

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n.º 768/2005 del Consejo por el que se crea la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca

[COM(2015) 669 final — 2015/0308 (COD)]

la

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «La Guardia Europea de Fronteras y Costas y una gestión eficaz de las fronteras exteriores de Europa»

[COM(2015) 673 final]

y la

propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 2007/2004, el Reglamento (CE) n.º 863/2007 y la Decisión 2005/267/CE

[COM(2015) 671 final — 2015/0310 (COD)]

(2016/C 303/15)

Ponente: Giuseppe IULIANO

Coponente: Cristian PÎRVULESCU

El 21 de enero y el 4 de febrero de 2016, respectivamente y, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la:

propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n.º 768/2005 del Consejo por el que se crea la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca

[COM(2015) 669 final — 2015/0308 (COD)],

la

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: La Guardia Europea de Fronteras y Costas y una gestión eficaz de las fronteras exteriores de Europa

[COM(2015) 673 final],

y la

propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 2007/2004, el Reglamento (CE) n.º 863/2007 y la Decisión 2005/267/CE

[COM(2015) 671 final — 2015/0310 (COD)].

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de mayo de 2016.

En su 517.º pleno, celebrado los días 25 y 26 de mayo de 2016 (sesión del 25 de mayo de 2016), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 133 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE respalda de manera general las propuestas de modificación de los Reglamentos que ha propuesto la Comisión, pero señala algunas observaciones.

1.2 Los cierres de las fronteras decretadas por algunos Estados miembros están poniendo en grave riesgo el ejercicio a la libre circulación. Las instituciones europeas deben garantizar el funcionamiento de Schengen. En el pleno del día 17 de febrero de 2016, el CESE adoptó una importante resolución ⁽¹⁾ en defensa del espacio Schengen en la que exigía al Consejo y a los Estados miembros que garantizaran el ejercicio de la libre circulación así como la consolidación y la ampliación del espacio Schengen.

1.3 Las normas de Schengen se deben aplicar de la misma manera en todos los Estados miembros, para lo cual será necesario adoptar nuevas medidas que sean jurídicamente vinculantes. Sin embargo, el CESE no comparte la propuesta de la Comisión para que se establezcan controles sistemáticos y obligatorios en las fronteras exteriores de Schengen para los ciudadanos de la UE, pues ello limita el ejercicio de una de las libertades fundamentales.

1.4 Para garantizar un buen funcionamiento de Schengen, las fronteras exteriores, que son las fronteras comunes, deben ser gestionadas de manera compartida entre la UE y los Estados miembros. El CESE fue la primera institución que propuso la creación de una guardia europea de fronteras.

1.5 La propuesta para reforzar el mandato de Frontex con nuevos equipos y con un contingente de intervención rápida de 1 500 agentes y expertos debe ir acompañada de mejor transparencia sobre su gobernanza y sobre sus acciones, así como de mejor rendición de cuentas (*accountability*) de la Agencia.

1.6 Se debe mejorar la colaboración entre la Agencia de Fronteras y las autoridades nacionales. La Agencia debe reforzar el centro de análisis de riesgos, para lo cual podrá enviar agentes de enlace a los Estados miembros y disponer de un mandato para evaluar la capacidad operativa y los recursos. La UE ha de garantizar que los Estados miembros cooperan en las operaciones fronterizas realizadas por la Agencia.

1.7 El derecho a intervenir de la Agencia, aun cuando no lo solicite el Estado miembro, es la medida más sensible de la propuesta de la Comisión. El CESE respalda que la Comisión pueda decidir la intervención de la Agencia en las fronteras exteriores, pero solamente en situaciones urgentes y con arreglo a un procedimiento transparente que tenga informados de inmediato a los legisladores europeos (Parlamento y Consejo).

1.8 Se debe mejorar la coordinación entre las diferentes agencias e instituciones que tienen competencias en materia de controles fronterizos, vigilancia de las costas, seguridad marítima, salvamento marítimo, aduanas y pesca. No obstante, estas agencias e instituciones han de mantener sus respectivas misiones. Por eso, el CESE propone que el Reglamento se refiera a la Guardia Europea de Fronteras y que se suprima el término «Costas» ⁽²⁾.

1.9 No se debe «militarizar» el control de las fronteras. La guardia de fronteras no debe tener un carácter militar, sino de policía civil.

1.10 Cuando en las fronteras exteriores, sean marítimas o terrestres, las personas se encuentren en situación de riesgo para la vida y la seguridad, la primera obligación de la guardia de fronteras, y de las demás instituciones que actúan en el lugar, es la de salvar y atender adecuadamente a las personas. El CESE quiere señalar que, en los últimos meses, numerosos desplazados de las guerras cercanas han muerto en las costas y en las fronteras europeas sin que las autoridades hayan puesto en marcha las necesarias operaciones de salvamento y protección.

1.11 El CESE considera que la propuesta de la Comisión para mejorar la gestión de las fronteras exteriores debe adoptarse de manera complementaria a los cambios en el sistema común de asilo. La crisis actual está motivada por la incapacidad de la UE para desarrollar el sistema común de asilo y para conceder la protección adecuada a los cientos de miles de desplazados y solicitantes de asilo que llegan a nuestras fronteras. Algunos Gobiernos han rechazado las propuestas de la Comisión y las decisiones del Consejo para la puesta en marcha de los programas de reubicación y reasentamiento y se han negado a cumplir con las obligaciones derivadas del Tratado y del Derecho internacional.

⁽¹⁾ DO C 133 de 14.4.2016, p. 1.

⁽²⁾ DO C 177 de 18.5.2016, p. 57.

1.12 El CESE señala que, en numerosas ocasiones, las autoridades de fronteras no han respetado el principio de «no devolución» que es explícito en el derecho internacional de asilo y en el Tratado. El Comité propone que el nuevo sistema integrado de fronteras exteriores mejore las garantías de cumplimiento de los derechos humanos.

1.13 Con el fin de colaborar con la Agencia en la protección de los derechos fundamentales, el CESE propone que un representante del Comité sea miembro del Foro consultivo. El Comité propone también que se refuerce el papel del agente de derechos fundamentales para que pueda actuar de propia iniciativa y desarrollar el mecanismo de quejas (*complaint mechanism*) propuesto por el Defensor del Pueblo.

1.14 El Comité llama la atención sobre la situación de abandono y desprotección que actualmente padecen en la UE los miles de menores no acompañados que llegan al territorio europeo desplazados por las guerras, y propone a la Comisión la puesta en marcha de medidas urgentes de protección.

2. Antecedentes

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

2.2 El CESE elaboró un Dictamen ⁽³⁾ en el que respaldó la puesta en marcha de Frontex, recordando que en las fronteras se debe respetar el derecho de asilo (principio de no devolución) y se debe garantizar la protección de los derechos fundamentales.

2.3 Posteriormente, el Reglamento (CE) n.º 863/2007 estableció un mecanismo para la creación de «equipos de intervención rápida en las fronteras» (RABIT) y modificó el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 por lo que respecta a este mecanismo, definiendo las tareas y competencias de los agentes invitados. Con esta modificación del Reglamento, un Estado miembro tiene 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.

2.4 El CESE elaboró un dictamen ⁽⁴⁾ favorable a la actualización del Reglamento. No obstante, advirtió de la necesidad de mejorar la protección de los derechos humanos y del derecho de asilo. Asimismo, advirtió sobre el riesgo de «militarización» de la actividad de vigilancia y control de las fronteras exteriores.

2.5 La Directiva 2008/115/CE, denominada «Directiva de retorno», 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».

2.6 La última modificación de Frontex tuvo lugar en octubre de 2011 y dio paso a la definición del control de fronteras como una responsabilidad compartida entre la UE y los Estados miembros y la puesta en marcha de una gestión integrada. Se emprendió la creación de equipos europeos de guardia de fronteras, pero sigue siendo el Estado miembro el que solicita la asistencia de la Agencia. Igualmente, se reforzó el papel de Frontex en las operaciones de retorno y se mejoró el mandato de la Agencia en la protección de los derechos fundamentales.

3. Propuesta de la Comisión: la Guardia Europea de Fronteras y Costas y una gestión más eficaz de las fronteras exteriores

3.1 La propuesta de la Comisión de crear una Guardia Europea de Fronteras y Costas forma parte de las medidas previstas por la Agenda Europea de Migración para reforzar la gestión y la seguridad de las fronteras exteriores de la UE y responde a la necesidad de reforzar los controles de seguridad en las fronteras exteriores de la UE, de acuerdo con lo solicitado por los ministros de Interior el 20 de noviembre de 2015 ⁽⁵⁾.

⁽³⁾ DO C 108 de 30.4.2004, p. 97.

⁽⁴⁾ DO C 44 de 11.2.2011, p. 162.

⁽⁵⁾ <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/11/20-jha-conclusions-counter-terrorism>.

3.2 Esta Guardia englobará a la Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas, formada a partir de Frontex y de las autoridades responsables de la gestión de fronteras en los Estados miembros, que seguirán ejerciendo la gestión cotidiana de las fronteras exteriores.

3.3 La nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas dispondrá de una reserva rápida de 1 500 agentes y expertos que podrán desplegarse en menos de tres días y de un parque de equipos técnicos, función de seguimiento y supervisión, derecho a intervenir, vigilancia de la guardia de costas, un mandato para operar en terceros países, garantía de la seguridad interior y un papel más decisivo en materia de retorno. Un documento europeo de viaje estándar para el retorno garantizará una mayor aceptación de los retornados por parte de los terceros países.

3.4 La Comisión Europea ha propuesto también otras medidas para gestionar las fronteras exteriores de la UE y proteger el espacio Schengen sin fronteras interiores. A fin de reforzar aún más la seguridad de los ciudadanos europeos, la Comisión propone introducir controles sistemáticos, consultando las bases de datos pertinentes de todas las personas que entren en el espacio Schengen o salgan de él. Las propuestas contribuirán a gestionar la migración de manera más eficaz, mejorar la seguridad interior de la UE y salvaguardar el principio de libre circulación de personas.

3.5 La Comisión propone una modificación específica del Código de Fronteras de Schengen para introducir la obligatoriedad de los controles sistemáticos de los ciudadanos de la UE mediante la consulta de bases de datos, como el Sistema de Información de Schengen, la base de datos de documentos de viaje perdidos o robados de Interpol y los sistemas nacionales pertinentes en las fronteras terrestres, marítimas y aéreas exteriores. La propuesta también refuerza la necesidad de comprobar los datos biométricos en los pasaportes de los ciudadanos de la UE en caso de duda sobre la autenticidad del pasaporte o sobre la legitimidad del titular. A partir de ahora, los controles también serán obligatorios al salir de la Unión Europea.

4. Observaciones generales

4.1 En la reunión del Foro Europeo de Inmigración ⁽⁶⁾ de los días 26 y 27 de enero de 2015, la sociedad civil, convocada por la Comisión y el CESE, debatió con las instituciones europeas sobre la situación de emergencia humanitaria en el Mediterráneo y la llegada de flujos mixtos de inmigrantes y solicitantes de asilo. Tras las conclusiones del Foro, la Comisión adoptó algunas iniciativas para mejorar las políticas de asilo y fronteras. No obstante, el Comité lamenta que en el Consejo no se hayan tenido en cuenta las conclusiones del Foro. Muchos de los problemas actuales se podrían haber evitado si se hubieran puesto en marcha sus recomendaciones.

4.2 La crisis actual pone de manifiesto los límites del modelo de gestión de las fronteras exteriores y el mandato insuficiente que tiene Frontex en la actualidad. El CESE ha propuesto en varios de sus dictámenes ⁽⁷⁾ que la UE considere que las fronteras exteriores en el espacio Schengen son fronteras comunes y, por lo tanto, la responsabilidad debe ser compartida entre la UE y los Estados miembros.

4.3 El Comité fue la primera institución que propuso la creación de una Guardia Europea de Fronteras. Asimismo, ha elaborado propuestas ⁽⁸⁾ para la protección de los derechos fundamentales en el control de las fronteras y en la política de retorno.

4.4 El CESE considera que las propuestas de la Comisión para mejorar la gestión de las fronteras exteriores deben adoptarse de manera complementaria a los cambios en el sistema común de asilo. La afluencia masiva de desplazados en las fronteras exteriores de algunos países está desbordando la capacidad de actuación y poniendo de manifiesto que el sistema de Dublín no sirve para gestionar la llegada masiva de desplazados y de solicitantes de asilo. Las responsabilidades deben ser compartidas y solidarias. El Comité propone:

⁽⁶⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-european-migration-forum-1>.

⁽⁷⁾ DO C 451 de 16.12.2014, p. 1, DO C 458 de 19.12.2014, p. 7, DO C 44 de 11.2.2011, p. 162.

⁽⁸⁾ DO C 128 de 18.5.2010, p. 29.

4.4.1 que la UE cumpla el plan de reubicación de emergencia y la puesta en marcha del mecanismo de reubicación permanente, acordados en el Consejo Europeo el 22 de septiembre de 2015;

4.4.2 que se aumenten los programas de reasentamiento para el traslado de refugiados desde fuera de la UE y su establecimiento en la Unión, en colaboración con terceros países y el ACNUR, y

4.4.3 que se pongan en marcha nuevos programas de reubicación en el interior de la UE, proporcionando incentivos financieros a aquellos Estados miembros que se comprometan. El mecanismo de reubicación debe ser permanente y efectivo y estar basado en una clave de reparto.

4.4.4 El CESE ya ha manifestado en otras ocasiones ⁽⁹⁾ que el sistema de Dublín debe ser modificado y sustituido por un sistema de mayor solidaridad dentro de la UE, que tenga en cuenta la voluntad de los solicitantes de asilo y que garantice una distribución de las responsabilidades entre los Estados miembros.

4.5 La propuesta de la Comisión refuerza el papel de la Agencia de Fronteras en las operaciones de retorno. El Comité recuerda:

4.5.1 que el procedimiento administrativo de expulsión debe ser individual y cada persona afectada tiene derecho a presentar sus alegaciones administrativas y judiciales ante las autoridades, y

4.5.2 que la Carta prohíbe expresamente las expulsiones colectivas y garantiza que nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a la tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes (principio de no devolución).

4.5.3 El CESE ha advertido ⁽¹⁰⁾ que la UE no debe considerar a Turquía como un «país seguro» en materia de asilo; igualmente el ACNUR y varias ONG han manifestado que el reciente acuerdo entre la UE y Turquía no es plenamente respetuoso con el derecho internacional de asilo, pues «los refugiados necesitan protección, no rechazo» ⁽¹¹⁾. También la decisión de Macedonia de cerrar las fronteras a los refugiados supone una vulneración del derecho de asilo.

4.6 El CESE valora positivamente que, en la reforma del Reglamento de Frontex de octubre del año 2011, se pusiera en marcha el Foro Consultivo y el agente de derechos fundamentales, y acoge con satisfacción que en la nueva propuesta de Reglamento se hayan tenido en cuenta algunas de las propuestas que el Comité formuló ⁽¹²⁾ para proteger los derechos fundamentales en las fronteras exteriores.

5. Observaciones específicas

5.1 El CESE aboga por un enfoque que sea a la vez *integrado* y *preventivo*, centrándose en un análisis pormenorizado de datos sobre la movilidad en las fronteras de la Unión y capaz de prever por adelantado dónde y cuándo pueden necesitar asistencia las autoridades nacionales. También es necesario desarrollar un conjunto de orientaciones e indicadores que puedan reflejar en qué medida este sistema integrado cumple la compleja misión que se le ha asignado. La experiencia del sistema Schengen y los procedimientos de evaluación correspondientes son pertinentes para construir un mecanismo similar de gestión de la información y de las medidas operativas.

⁽⁹⁾ DO C 451 de 16.12.2014, p. 1.

⁽¹⁰⁾ DO C 71 de 24.2.2016, p. 82.

⁽¹¹⁾ <http://acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2445-2016-03-21-10-57-17>

⁽¹²⁾ Véase la nota 8.

5.2 En cuanto a las decisiones vinculantes de la Agencia y su derecho a intervenir, el CESE, aunque considera indispensables estas disposiciones, estima conveniente que la UE emplee todos los medios necesarios para garantizar que los Estados miembros cooperan en todas las operaciones fronterizas realizadas por dicha Agencia. El CESE está de acuerdo en que la Comisión pueda decidir sobre una intervención de la Agencia en las fronteras exteriores, pero solamente en situaciones urgentes y con arreglo a un procedimiento transparente que prevea informar inmediatamente a los legisladores europeos (Parlamento y Consejo). Se trata de un elemento esencial para que el enfoque integrado y coordinado de la gestión de las fronteras sea un éxito, que debe ir acompañado de una mejora de la transparencia y de una consolidación de su capacidad para dar cuentas de su gobernanza y de sus acciones.

5.3 El CESE considera necesario reforzar el grado de coordinación entre los numerosos organismos con competencias en materia de vigilancia costera, control de fronteras, aduanas, seguridad marítima, búsqueda y salvamento en el mar, protección del medio ambiente y pesca. Es posible evitar solapamientos y conseguir ahorros, al menos en lo que respecta al presupuesto de la Unión. No obstante, hay que velar por que las distintas agencias e instituciones mantengan la totalidad de sus respectivas misiones y evitar que queden supeditadas a una superestructura cuyo objetivo sería garantizar la seguridad.

5.4 El CESE acoge favorablemente la propuesta de crear una Guardia Europea de Fronteras con 1 500 expertos (policías fronterizos). Con el tiempo, su volumen podrá modificarse, en función de las necesidades. La rapidez con la que se trasladará a estos guardias de fronteras a las zonas fronterizas y la manera en que colaborarán con sus homólogos son factores importantes.

5.5 Otro aspecto esencial de su preparación operativa es la formación. El CESE considera necesario formar tanto a los agentes de la Guardia Europea de Fronteras como a los guardias de fronteras de los Estados miembros. La Agencia deberá desempeñar un papel destacado en la formación y la transferencia de las mejores prácticas entre los guardias de fronteras de todos los Estados miembros. Durante el desarrollo de los programas de formación, convendrá prestar especial atención a los derechos fundamentales, teniendo en cuenta que los guardias de fronteras son las primeras personas con las que entran en contacto los refugiados e inmigrantes, los cuales se encuentran en su mayoría en una situación de gran vulnerabilidad.

5.6 El Comité considera positivo que la Agencia participe en las operaciones de retorno. Dada la atención que se prestará en el futuro a esta política, es posible que los recursos que se asignen a la Agencia resulten insuficientes. Tanto en el texto de la Comunicación como desde el punto de vista operativo, convendría aclarar también las modalidades con arreglo a las cuales la Agencia participará en las actividades de retorno, en particular cuando emprenda operaciones por propia iniciativa. Del mismo modo, la Agencia deberá asegurarse de que participa en operaciones de retorno que respetan plenamente los derechos fundamentales de las personas afectadas ⁽¹³⁾.

5.7 La Agencia deberá cooperar con las autoridades pertinentes para garantizar condiciones de acogida adecuadas a los retornados, incluso en lo referente a su seguridad. El CESE considera que el respeto de los derechos humanos es un requisito previo para la firma de convenios de readmisión con terceros países y se opone a que los Estados miembros o la UE en su conjunto firmen convenios de repatriación con países que no han ratificado los principales instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos o que los vulneran sistemáticamente ⁽¹⁴⁾.

5.8 La protección de los derechos fundamentales debe constituir una prioridad para la Agencia. Se aplican a todos y no solo a los ciudadanos de la Unión. Los solicitantes de asilo y los migrantes están protegidos por el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ⁽¹⁵⁾. Más concretamente, el CESE expresa su preocupación en cuanto al respeto de los derechos fundamentales en el marco de las operaciones emprendidas en terceros países, al principio de no discriminación durante las operaciones de verificación a la entrada del territorio de la Unión, a las expulsiones colectivas y las de migrantes y solicitantes de asilo hacia países que violan los derechos humanos, así como a la protección de personas especialmente vulnerables como son las mujeres y los menores no acompañados.

⁽¹³⁾ El artículo 19 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea prohíbe expresamente las expulsiones colectivas y dispone que nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes.

⁽¹⁴⁾ Véase la nota 8.

⁽¹⁵⁾ Véase la nota 8.

5.9 Con el fin de garantizar que la protección de los derechos fundamentales recibe la atención y el apoyo que requiere, el CESE se ofrece a asistir a la Agencia mediante la participación del Comité en el foro consultivo sobre los derechos fundamentales. Por otra parte, recomienda que la Agencia se mantenga dispuesta a que se emprenda una evaluación independiente de sus procedimientos y de las operaciones que emprenda. En cuanto a su organización interna, considera que designar a un funcionario como responsable de los derechos fundamentales puede bastar, siempre que disponga de una estructura de trabajo sólida y que se le asignen responsabilidades y recursos importantes.

5.10 El CESE está a favor de la instauración, que considera necesaria, de un nuevo documento europeo de viaje que se destinará a los ciudadanos de terceros países y se utilizará en las operaciones de retorno que les conciernan.

5.11 El CESE considera que el Código Schengen puede modificarse, siempre que se emprendan las iniciativas necesarias para que los controles aplicados a los ciudadanos de la Unión, independientemente de si pertenecen o no al espacio Schengen, no obstaculicen su movilidad, que constituye una de sus libertades fundamentales. La generalización de estos controles, efectuados con medios tecnológicos más o menos avanzados, llegará a comprometer la viabilidad del régimen Schengen.

5.12 El CESE insiste en que la apertura a la sociedad civil es necesaria a todos los niveles y en todas las actividades. Recuerda que el papel de la sociedad civil y de los ciudadanos ha sido fundamental para evitar una situación aún más grave desde el punto de vista humanitario, tanto en las aguas territoriales de los Estados miembros como en sus respectivos territorios. Considera que la asistencia prestada a la sociedad civil es prioritaria, sabiendo que se esfuerza por brindar su ayuda en situaciones extremas pese a que sus recursos son muy limitados.

Bruselas, 25 de mayo de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS
