

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (Frontex)»**

COM(2010) 61 final — 2010/0039 (COD)

(2011/C 44/28)

Ponente: **Antonello PEZZINI**

El 18 de marzo de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (Frontex)»*

COM(2010) 61 final — 2010/0039 (COD).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de junio de 2010.

En su 464° Pleno de los días 14 y 15 de julio de 2010 (sesión del 15 de julio de 2010) el Comité Económico y Social Europeo aprobó, por 78 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención, el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo suscribe y aprueba el trabajo realizado por la Comisión para adecuar y actualizar el Reglamento (CE) n° 2007/2004.

1.2 De conformidad con el Convenio de Schengen sobre la libre circulación en Europa, los Estados miembros, tras suprimir los controles en las fronteras interiores, tienen libertad para encomendar el control de las fronteras exteriores a las autoridades que elijan.

1.2.1 Sin embargo, con la ampliación de la UE y la progresiva extensión del espacio Schengen a casi todos los Estados miembros, habida cuenta de la no homogeneidad de los sistemas jurídicos nacionales, se constató entre los distintos países una heterogeneidad de las responsabilidades en materia de control de las fronteras exteriores de la Unión.

1.3 Por consiguiente, en las conclusiones del Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001 los Estados miembros se comprometieron a poner en marcha un mecanismo común y operativo de concertación y cooperación para coordinar la acción de los servicios nacionales encargados del control de las fronteras exteriores.

1.3.1 Este compromiso se volvió más acuciante debido a la fuerte aceleración de las comunicaciones transnacionales, que ha facilitado la proliferación de las identidades, favoreciendo el nacimiento de nuevos Estados-nación.

1.4 Siguiendo un planteamiento global en lo que se refiere a la seguridad de las fronteras y a la lucha contra la inmigración

clandestina, la Comisión Europea propuso por tanto crear equipos conjuntos de asistencia Frontex (FJST) que los Estados miembros de la UE ofrecerían de forma voluntaria.

1.4.1 Por consiguiente, para respetar el «Código de fronteras de Schengen» y las competencias propias de las autoridades nacionales, y ante la perspectiva de desarrollar una política común en el sector de las infraestructuras fijas y móviles, se debería asignar a dichos equipos la tarea de ejercer la vigilancia y posteriormente el control integrado de los pasos fronterizos.

1.4.2 Ello implica la facultad de verificar los documentos de identidad, interrogar a los extranjeros sobre las razones de su estancia, siempre con arreglo a las orientaciones de los Estados miembros, y subir a bordo de las embarcaciones que se encuentren en las aguas territoriales de un Estado miembro <sup>(1)</sup>.

1.4.3 El CESE considera que se debería dotar a los equipos de los medios financieros y de transporte necesarios (buques, aviones y helicópteros). Los medios utilizados en las operaciones de Frontex deberán ser claramente identificados y dados a conocer en todos los Estados miembros de la UE.

1.5 Sin embargo, es preciso reflexionar sobre el riesgo de «militarización» de la actividad de vigilancia y control de las fronteras exteriores. Por eso se deberán coordinar adecuadamente las posibles «interferencias» con las funciones de policía judicial, de defensa militar y de aduanas que los Estados miembros asignan a sus cuerpos de policía y de aduanas y a sus fuerzas armadas terrestres, marítimas y aéreas, velando por no reducir sus posibilidades de control sino por reforzarlas (valor añadido europeo).

<sup>(1)</sup> De conformidad con el artículo 77 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, los agentes de Frontex podrán realizar tareas con arreglo a las instrucciones de la guardia de fronteras de los Estados miembros, por lo tanto, respetando su soberanía.

1.5.1 Por otra parte quedan abiertas las cuestiones de Derecho internacional relacionadas con las intervenciones en alta mar, que también dependen de las disposiciones sobre el Derecho del Mar de la Convención de Montego Bay de 1982 <sup>(2)</sup>.

1.6 La aprobación del Tratado de Lisboa, que recoge entre otras la Carta de los Derechos Fundamentales, ha aumentado de forma considerable la responsabilidad y las competencias de la Unión en materia de inmigración y de asilo. El CESE estima que las competencias sobre la captura y la detención de personas deben seguir dentro del ámbito del derecho común de la protección clásica de los derechos humanos, y no de normas consideradas «exorbitantes». Frontex, al ser una agencia, no puede ser controlada por un servicio exterior ni únicamente por medio de las disposiciones presupuestarias, pero debe cumplir las exigencias del respeto de las personas en esta materia válidas en toda la Unión, especialmente con la aplicación de las normas sobre derecho penal del Consejo de Europa <sup>(3)</sup>.

1.7 Consciente de la tradición social y jurídica de Europa en materia de respeto del ser humano y del derecho de asilo, el Comité recomienda que las personas que formen parte de dichos equipos puedan recibir una formación inicial clara y sólida, que se actualice de forma periódica, sobre los contenidos psicológicos y de comportamiento que les garantice una supervisión regular y les permita una mejor relación con las personas más débiles que aspiran a un mayor bienestar social, como han hecho durante siglos muchos ciudadanos de países europeos.

1.7.1 El CESE considera que estos equipos deberían tener un carácter operativo y no de guardia de fronteras, con una actividad que permita realizar el Código de Schengen.

1.7.2 A juicio del Comité, las tareas de Frontex deberían consistir en descubrir y permitir sancionar a los delincuentes internacionales que organizan la trata de seres humanos y transforman a las personas impulsadas por aspiraciones legítimas de bienestar y desarrollo social en víctimas de una explotación que los humilla y degrada.

1.7.3 Además, los equipos de Frontex, con la ayuda del sistema GMES (Vigilancia Mundial del Medio Ambiente y la Seguridad), deberían contribuir activamente al salvamento de los migrantes que se encuentren en dificultades en la cuenca mediterránea, de acuerdo con las orientaciones de los Estados miembros.

1.7.4 A la luz de todo lo anterior, el Comité sugiere la conveniencia de una relación continua y una estrecha colaboración con las ONG.

<sup>(2)</sup> Además de las polémicas con otros Estados miembros sobre la correcta aplicación de las normas sobre la acogida y el principio de no devolución, la Magistratura italiana acusa ahora a funcionarios y militares del delito de violencia privada por la devolución hacia Libia, en agosto de 2009, de 75 inmigrantes clandestinos interceptados en aguas internacionales. Sin embargo, el Gobierno italiano no comparte la tesis de la fiscalía de la república en Siracusa, mientras que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados sostiene que los implicados «pusieron en riesgo la posibilidad de acogimiento al derecho de asilo en Italia».

<sup>(3)</sup> Dado que todos los Estados miembros ya han ratificado el Protocolo 14 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales y que su artículo 17 y la ratificación del Tratado de Lisboa permiten la adhesión de la Unión a dicho Convenio, es incluso más necesario que Frontex siga esta vía.

1.7.5 Teniendo en cuenta el papel y las funciones que desempeñan las ONG, el CESE considera que su participación resulta indispensable, como ayuda y mediación cultural, en todas las fases en las que se desarrollan los procedimientos previstos por las normas europeas y nacionales en relación con los seres humanos en situación precaria.

## 2. Introducción

2.1 Las fronteras sitúan «enfrente» y separan dos Estados o regiones geográficas con arreglo a confines que limitan las relaciones recíprocas entre los pueblos.

2.1.1 Las fronteras naturales (montañas, ríos, extensiones de agua) originan continuas rivalidades entre las poblaciones de ambos lados.

2.1.2 También las fronteras políticas y convencionales son el resultado de luchas y compromisos a través de largas vicisitudes históricas.

2.1.3 En la era de la globalización, la fuerte aceleración de las comunicaciones internacionales tiende a facilitar la proliferación de las identidades y a incrementar el número de soberanías nacionales, con el nacimiento de nuevos Estados-nación y regiones-nación.

2.1.4 Como consecuencia de ello se multiplican las fronteras y se refuerza el carácter «sagrado» de los Estados, cuyos frágiles confines alimentan conflictos potenciales y reales.

2.2 Los Estados europeos representan una importante excepción en el panorama mundial, porque mediante el Acuerdo de Schengen suprimieron los controles en las fronteras interiores, reduciendo el peso de las soberanías nacionales.

2.2.1 Sin embargo, la fuerte presión migratoria actual sobre las fronteras terrestres y marítimas de la UE impone la exigencia de reforzar y desarrollar nuevos sistemas compartidos de vigilancia de las fronteras exteriores (Eurosur).

## 2.3 EUROSUR

2.3.1 La UE está estudiando la creación de un sistema europeo de vigilancia de las fronteras.

2.3.2 La puesta en marcha de este proyecto debería servir para reducir el número de inmigrantes ilegales, disminuir el índice de mortalidad durante los desplazamientos, prevenir la delincuencia transfronteriza y aumentar la seguridad interior.

2.3.3 Se prevé crear a la larga un sistema europeo de gestión integrada de las fronteras, basado en una red compartida de sistemas de información y vigilancia.

2.3.4 También está prevista la creación de una red de «comunicación informática protegida» para intercambiar datos y coordinar las actividades entre los distintos centros de los Estados miembros y entre estos centros y Frontex<sup>(4)</sup>.

#### 2.4 El camino hacia FRONTEX

2.4.1 El Reglamento (CE) n° 2007/2004 instituyó una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros.

2.4.2 Posteriormente, el Reglamento (CE) n° 863/2007 estableció un mecanismo para la creación de «equipos de intervención rápida en las fronteras» (RABIT) y modificó el Reglamento (CE) 2007/2004 en lo relativo a dicho mecanismo, definiendo las tareas y competencias de los agentes destacados.

2.4.3 Por consiguiente, un Estado miembro tienen la posibilidad de pedir, en el marco de la Agencia, el envío a su territorio de equipos de intervención rápida en las fronteras, compuestos por expertos de otros Estados miembros adecuadamente formados<sup>(5)</sup>.

2.5 La Directiva 2008/115/CE establece normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, «de conformidad con los derechos fundamentales (...) incluidas las obligaciones en materia de protección de los refugiados y de derechos humanos».

2.5.1 El 5 de abril de 2010, tras la aprobación del Manual Común para el tratamiento de las solicitudes de visado<sup>(6)</sup>, puesto a disposición de todo el personal consular de los Estados miembros, entró en vigor el Código de Visados de la UE para los Estados Schengen (22 Estados miembros y 3 Estados asociados).

2.5.2 El Programa de La Haya<sup>(7)</sup> prevé el desarrollo de la Agencia Frontex con arreglo a un programa concreto.

2.5.3 En el Programa plurianual de Estocolmo relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia, adoptado por el Consejo Europeo de los días 10 y 11 de diciembre de 2009, se pide un refuerzo de la Agencia Frontex mediante, en su caso, una revisión de su marco jurídico, y se prevé en particular la gestión integrada de las fronteras de la Unión.

<sup>(4)</sup> La red informática deberá después coordinarse con la Decisión de la Comisión de 20 de enero de 2006 sobre las modalidades de ejecución de la Decisión 2005/267/CE del Consejo, por la que se crea en Internet una red segura de información y coordinación para los servicios de gestión de la migración de los Estados miembros (conocida como «ICONet»), en particular mediante el intercambio rápido de información relativa a la lucha contra la inmigración ilegal.

<sup>(5)</sup> Las tareas citadas están estrechamente relacionadas con las que tiene asignadas la Oficina Europea de Policía (Europol), creada en 1992 para ocuparse de la información a nivel europeo en el ámbito de la delincuencia. En este marco se inscribe también el Sistema de Información de Schengen (SIS), que permite el intercambio entre las autoridades competentes de los Estados de Schengen de datos relativos a la identidad de determinadas categorías de personas y bienes.

<sup>(6)</sup> Aprobado por la Comisión Europea el 19 de marzo de 2010.

<sup>(7)</sup> DO C 53, 3.3.2005, p. 1.

### 3. Síntesis de la Propuesta de la Comisión

3.1 La Comisión Europea propone la revisión del marco jurídico de la Agencia Frontex, con los siguientes puntos destacados:

- los Estados miembros seguirán siendo responsables del control de las fronteras exteriores, conforme al principio de subsidiariedad (artículo 74 del Tratado), con sus propias fuerzas de policía y sus propios servicios de información;
- los Estados miembros podrán pedir asistencia a la Agencia, en forma de coordinación, cuando intervengan otros Estados miembros y se necesite una mayor asistencia técnica y operativa en las fronteras;
- la actual afluencia masiva de ciudadanos de terceros países que intentan entrar ilegalmente en el territorio de los Estados miembros induce a potenciar el papel de Frontex en el contexto de la política de inmigración de la UE;
- la evaluación de impacto que acompaña a la propuesta<sup>(8)</sup> prevé excepciones al marco jurídico de Frontex e introduce la modificación del Reglamento, conforme a un nuevo desarrollo del acervo de Schengen, para la lucha contra las redes criminales que organizan la inmigración ilegal;
- la propuesta de modificación pretende aumentar la coordinación de la cooperación operativa entre los Estados miembros, con criterios y procedimientos más armonizados, para conseguir una gestión de la vigilancia más eficaz y uniforme;
- se reforzarán los equipos técnicos y los recursos humanos. Para ello se podrá crear un contingente de agentes de la guardia de fronteras destacados en comisión de servicios, constituido por expertos nacionales altamente cualificados y formados.

### 4. Observaciones generales

4.1 En todo el dispositivo de Frontex es preciso garantizar un respeto riguroso del principio de «no devolución» establecido en la Convención de Ginebra, en la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

4.2 Las misiones de Frontex deberán realizarse atendiendo a la salvaguardia absoluta de la vida humana y a la protección de las mujeres, los menores y las personas más vulnerables, y evitando la «externalización» de los controles fronterizos a países<sup>(9)</sup> que no reconocen el derecho de asilo ni la Convención de Ginebra<sup>(10)</sup>.

<sup>(8)</sup> SEC(2010) 149.

<sup>(9)</sup> Por ejemplo, Libia.

<sup>(10)</sup> La Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16/12/2008 (que entrará en vigor en diciembre de 2010) establece normas y procedimientos comunes que deberán aplicarse en los Estados miembros para el «retorno» de los nacionales de terceros países en situación irregular «de conformidad con los derechos fundamentales (...) incluidas las obligaciones en materia de protección de los refugiados y de derechos humanos».

4.3 La labor de Frontex debería centrarse, sobre todo, en los siguientes valores prioritarios:

- perseguir y restar poder a las redes de la delincuencia internacional que organizan la trata de seres humanos;
- aplicar realmente el derecho de asilo, tal como se prevé en el Tratado de la UE, a las víctimas de situaciones de injusticia;
- ayudar a los migrantes en dificultades, incluso si se encuentran en aguas internacionales.

4.4 El CESE aprueba la disposición de la propuesta de Reglamento conforme a la cual, siempre en el respeto de las competencias de la Agencia, los Estados miembros tendrán la facultad de «proseguir» la cooperación establecida a nivel operativo con otros Estados miembros o países terceros en las fronteras exteriores si dicha cooperación «completa» la acción de la Agencia, dentro del respecto de los derechos humanos, con arreglo a la tradición cristiano-social y jurídica de la Unión.

4.5 A fin de llevar a cabo la colaboración de la mejor forma posible, el CESE considera que Frontex debería recibir medios adecuados (buques, aviones y helicópteros) que sean necesarios. Los medios utilizados en las operaciones de Frontex deberán ser claramente identificados y dados a conocer en todos los Estados miembros de la UE y, habida cuenta de su repercusión presupuestaria, Frontex debería estar en condiciones de potenciar su uso en el marco de una coordinación con todos los servicios nacionales que ya cuentan con tales medios.

4.6 El CESE considera aceptable la posibilidad que se ofrece a Frontex de financiar y realizar proyectos de asistencia técnica en terceros países y de enviar oficiales de enlace, siempre y cuando participen en dichos proyectos de asistencia las ONG, que tienen una larga e importante experiencia en el ámbito de la asistencia, la formación para el desarrollo y la defensa de la dignidad humana.

4.7 Frontex debería utilizar en cuanto sea posible el nuevo sistema SIS II <sup>(1)</sup> (Sistema Schengen de segunda generación).

4.8 Los datos del sistema GMES que proceden de la estación de Neustrelitz <sup>(2)</sup> podrían ser de gran ayuda a Frontex a la hora de socorrer a los migrantes en dificultades en la cuenca mediterránea.

4.9 También la función que se asigna a Frontex para la coordinación de las actividades relacionadas con las operaciones de retorno conjunto deberá desempeñarse, conforme a los dictámenes emitidos por el Comité, en estrecha cooperación con las ONG humanitarias, que tienen una reconocida sensibilidad y una profunda experiencia en las relaciones con seres humanos que se encuentran en situaciones difíciles y precarias.

4.10 A juicio del CESE, sólo se puede otorgar a Frontex un mandato limitado para el tratamiento de los datos personales

relacionados con la lucha contra las redes criminales que organizan la inmigración ilegal, y siempre en estrecha colaboración con la magistratura que investiga el caso.

## 5. Observaciones particulares

5.1 El CESE considera que las modificaciones propuestas son coherentes con el objetivo de potenciar el papel y las funciones de Frontex, con el fin de reforzar el control de las fronteras exteriores de la UE y garantizar al mismo tiempo la libertad y la seguridad interior de los Estados miembros.

5.2 No obstante, cabe formular al respecto las siguientes observaciones:

5.2.1 Considerando (10) – En la versión italiana, desde el punto de vista jurídico podría ser más vinculante sustituir el verbo «procurando» por el verbo «assicurando» [no afecta a la versión española].

5.2.2 Considerando (13) – Parece conveniente sustituir el término «listas» por el término «inventarios apropiados», que parece más adecuado para establecer la obligación de una gestión rigurosa de los recursos.

5.2.3 Considerando (14) – La expresión «un número apropiado de agentes de la guardia de fronteras cualificados» se completaría adecuadamente con el añadido «formados y especializados».

5.2.4 Considerando (15) – La expresión «de carácter semipermanente» parece aproximativa, por lo que se debería sustituir por otra más precisa.

5.2.5 Considerando (23) – Sería conveniente definir rigurosamente los «límites» relativos a la posibilidad que se atribuye a la Agencia «de poner en marcha y de financiar proyectos de asistencia técnica».

5.3 Artículo 1 bis, letra a) 2 – El término «espacio adyacente» debería especificarse mejor con el propósito principal de evitar cuestiones de interferencia indebida respecto a la soberanía nacional.

5.3.1 Artículo 2, apartado 1, letra c) – La tarea que se asigna a la Agencia respecto al «análisis de riesgos» debería ampliarse también a los «gastos» necesarios para hacer frente a la presión en las fronteras exteriores de los Estados miembros más expuestos. De hecho, sería más equitativo que todos los miembros de la Unión se hicieran cargo de dichos gastos, y no sólo los países «fronterizos».

5.3.1.1 Esta norma se debería coordinar adecuadamente con las disposiciones formuladas más abajo en el artículo 4.

5.3.2 Artículo 2, apartado 1, letra h) – Sería conveniente precisar que sólo se puede otorgar a la Agencia un «mandato limitado» para el tratamiento de los datos personales relacionados con la lucha contra las redes criminales que organizan la inmigración ilegal. Además, esta norma se debería coordinar con las disposiciones formuladas más abajo en los artículos 11, 11 bis y 11 ter.

<sup>(1)</sup> Sistema de Información de Schengen (SIS) que debería estar operativo antes del 31 de diciembre de 2011 (Informe Coelho del Parlamento Europeo).

<sup>(2)</sup> La estación de Neustrelitz, en Alemania, garantizará a Europa y a la cuenca mediterránea la planificación y la elaboración de datos de muy alta resolución procedentes de los satélites ópticos Geo, Eye-1 e Ikonos.

5.3.3 Artículo 14, apartado 1 – Sería conveniente aclarar las modalidades con que la Agencia debe «facilitar» la cooperación operativa entre los Estados miembros y los terceros países.

5.3.4 Artículo 14, apartado 2 – La posibilidad prevista de que la Agencia envíe oficiales de enlace a terceros países debería

aclararse mejor, en el sentido de que dichos oficiales, destacados en calidad de observadores o asesores, sólo puedan ser enviados a terceros países «en los que las prácticas de gestión de fronteras respeten un nivel mínimo de los derechos humanos», con la precisión añadida de que dichos terceros países deben haber suscrito asimismo los convenios internacionales vinculantes sobre derechos humanos, el derecho de asilo y el derecho a la protección internacional.

Bruselas, 15 de julio de 2010.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Mario SEPI

---