

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores»

(COM(2003) 687 final — 2003/0273 (CNS))

(2004/C 108/20)

El 8 de diciembre de 2003, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

EL Comité Económico y Social Europeo decidió nombrar al Sr. PARIZA CASTAÑOS ponente general para la elaboración del correspondiente dictamen.

En su 405º Pleno de los días 28 y 29 de enero de 2004 (sesión del 29 de enero de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 75 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis de la Propuesta de Reglamento

1.1 El Plan para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, aprobado por el Consejo el 13 de junio de 2002, ratificó la creación de un Órgano Común de expertos de fronteras exteriores en el marco del Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo (CEIFA) con vistas a la gestión integrada de las fronteras exteriores.

1.2 En sus conclusiones relativas a la gestión eficaz de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, de 5 de junio de 2003, el Consejo abogó por el refuerzo del Órgano Común como Grupo de Trabajo del Consejo integrado por expertos destacados por los Estados miembros en la Secretaría General del Consejo.

1.3 En su reunión de los días 19 y 20 de junio de 2003, el Consejo Europeo de Tesalónica ratificó las citadas conclusiones del Consejo de 5 de junio de 2003 e invitó a la Comisión a examinar la necesidad de crear nuevos mecanismos institucionales, incluida la posible creación de una estructura operativa comunitaria, con el fin de reforzar la cooperación operativa en materia de gestión de las fronteras exteriores.

1.4 En las conclusiones del Consejo Europeo de los días 16 y 17 de octubre de 2003, el Consejo Europeo se congratuló por la intención de la Comisión de presentar una propuesta de creación de una Agencia para la gestión de las fronteras exteriores. La presente propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores responde a la invitación del Consejo Europeo. Tiene en cuenta las experiencias de cooperación entre los Estados miembros en el marco del Órgano Común, del que la Agencia retomará las tareas de coordinación de la cooperación operativa.

1.5 A raíz de la integración del acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea, ya existen reglas comunes en materia de control y vigilancia de las fronteras exteriores a nivel

comunitario. Estas reglas comunes son aplicadas a nivel operativo por las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros que forman parte del espacio sin fronteras interiores. El presente Reglamento tiene pues por objeto optimizar la aplicación de la política comunitaria relativa a la gestión de las fronteras exteriores mediante una mejora de la coordinación de la cooperación operativa entre los Estados miembros a través de la creación de una Agencia.

1.6 La Agencia realizará en particular las siguientes tareas:

- Coordinar operaciones conjuntas y proyectos piloto entre los Estados miembros, así como entre éstos y la Comunidad, con el fin de mejorar el control y la vigilancia en las fronteras exteriores de la UE.
- Ofrecer a nivel europeo una formación dirigida a los formadores de los agentes de la guardia de fronteras nacionales de los Estados miembros, así como una formación complementaria para los agentes de los servicios nacionales competentes.
- Realizar evaluaciones de riesgos generales o específicas.
- Seguir de cerca la evolución de la investigación en materia de control y vigilancia de las fronteras exteriores de la UE y ofrecer sus conocimientos técnicos a la Comisión y a los Estados miembros.
- Encargarse de la coordinación entre los Estados miembros en materia de repatriación de los nacionales de terceros países que residen ilegalmente en los Estados miembros.
- Prestar apoyo a los Estados miembros enfrentados a una situación que exige una asistencia técnica y operativa reforzada en el marco del control y la vigilancia de las fronteras exteriores de la UE.
- Gestionar los equipos técnicos de los Estados miembros (listas comunes de los equipos y adquisiciones de nuevos equipos a disposición de los Estados miembros).

1.7 La Agencia coordinará las propuestas de operaciones conjuntas y proyectos piloto presentadas por los Estados miembros. La propia Agencia podrá también adoptar iniciativas propias en colaboración con los Estados miembros. Para la organización de las operaciones conjuntas, la Agencia podrá constituir oficinas especializadas en los Estados miembros.

1.8 Por lo que se refiere a la organización y coordinación de las operaciones de retorno conjuntas, la Agencia proporcionará a los Estados miembros la asistencia técnica necesaria, estableciendo al efecto, por ejemplo, una red de puntos de contacto, gestionando un inventario actualizado de los recursos e instalaciones existentes y disponibles o fijando directrices y recomendaciones específicas relativas a las operaciones de retorno conjuntas.

1.9 La Agencia podrá ayudar a los Estados miembros enfrentados a una situación que exija una asistencia operativa y técnica reforzada en su fronteras exteriores en materia de coordinación.

1.10 La Agencia podrá cofinanciar operaciones conjuntas y proyectos piloto en las fronteras exteriores mediante fondos procedentes de su presupuesto, de acuerdo con su propio Reglamento financiero.

1.11 La Agencia será un organismo de la Comunidad y estará dotada de personalidad jurídica; será independiente en los asuntos técnicos. Estará representada por un Director Ejecutivo que será nombrado por el Consejo de Administración.

1.12 El Consejo de Administración estará formado por doce miembros y dos representantes de la Comisión. El Consejo nombrará a los miembros, así como a los suplentes que deban representarles en su ausencia. La Comisión nombrará a sus representantes y a sus suplentes. La duración del mandato será de cuatro años. Este mandato podrá renovarse una vez. El Consejo de Administración adoptará sus decisiones por mayoría absoluta de sus miembros. Para el nombramiento del Director Ejecutivo será necesario la mayoría de dos tercios.

1.13 La Agencia iniciará su funcionamiento a partir del 1 de enero de 2005; tiene previsto dotarse una estructura de recursos humanos de 27 personas y dispondrá de una dotación presupuestaria de 15 millones de euros para los años 2005 y 2006.

1.14 El fundamento jurídico de la creación de la Agencia es el art. 66 del Tratado constitutivo de la CE, y forma parte del acervo Schengen. El Reino Unido e Irlanda que no están vinculados por el acervo Schengen, no participan en la adopción del presente Reglamento, al que no están vinculados y a cuya aplicación no estarán sujetos. Dinamarca, en base a su propio status, decidirá, dentro de un período de seis meses, si incorpora este Reglamento a su legislación nacional.

2. Observaciones generales

2.1 El control de las fronteras exteriores no es eficaz en numerosas ocasiones. Las autoridades de los Estados miembros no son capaces de asegurar que todas las personas que sean nacionales de terceros países acceden al territorio del espacio Schengen cumpliendo los procedimientos que establecen las leyes comunitarias y nacionales.

2.2 En diversos dictámenes, el CESE ha reclamado al Consejo una mayor celeridad en sus trabajos legislativos, para que la UE tenga una legislación y una política común en inmigración y asilo. Sin embargo, el Consejo no tiene en cuenta debidamente las opiniones del Parlamento ni del Comité, por lo que la legislación que adopta no es la adecuada para que la inmigración en la UE transcurra a través de vías legales y transparentes. El CESE, en varios Dictámenes ⁽¹⁾, ha manifestado que una de las causas más importantes de la inmigración ilegal es la falta de una política común para la gestión de los flujos migratorios a través de cauces legales, flexibles y transparentes. En el Dictamen sobre la Comunicación relativa a una política común de inmigración ilegal ⁽²⁾, se afirma que el retraso en la aprobación de la legislación comunitaria dificulta que la gestión de los flujos migratorios se realice a través de cauces legales.

2.3 Las personas que se encuentran en situación irregular son muy vulnerables a la explotación laboral y a la marginación social pues aunque no son personas sin derechos ⁽³⁾, sufren con especial dificultad todo tipo de problemas derivados de su situación. En el Dictamen sobre Inmigración, integración y empleo ⁽⁴⁾ el CESE ya ha manifestado que empleo sumergido y inmigración irregular son factores claramente relacionados, por lo que es conveniente actuar para regularizar la situación legal de estas personas y sacar a la superficie el trabajo sumergido.

2.4 El CESE desea que la eficacia en el control de las fronteras sea respetuosa con el derecho de asilo. Muchas personas que necesitan de protección internacional llegan a las fronteras exteriores a través de vías clandestinas. Las autoridades deben garantizar que esas personas puedan presentar su solicitud de protección y que sea analizada conforme a los convenios internacionales y a las legislaciones comunitarias y nacionales. Mientras no se resuelvan los procedimientos administrativos y judiciales de los demandantes de asilo, estas personas no pueden ser expulsadas y deben de disponer de la protección correspondiente.

⁽¹⁾ Véase el Dictamen sobre la Comunicación relativa a una política común de inmigración ilegal — DO C 149 de 21.6.2002 y el Dictamen sobre Inmigración, integración y empleo adoptado en el Pleno de 11.12.2003.

⁽²⁾ Véase primer Dictamen de Nota 1.

⁽³⁾ Véase el mismo Dictamen.

⁽⁴⁾ Véase Nota 1, segundo Dictamen.

2.5 La falta de eficacia en el control de las fronteras exteriores es utilizada en muchas ocasiones por las redes de delincuentes que trafican con seres humanos, que no dudan de poner en grave riesgo la vida de las personas para aumentar sus beneficios económicos ilícitos. En el Dictamen sobre un Permiso de residencia de corta duración a las víctimas de la inmigración ilegal o la trata de seres humanos ⁽⁵⁾ el CESE manifestó que con la misma energía que se combate a las redes de delincuentes que trafican y explotan a los seres humanos, las autoridades deben proteger a las víctimas, especialmente a las más vulnerables como son los menores y las víctimas de la trata y explotación sexual.

2.6 El CESE ya ha manifestado en anteriores dictámenes que para una buena gestión de las fronteras exteriores, es necesario una intensa cooperación entre las autoridades de fronteras de los Estados miembros y la colaboración de las autoridades de los países de origen y de tránsito a través de los funcionarios de enlace.

2.7 En el citado Dictamen sobre la inmigración ilegal ⁽⁶⁾ el CESE «respaldó la propuesta de la Comisión para constituir una guardia europea de fronteras, con una norma común y un plan de estudios armonizado». También se afirmaba que: «A medio plazo se ha de avanzar en la creación de una escuela de guarda de fronteras. Los controles de fronteras deben llevarlos a cabo funcionarios especializados en el trato a la personas y con amplios conocimientos técnicos». También el CESE consideró de manera positiva la creación de un observatorio europeo de la inmigración y el desarrollo de un sistema de alerta respecto a la inmigración ilegal.

2.8 El CESE, a través del presente Dictamen, adopta una posición favorable a la constitución de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores que se constituirá mediante el presente Reglamento. Aunque la Agencia y sus funcionarios no van a tener ningún poder ejecutivo, ni capacidad para fijar orientaciones políticas, ni competencia para presentar propuestas legales, la Agencia mejorará la coordinación entre las autoridades de los Estados miembros y supondrá una mejora de la eficacia en el control de las fronteras exteriores. El art. 41 del Proyecto de Constitución de la UE reconoce la importancia de la cooperación operativa entre las autoridades de los Estados miembros.

3. Observaciones concretas

3.1 Entre las principales tareas de la Agencia (art. 2) se debe incluir la tarea de mejorar el trato humanitario a las personas y

el respeto a los Convenios internacionales de derechos humanos. Resulta especialmente importante que la eficacia en el control de las fronteras sea respetuosa con el derecho de asilo. La formación (art. 5) de los agentes de guardia de fronteras –está prevista la colaboración de la Agencia– debe incluir entre sus programas la formación en derecho humanitario.

3.2 También entre las tareas de la Agencia se debe incluir la coordinación con los servicios de salvamento –especialmente el marítimo– para prevenir y auxiliar a las personas que se encuentren en peligro como consecuencia de la utilización de sistemas de riesgo en la inmigración ilegal. En algunas ocasiones actuaciones policiales en el mar han ocasionado el naufragio de pequeñas embarcaciones y la pérdida de vidas humanas que se podían haber evitado. El primer deber de los agentes de fronteras debe ser el auxilio a las personas que se encuentran en peligro.

3.3 Está previsto que la Agencia coordinará u organizará operaciones de retorno (art. 9) para lo cual podrá utilizar recursos financieros de la Comunidad. El CESE recuerda que en su Dictamen relativo al Libro Verde de una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales ⁽⁷⁾, manifestó que «si la política de retorno no viene acompañada de medidas de regularización, el resultado será que se mantendrá la dimensión actual de la población que se encuentra en situación irregular, con todo lo que ello supone de fomento de la economía sumergida, la explotación laboral y la exclusión social».

3.4 El CESE está de acuerdo con la Comisión cuando afirma que el retorno voluntario es la opción prioritaria y considera que el retorno forzoso como una segunda opción. El Comité considera que las expulsiones forzosas son una medida extrema y debe ser solo utilizada de manera ocasional. El Comité respalda el art. II-19 del Proyecto de Constitución de la UE (protección en caso de devolución, expulsión y extradición, de la Carta de los Derechos Fundamentales) que prohíbe las expulsiones colectivas y afirma 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 trabajos inhumanos o degradantes.

3.5 En las operaciones de retorno, la Agencia debe asegurar que se respeten los principios del derecho humanitario y en especial el derecho de asilo. La Agencia debe garantizar que se aplica el principio de «no devolución» a las personas que pueden sufrir persecución, mal trato o grave riesgo para su vida en el país de origen o tránsito.

⁽⁵⁾ Véase el DO C 221 de 17.9.2002.

⁽⁶⁾ Véase el Dictamen citado en Nota 1, punto 3.6.4.

⁽⁷⁾ Véase punto 2.4 del Dictamen en el DO C 61 de 14.3.2003.

3.6 Además el CESE en el Dictamen relativo al reconocimiento mutuo de las decisiones de expulsión ⁽⁸⁾ ha manifestado que no procede la expulsión de las personas que se encuentren en alguna de estas situaciones:

- Cuando el retorno suponga separación familiar, si implica separación con los hijos o ascendientes.
- Cuando suponga un perjuicio grave para los menores a su cargo.
- Cuando la persona sufra una grave enfermedad física o psíquica.
- Cuando la persona pueda tener riesgos graves para su seguridad, vida y libertad, en el país de origen o de tránsito.

3.7 En las operaciones de retorno pueden colaborar las organizaciones internacionales (OIM, ACNUR, Cruz Roja, etc.).

3.8 El Reglamento (el art. 17) indica que, cada año, el Consejo de Administración elaborará un informe general que

trasladará al Parlamento, a la Comisión y al Comité Económico y Social. El CESE respalda que la Agencia le informe de sus actividades. El Comité se reserva el derecho de emitir Dictámenes y de invitar al Director a las reuniones que corresponda.

3.9 Es conveniente que los miembros del Consejo de Administración (art. 18) sean personas que dispongan de los conocimientos y experiencia adecuados y actúen con independencia respecto de los Gobiernos.

3.10 El CESE está de acuerdo en que transcurridos tres años desde la entrada en funcionamiento de la Agencia (art. 29), se realice una evaluación externa e independiente sobre su funcionamiento. Sobre esa base el Consejo de administración recomendará a la Comisión las modificaciones que considere necesarias para el mejor funcionamiento de la Agencia. El CESE desea emitir un Dictamen sobre las modificaciones que en su momento se puedan plantear en el Reglamento, y que también el Parlamento Europeo realice su Dictamen.

Bruselas, 29 de enero de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

⁽⁸⁾ Véase el DO C 220 de 16.9.2003.