteras exteriores ([23]). al mismo tiempo, reconoce el refuerzo de las actividades de supervisión de la Comisión al respecto ([24]).

4.1.9. El CESE anima de nuevo a la Comisión a que utilice activamente sus competencias ejecutivas en virtud de los Tratados en aquellas situaciones en las que no se efectúa un seguimiento de las deficiencias constatadas en las evaluaciones de Schengen ([25]). Se ha de dar prioridad a la lucha contra las prácticas sistémicas que infrinjan las normas en materia de derechos fundamentales. Esto reviste especial importancia cuando se trata de migrantes vulnerables. Es importante que la Comisión no dependa únicamente de las conclusiones del mecanismo de evaluación de Schengen, sino que también supervise activamente por sí misma la situación de los derechos fundamentales a la luz del Derecho internacional y con el apoyo de las organizaciones de defensa de los derechos civiles. Además, en las fronteras exteriores deberá actuar un personal específico de la Agencia de Asilo de la Unión Europea (AAUE), así como de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), para supervisar el respeto de los derechos fundamentales.

4.2. *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las situaciones de instrumentalización en el ámbito de la migración y el asilo [COM(2021) 890 final]* ([26])

4.2.1. Habida cuenta de la crisis en ciertas partes de la frontera exterior de la UE en 2021 y con anterioridad, el objetivo de esta propuesta es el establecimiento de un «procedimiento de emergencia específico de gestión de la migración y, en caso necesario, la adopción de medidas de apoyo y solidaridad para gestionar, de manera ordenada, humana y digna, la llegada de personas que hayan sido instrumentalizadas por un tercer país, respetando plenamente los derechos fundamentales». El CESE reconoce las circunstancias específicas que requerían que la Comisión Europea tomara medidas efectivas; no obstante, reitera su preocupación por la introducción y normalización de medidas rápidas en el tratamiento de personas migrantes vulnerables sin contar con el plazo y el espacio suficientes para garantizar sus derechos ([27]).

4.2.2. Además, las normas revisadas de Schengen reconocen el importante papel que desempeñan los Estados miembros en las fronteras exteriores en nombre de todos los Estados miembros y de la Unión en su conjunto en situaciones en las que los migrantes son instrumentalizados con fines políticos. El CESE, aunque reconoce este papel, subraya que la protección de la UE o de las fronteras Schengen no puede incumbir únicamente a los Estados miembros situados en las fronteras exteriores. Pide a los Estados miembros que apoyen de forma proactiva el mecanismo de solidaridad que aquí se propone, pero, sobre todo, que asuman una responsabilidad compartida, tal como se introdujo mediante el mecanismo de solidaridad flexible en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo.

([23]) DO C 105 de 4.3.2022, p. 108.
([24]) DO C 105 de 4.3.2022, p. 108.
([25]) DO C 105 de 4.3.2022, p. 108.
([26]) Para ilustrar mejor esta diferenciación, véase el Dictamen REX/554 (pendiente de publicación en el Diario Oficial).
([27]) DO C 123 de 9.4.2021, p. 15.

4.2.3. Si bien el Comité reconoce la necesidad de proporcionar orientaciones específicas sobre situaciones de naturaleza particular, debe subrayarse que la definición propuesta de «instrumentalización» sigue siendo bastante imprecisa. El Comité insta a que se examine este enfoque con el fin de evitar un posible abuso del concepto mediante una aplicación demasiado amplia. Además, recuerda que los Tratados en materia de asilo y situaciones de crisis prevén orientaciones y medidas fundamentales. El CESE insiste de manera apremiante en los derechos fundamentales de las personas y, sobre todo, en el respeto del principio de no devolución en todas las circunstancias.

4.2.4. El CESE subraya que una cuasiexternalización del procedimiento de asilo a la frontera exterior de la UE de manera *ad hoc* puede ser difícil de supervisar y aplicar con el debido control y un enfoque orientado esencialmente a los derechos, en particular en lo que se refiere a las capacidades de cribado previo a la entrada de los Estados miembros, crítica que ya formuló con anterioridad ([28]). Es necesario garantizar que el Estado miembro afectado cuenta con la capacidad y las instalaciones necesarias para gestionar la situación de emergencia de la manera adecuada. El apoyo de otros Estados miembros a través del mecanismo de solidaridad, de las Agencias centrales de la UE, sobre todo de la Agencia de Asilo de la Unión Europea (AAUE), así como de las ONG y de las organizaciones internacionales pertinentes —por ejemplo, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR)—, debería ofrecerse y aceptarse de manera proactiva y no únicamente a petición del Estado miembro afectado.

4.2.5. El CESE toma nota, en particular, del papel positivo e indispensable de las organizaciones de la sociedad civil que prestan ayuda humanitaria a los migrantes instrumentalizados por terceros países, facilitándoles en particular alimentos, agua, ropa, atención médica adecuada y alojamiento temporal; por otra parte, apoyan a los migrantes y los solicitantes de asilo y les proporcionan información sobre sus derechos. Es preciso garantizar en todo momento el acceso de las organizaciones a los migrantes y los solicitantes de asilo en las zonas fronterizas afectadas. Estas organizaciones deberían tener derecho a recibir un apoyo financiero eficaz y simplificado en el marco de la financiación europea, como la ayuda de emergencia acordada con cargo al Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI).

4.2.6. En este contexto, es de suma importancia no desleír el principio de no devolución, sino garantizar los derechos de las personas y el acceso a una asistencia jurídica y a un procedimiento basado en los derechos aplicado por personal capacitado y con conocimientos bajo la observación del ACNUR y la AAUE. Como ya se ha señalado, el Comité considera muy preocupante que la Comisión se centre en la migración irregular y en el llamado retorno voluntario o forzoso ([29]).

4.2.7. Además, debe garantizarse que se tengan en cuenta otros motivos de entrada, como la reagrupación familiar.

4.2.8. El CESE expresa especialmente su preocupación por la cuestión del alojamiento de los migrantes y los solicitantes de asilo, especialmente durante su proceso de registro. Es preciso garantizar que los Estados miembros puedan acoger personas de la forma más adecuada y digna posible sin detenerlas de forma rutinaria. Se debe evitar una restricción masiva de la libertad de circulación de las personas afectadas. Se debe permitir el acceso de la sociedad civil y las organizaciones humanitarias para llevar a cabo labores de supervisión.

Bruselas, 18 de mayo de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

([28]) DO C 123 de 9.4.2021, p. 15.
([29]) DO C 517 de 22.12.2021, p. 86.