

RECOMENDACIÓN (UE) 2020/1365 DE LA COMISIÓN**de 23 de septiembre de 2020****sobre la cooperación entre Estados miembros en relación con las operaciones de búsqueda y salvamento realizadas por buques que sean propiedad de entidades privadas o estén explotados por entidades privadas**

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 292,

Considerando lo siguiente:

- (1) La prestación de asistencia a cualquier persona que se halle en peligro en el mar es una obligación legal de los Estados miembros que está consagrada en el Derecho internacional consuetudinario y convencional, en particular en el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (Convenio SOLAS, 1974), la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM, 1979) y el Convenio internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos (Convenio SAR, 1979), así como en el Derecho de la Unión. La Unión Europea es Parte contratante de la CNUDM.
- (2) Desde 2014, miles de personas han tratado de cruzar el Mediterráneo con intención de llegar a Europa, situación que requiere de la Unión Europea y sus Estados miembros una respuesta múltiple para evitar la pérdida de vidas humanas, mejorar la gestión de la migración, acometer las causas profundas de la migración irregular y desarticular las asociaciones delictivas organizadas de traficantes de migrantes y tratantes de seres humanos.
- (3) Si bien es cierto que la migración irregular a la UE ha disminuido en los dos últimos años y que se han perdido menos vidas en el mar, el uso temerario en el Mediterráneo de embarcaciones de pequeño tamaño y escasamente aptas para la navegación sigue siendo una de las características de la situación migratoria, que sigue alimentando la delincuencia organizada y provocando muertes intolerables. Según la Organización Internacional para las Migraciones, el número total de muertes en el Mediterráneo en los meses que llevamos de 2020 es superior a 500 —fueron más de 1 880 en 2019 y el total desde 2014 rebasa las 20 300—, lo que convierte a la ruta del Mediterráneo Central hacia Europa en la más mortífera del mundo.
- (4) Desde 2015, la capacidad de búsqueda y salvamento, la coordinación y la eficacia en el Mediterráneo han mejorado considerablemente en respuesta a la crisis migratoria gracias, entre otros factores, a las significativas contribuciones de los Estados ribereños y a la mayor implicación de los buques privados y comerciales. La UE y los Estados miembros han reforzado su capacidad en el Mediterráneo a través, por ejemplo, de operaciones nacionales y operaciones dirigidas por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), como Themis (anteriormente denominada Tritón), Poseidón e Índalo, así como, anteriormente, la operación naval de la UE EUNAVFOR MED SOPHIA, que desde 2015 han ayudado a rescatar a más de 600 000 personas en el mar.
- (5) En este contexto, varias organizaciones no gubernamentales (ONG) también han explotado buques privados, principalmente en la zona del Mediterráneo Central, contribuyendo significativamente a las labores de salvamento en el mar de personas posteriormente conducidas al territorio de la UE para su desembarco seguro. Como ya se destacó en el Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes (2015-2020) y se aclara más detalladamente en las Orientaciones de la Comisión sobre el «Facilitators Package» o paquete de medidas sobre la ayuda a la migración irregular [C(2020) 6470], es necesario evitar la criminalización de quienes prestan asistencia humanitaria a las personas que se hallan en peligro en el mar, garantizando al mismo tiempo que se apliquen las sanciones penales adecuadas contra los traficantes.
- (6) En su Resolución de 18 de abril de 2018 sobre los avances con respecto al pacto mundial de las Naciones Unidas para una migración segura, ordenada y regular y al pacto mundial de las Naciones Unidas sobre los refugiados [2018/2642 (RSP)], el Parlamento Europeo solicitó que se desarrollaran las capacidades de búsqueda y salvamento de las personas que se encuentran en peligro, que todos los Estados desplegasen mayores capacidades y que se reconociese el apoyo prestado por los agentes privados y las ONG en las acciones de rescate en mar y en tierra.
- (7) Las operaciones de búsqueda y salvamento en situaciones de emergencia requieren medidas de coordinación, así como el desembarco rápido en un lugar seguro y el respeto de los derechos fundamentales de las personas rescatadas, de conformidad con las obligaciones impuestas por la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, entre las que se encuentra el principio de no devolución, y con el Derecho internacional consuetudinario y convencional en materia de derechos humanos y marítimo, incluidas las Directrices del Comité de Seguridad Marítima (MSC) de la Organización Marítima Internacional (OMI) sobre la actuación con las personas rescatadas en el mar.
- (8) En los últimos años ha ido surgiendo en el panorama marítimo europeo una nueva modalidad de operaciones de búsqueda y salvamento llevadas a cabo, como actividad principal, en el Mediterráneo Central por buques explotados por ONG bajo la coordinación de los centros nacionales de coordinación de salvamento marítimo o por iniciativa propia. En muchos casos, estos buques han efectuado varias operaciones de salvamento consecutivas antes de desembarcar a los rescatados en un lugar seguro.

- (9) El tráfico ilícito de migrantes por mar es un delito que puede poner en peligro la vida de las personas y que está sancionado tanto por el Derecho europeo como por el Derecho internacional. La Unión Europea y sus Estados miembros son Partes contratantes de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNTOC) y de sus Protocolos, incluido el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que es un complemento de la UNTOC. Es esencial, en este contexto, evitar que las redes de tráfico ilícito de migrantes o de trata de seres humanos, incluidas las organizaciones delictivas que se dedican a la trata de personas o ejercen formas de explotación asimiladas a la esclavitud, se aprovechen de las operaciones de salvamento llevadas a cabo por buques privados en el Mediterráneo.
- (10) Se recuerda que el Convenio SAR obliga a sus Partes contratantes a participar en el desarrollo de los servicios de búsqueda y salvamento y a adoptar medidas urgentes para garantizar que se preste la asistencia necesaria a cualquier persona que se encuentre o parezca encontrarse en peligro en el mar; las partes interesadas deben coordinarse y colaborar para que las personas auxiliadas sean desembarcadas del buque que les haya prestado asistencia y conducidas a un lugar seguro tan pronto como lo permita la situación. En aplicación de las directrices de la OMI respecto de la actuación con las personas rescatadas en el mar, la elección de un lugar seguro para el desembarco debe tener en cuenta toda una serie de factores importantes, además de las circunstancias particulares de cada caso. En el caso de los solicitantes de asilo y los refugiados rescatados en el mar, esos factores deben incluir la necesidad de evitar el desembarco en territorios donde se vean amenazadas las vidas y las libertades de aquellas personas que aleguen fundados temores a ser perseguidas. Además, las directrices de la OMI requieren a las autoridades estatales responsables que hagan todos los esfuerzos posibles para acelerar los procedimientos de desembarco de los supervivientes del buque, si bien subrayan que en algunos casos la coordinación necesaria puede acarrear demoras inevitables.
- (11) La presencia regular en el Mediterráneo de buques de ONG que realizan actividades de búsqueda y salvamento genera necesidades operativas específicas, a saber, un aumento de la coordinación y la cooperación entre los buques que transportan a las personas rescatadas, por un lado, y las autoridades nacionales, por otro, y afecta a los Estados miembros de diferentes maneras: algunos son los Estados que coordinan las operaciones de búsqueda y salvamento; otros son los que reciben a las personas rescatadas, que son desembarcadas en su territorio; otros son aquellos en los que las organizaciones no gubernamentales se hallan legalmente constituidas, y otros son aquellos en los que los buques utilizados en las actividades de búsqueda y salvamento han obtenido su pabellón.
- (12) Los buques privados que realizan labores de salvamento en el Mediterráneo participan en operaciones de búsqueda y salvamento complejas y a menudo recurrentes, que pueden implicar a un gran número de personas, en función de la capacidad de los buques, y requerir, desde el rescate hasta el desembarco, la intervención de toda una serie de agentes. Es por lo tanto una cuestión de orden público —pues afecta, entre otras cosas a la seguridad— asegurar que estos buques estén debidamente matriculados y adecuadamente equipados para cumplir los requisitos pertinentes de seguridad y de salud aplicables a esta actividad, a fin de no poner en peligro a la tripulación ni a las personas rescatadas. Estas actividades deben llevarse a cabo dentro de un marco coordinado y mediante una cooperación y una coordinación reforzadas entre los operadores privados y las autoridades nacionales.
- (13) Los desembarcos continuos en los Estados miembros ribereños de personas rescatadas tienen consecuencias directas en los sistemas de gestión de la migración y ejercen una presión creciente e inmediata sobre los sistemas de migración y asilo, en particular sobre sus capacidades de acogida y de tramitación.
- (14) Junto a otras iniciativas, la Comisión adoptó el 4 de julio de 2017 un «Plan de acción sobre medidas para apoyar a Italia, reducir la presión a lo largo de la ruta del Mediterráneo central e incrementar la solidaridad», que incluía la elaboración, por parte de Italia, de un código de conducta para las ONG que llevan a cabo actividades de búsqueda y salvamento en el Mediterráneo, en consulta con la Comisión y sobre la base de un diálogo con las ONG.
- (15) Además de proseguir los esfuerzos de coordinación desplegados hasta la fecha, por ejemplo los enmarcados en el Foro sobre experiencia compartida y prevención de conflictos en el Mediterráneo (SHADE MED), creado por la operación naval de la UE Sophia, hace falta abordar las especificidades de la práctica de búsqueda y salvamento que ha surgido en el Mediterráneo en los últimos años, para lo que es preciso fijar un marco más estructural, fiable y sostenible acorde con las competencias de la UE y las normas internacionales pertinentes. Ese marco debe establecer normas específicas de solidaridad entre Estados miembros y colmar la necesidad de reforzar la cooperación, especialmente entre los Estados miembros de abanderamiento y los Estados miembros ribereños. También es necesario establecer una cooperación con las entidades privadas que posean o exploten buques con la finalidad de llevar a cabo actividades de búsqueda y salvamento y de traer a las personas rescatadas al territorio de la UE; el objetivo de ese marco debe ser, además, proporcionar información adecuada sobre las operaciones y la estructura administrativa de esas entidades, en consonancia con el principio de proporcionalidad y la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, y aumentar la seguridad en aplicación de la legislación internacional vigente en interés de todas las personas a bordo.

- (16) La Comisión creará un grupo de contacto interdisciplinario en el que los Estados miembros podrán cooperar y coordinar las actividades para dar aplicación a la presente Recomendación. El Grupo elaborará un compendio de las normas y prácticas nacionales, identificará las enseñanzas extraídas, evaluará la posibilidad de perfeccionar los medios de cooperación entre el Estado de abanderamiento y los Estados ribereños en lo que respecta a sus cometidos y responsabilidades, y desarrollará las mejores prácticas que se ajusten a las necesidades derivadas de la expansión, en los últimos años, de las operaciones de búsqueda y salvamento. Mantendrá contactos regulares con las partes interesadas, entre las que se incluyen las agencias de la UE —especialmente Frontex— y, según los casos, las organizaciones no gubernamentales que llevan a cabo actividades de búsqueda y salvamento en el Mediterráneo, las universidades y las organizaciones internacionales, como la OMI, con el fin de intercambiar conocimientos y de mantener la compatibilidad de las actividades con el marco jurídico y operativo internacional. Los Estados miembros habrán de facilitar a la Comisión toda la información pertinente sobre la aplicación de la presente Recomendación. El Grupo de contacto supervisará la aplicación de la Recomendación y presentará, una vez al año, un informe a la Comisión.
- (17) La Comisión tendrá en cuenta el trabajo del Grupo de contacto y la aplicación de la presente Recomendación a la hora de desarrollar la Estrategia Europea de Gestión del Asilo y la Migración y los informes anuales de gestión de la migración contemplados en el Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración, según corresponda. Sobre esa base, la Comisión también evaluará y recomendará iniciativas futuras en caso necesario.
- (18) La presente Recomendación se entiende sin perjuicio de cualquier obligación de cooperación y de otra índole que se derive del Derecho internacional y del Derecho de la Unión en vigor.

HA ADOPTADO LA PRESENTE RECOMENDACIÓN:

1. Los Estados miembros deberán cooperar entre sí en lo que respecta a las operaciones llevadas a cabo por buques que sean propiedad de entidades privadas o estén explotados por entidades privadas para realizar actividades de búsqueda y salvamento, con el fin de reducir el número de víctimas mortales en el mar, mantener la seguridad de la navegación y garantizar una gestión eficaz de la migración en cumplimiento de las obligaciones legales correspondientes.

En particular, los Estados miembros ribereños y de abanderamiento deberán intercambiar, de forma periódica y en tiempo oportuno, información sobre los buques que participen en operaciones de salvamento y sobre las entidades que los exploten o sean sus propietarias, de conformidad con el Derecho internacional y el Derecho de la Unión, incluida la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la normativa sobre protección de los datos personales.
2. Los Estados miembros deberán cooperar entre sí y con la Comisión, en particular a través de su Grupo de contacto, y coordinarse con todas las partes interesadas, incluidas, en su caso, las entidades privadas que sean propietarias de los buques o los exploten para realizar actividades de búsqueda y salvamento, con el fin de determinar las mejores prácticas y de adoptar cuantas medidas sean necesarias para garantizar:
 - a) el aumento de la seguridad en el mar, y
 - b) la disponibilidad para las autoridades competentes de toda la información que necesiten para supervisar y comprobar el cumplimiento de las normas de seguridad en el mar, así como de las normas pertinentes en materia de gestión de la migración.
3. Los Estados miembros deberán facilitar a la Comisión toda la información pertinente sobre la aplicación de la presente Recomendación al menos una vez al año, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al año de referencia.

Hecho en Bruselas, el 23 de septiembre de 2020.

Por la Comisión
Ylva JOHANSSON
Miembro de la Comisión