

Dictamen del 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.º 1406/2002 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima

[COM(2015) 667 final — 2015/0313 (COD)]

(2016/C 177/10)

Ponente: Jan SIMONS

Los días 27 y 21 de enero de 2016, respectivamente, el Consejo y el Parlamento Europeo, de conformidad con el artículo 100, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron 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.º 1406/2002 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima

[COM(2015) 667 final — 2015/0313 (COD)].

La Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de marzo de 2016.

En su 515º pleno de los días 16 y 17 de marzo de 2016 (sesión del 16 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 175 votos a favor y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité está de acuerdo con la Propuesta de la Comisión de modificación del Reglamento (CE) n.º 1406/2002 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM), dado que es adecuada dentro de un enfoque más amplio para vigilar las fronteras exteriores marítimas de un modo mucho más apropiado que el empleado hasta la fecha.

1.2. Sin embargo, el máximo deseo del Comité, expresado en sus resoluciones de septiembre y diciembre de 2015 sobre la llegada masiva de refugiados, estriba en destacar nuevamente la necesidad de implementar las medidas propuestas con carácter urgente. No puede ni debe permitirse que la afluencia de refugiados por mar se cobre tantas vidas humanas, que persista la afluencia irregular de migrantes ni que los Estados miembros adopten medidas unilaterales como la implantación de controles fronterizos permanentes.

1.3. El Comité recomienda encarecidamente eliminar del título y del texto de las propuestas de Reglamento los términos «y Costas» manteniendo como denominación «Agencia Europea de la Guardia de Fronteras». La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras asume únicamente una de las tareas que engloba la vigilancia costera, mientras que la AESM apoya ya muchas de las funciones en este ámbito. La expresión «y Costas» en la denominación de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras suscitará, casi con toda seguridad, una confusión innecesaria y podría con el tiempo desembocar también en una duplicación de las actividades.

1.4. El Comité ve con buenos ojos la ampliación de tareas para la AESM, una agencia que en los últimos años ha contribuido de manera efectiva al aumento de la seguridad marítima así como a la prevención y la lucha contra la contaminación originada por los buques; sin embargo, tiene sus dudas sobre si la AESM podrá cumplir estas tareas adicionales como es debido con los medios financieros y humanos de que dispone.

1.5. Resulta preocupante que los botes de madera o goma de pequeño tamaño apenas puedan detectarse en las imágenes por satélite o bien no se detecten en absoluto. La Comisión considera que el recurso a aeronaves pilotadas a distancia (RPA; denominadas también drones) puede ayudar a paliar esta limitación. El CESE suscribe este punto de vista ya que su utilización permitirá una detección exhaustiva con el fin de evitar, entre otras cosas, la pérdida de vidas humanas.

1.6. El Comité también expresa su inquietud por el hecho de que los Estados miembros implanten controles fronterizos permanentes, los cuales, según demuestran los estudios, generan costes considerables. Considera que un sistema de vigilancia costera rentable y eficaz debería implicar que los Estados miembros renuncien a mantener controles permanentes y permitan el pleno restablecimiento del dispositivo de Schengen en su versión integral.

1.7. Una cooperación y un intercambio de información más intensivos de las tres agencias europeas competentes entre sí y con los organismos nacionales encargados de la vigilancia de costas deberá dar lugar, según el Comité, a un sistema de vigilancia de costas eficiente y efectivo. No obstante, el Comité insiste en que las decisiones se tomen con la máxima rapidez. Los problemas son demasiado urgentes como para dejar que pase el tiempo.

2. Introducción

2.1. El 15 de diciembre de 2015, la Comisión publicó la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n.º 1406/2002 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima» [COM(2015) 667 final], a raíz de la cual el Consejo y el Parlamento Europeo solicitaron al Comité Económico y Social Europeo que emitiera un dictamen, de conformidad con el artículo 100, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

2.2. El Comité acoge gustosamente esta petición, ya que considera que esta propuesta de modificación del Reglamento (CE) n.º 1406/2002 supone un paso importante para reforzar la cooperación europea en materia de servicios de apoyo a la vigilancia fronteriza de las costas y mejorar la cooperación y coordinación entre las diferentes agencias de la UE, con el fin de lograr efectos sinérgicos para las agencias y que estas operen de un modo más eficiente y rentable. De esta manera, las agencias de la UE podrán aportar información de calidad a un coste moderado a las autoridades nacionales encargadas de la ejecución de las tareas de vigilancia de fronteras y costas.

2.3. Y esto es tan necesario como urgente, ya que existen actualmente, según datos extraídos por la Comisión, más de 300 autoridades civiles y militares en los Estados miembros que son responsables de la ejecución de las funciones de vigilancia costera en áreas como la seguridad marítima, los controles fronterizos, los controles de pesca, los controles aduaneros, los servicios de protección medioambiental, etc.

2.4. Para el desempeño de sus tareas, estas autoridades nacionales cuentan con el apoyo de diversas agencias de la UE, como la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (también denominada Frontex), la AESM o la Agencia Europea de Control de la Pesca (AECF).

2.5. Esta propuesta legislativa forma parte de un conjunto de medidas presentado por la Comisión para mejorar la protección de las fronteras exteriores europeas y reforzar la cooperación europea en el ámbito de la vigilancia de costas. Las propuestas restantes están relacionadas con el Reglamento por el que se crea la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas y la modificación del Reglamento (CE) n.º 768/2005 por el que se crea la Agencia Europea de Control de la Pesca, de manera similar a la propuesta objeto de examen.

2.6. En la Comunicación adjunta de la Comisión «La Guardia Europea de Fronteras y Costas y una gestión eficaz de las fronteras exteriores de Europa» [COM(2015) 673 final] se indica que la base para las propuestas de la Comisión la constituye la enorme cantidad de cruces ilegales de las fronteras exteriores de la UE.

2.7. Con arreglo a la Comunicación de la Comisión [COM(2015) 673 final, punto 1 y nota a pie de página 1], entre enero y noviembre de 2015 se produjeron más de 1,5 millones de cruces ilegales de las fronteras exteriores de la UE, lo que se traduce en una afluencia masiva de refugiados e inmigrantes que circulan por la UE sin estar ni identificados ni registrados.

2.8. Esto, a su vez, ha puesto en peligro el Acuerdo de Schengen. Entretanto, algunos Estados miembros han decidido introducir temporalmente vigilancia en sus fronteras interiores, una situación que no puede mantenerse por mucho más tiempo.

2.9. Un estudio publicado muy recientemente por el grupo de reflexión francés «France Stratégie» demuestra que el perjuicio económico que supondría dismantelar Schengen podría ascender a 100 000 millones de euros. El comercio entre los 26 países del espacio Schengen se reduciría entre un 10 % y un 20 % a largo plazo y el producto interior bruto de dichos países caería un 0,8 %.

2.10. En su Agenda de Migración de mayo de 2015 [COM(2015)240 final], la Comisión afirma que es necesario avanzar hacia una gestión compartida de las fronteras exteriores, de conformidad con el artículo 77 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

2.11. Asimismo, el presidente de la Comisión, Sr. Juncker, anunció en septiembre de 2015, en su discurso sobre el estado de la Unión, que antes de finales de 2015 formularía propuestas para instaurar un Sistema Europeo de Guardia de Fronteras y Costas totalmente operativo. Y esto sucedió el 15 de diciembre de 2015, siendo la propuesta analizada una de ellas.

3. Observaciones generales

3.1. En la Resolución adoptada el 16 de septiembre de 2015 sobre la actual crisis de los refugiados, el Comité ya insistió en que Europa debe asumir su responsabilidad con respecto a la afluencia masiva de refugiados y actuar de manera inmediata y colectiva.

3.2. En la misma Resolución, el Comité expresa su preocupación por la posibilidad de que se ponga fin al Acuerdo de Schengen, así como a la libre circulación de personas y mercancías. Este aspecto se subraya de nuevo en la Resolución sobre los refugiados adoptada por el Comité el 10 de diciembre de 2015 en la que se afirma que «es importante asegurar adecuadamente las fronteras exteriores de los países del espacio Schengen. Sin embargo, reinstalar barreras interiores y erigir muros no contribuirá en modo alguno a unir a los ciudadanos de la UE o promover la ciudadanía europea».

3.3. En opinión del Comité, es fundamental que se vayan adoptando medidas a corto plazo con el fin de llegar a una mejora de la cooperación en el ámbito del control de las fronteras, incluida la vigilancia fronteriza de las costas. Por consiguiente, está de acuerdo con la propuesta de la Comisión de modificación del Reglamento (CE) n.º 1406/2002 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima y, en particular, con la idea – aunque no con la versión actual de la propuesta – de crear una Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas basada en Frontex, que colabore estrechamente con la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM) y la Agencia Europea de Control de la Pesca (AECF).

3.4. En efecto, el CESE no ve ningún motivo por el cual en su propuesta sobre la «nueva» Frontex la Comisión tenga que hacer referencia a «la guardia de costas». Así, la AESM ya ha desarrollado diversos sistemas de información únicos sobre cuestiones marítimas, ha adquirido experiencia al respecto y las propuestas de la Comisión prevén encomendarle, en el futuro, tareas adicionales en este ámbito.

3.5. Esto cabe deducirlo, según los expertos en este ámbito, de los presupuestos propuestos. Por ejemplo, de los datos financieros se infiere que la AESM recurrirá a servicios de RPA (drones) que aportarán a los sistemas de la AESM datos adicionales que podrían rebasar el mero ámbito de la vigilancia fronteriza.

3.6. El Comité recomienda, por tanto, evitar la expresión «guardia de costas» para prevenir posibles malentendidos. Por otra parte, la actual cooperación entre las tres agencias demuestra que en la práctica el reparto de tareas es eficiente y eficaz.

3.7. Los organismos nacionales encargados de la ejecución de las tareas de vigilancia de costas deberían poder recoger — y en este punto es donde insiste el Comité — a corto plazo los frutos de esta mejora de la cooperación en forma de un mejor intercambio de datos y una mejor vigilancia operativa en las fronteras exteriores de la UE.

3.8. El Comité ve con buenos ojos que sea la AESM la que tome la iniciativa para mejorar considerablemente la capacidad de vigilancia en las fronteras exteriores marítimas de la Unión Europea mediante RPA (drones). El despliegue de dichos RPA (drones) posibilitará no solo un control más eficiente y efectivo sino también la consecución de otros varios objetivos.

3.9. En su Dictamen sobre la modificación del Reglamento por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima ⁽¹⁾, el Comité concluye que valora positivamente el papel que asumirá la AESM en la mejora de la seguridad marítima en los Estados miembros. En ese mismo Dictamen, el Comité consideraba también de suma importancia ya entonces que las tareas y competencias de la AESM se ampliaran de manera responsable.

3.10. Para un óptimo desempeño de las tareas adicionales de la AESM es absolutamente fundamental que la agencia pueda disponer de personal y medios financieros suficientes. En el presupuesto de la UE está previsto un aumento anual del presupuesto de la AESM de 22 millones de euros hasta el año 2020 así como la contratación de diecisiete agentes temporales. El Comité alberga dudas sobre si esta dotación será suficiente. Aunque las partes directamente interesadas, como la AESM, la consideran adecuada, el Comité estima que no deja margen alguno para gestionar las recurrentes catástrofes y que convendría prever una reserva financiera.

3.11. El Comité expresa su inquietud por el hecho de que, con la tecnología actual, resulte tan difícil seguir a los refugiados que viajan en pequeñas barcas de madera o goma. Los satélites solo proporcionan información durante determinadas horas, en función de las trayectorias que siguen alrededor de la tierra. Según la Comisión, se pueden soslayar estas limitaciones recurriendo a los RPA (drones).

3.12. Visto el alcance de la afluencia masiva de refugiados, el Comité considera fundamental, tanto desde el punto de vista humanitario como de una vigilancia de costas eficiente y efectiva, poder detectar cualquier movimiento sospechoso que tenga lugar en el mar de modo que los servicios de salvamento puedan intervenir a tiempo.

3.13. Por consiguiente, el Comité considera acertado haber optado por que la AESM asuma el liderazgo de estas tres agencias en cuanto a la organización de los servicios de RPA (drones).

4. Observaciones específicas

4.1. El Comité es partidario de reforzar la cooperación de las distintas agencias de la UE entre sí y con los organismos nacionales de guardacostas. Una mejor cooperación, que deberá traducirse en una vigilancia de las fronteras marítimas exteriores de la UE más eficiente y efectiva desde el punto de vista de los costes.

4.2. Todo este proceso deberá tomar forma a corto plazo, dado que se trata de una afluencia de inmigrantes a gran escala. El Comité considera inaceptable que se frene el proceso de adopción de medidas, sean cuales sean los motivos. Por el contrario, convendría adoptar y aplicar sin demora todas las propuestas de la Comisión, no solo las relativas a la AESM objeto examen, teniendo en cuenta por supuesto las indicaciones del Comité.

4.3. El Comité está de acuerdo con la ampliación de las tareas de la AESM, dado que esta agencia ha demostrado en los últimos años su capacidad de garantizar un alto nivel de seguridad y protección marítimas y ha desempeñado un papel fundamental en la lucha contra la contaminación originada por los buques.

4.4. La ampliación de las tareas de la AESM debería impulsar la difusión en tiempo real de los datos de vigilancia marítima entre las tres agencias de la UE y los organismos de vigilancia de costas nacionales, el recurso a los RPA (drones) para la vigilancia de las fronteras exteriores marítimas de la UE, la disponibilidad de la información obtenida a través de los satélites, mejores servicios de comunicaciones en apoyo de las operaciones conjuntas y una atención e inversión mucho más significativas en materia de educación y formación.

4.5. El Comité se pregunta por qué dedica la Comisión un párrafo a la interrupción de la prestación sin coste alguno de servicios de identificación automática por satélite (datos SAT-AIS) de la Agencia Espacial Europea (AEE), y en cambio no se remite a las disposiciones financieras de su propuesta, que prevén asignar fondos a tal fin a partir de 2017, ni menciona que el programa Copernicus debería facilitar una solución para 2016. El Comité confía en que estas últimas soluciones se confirmen.

Bruselas, 16 de marzo de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽¹⁾ DO C 107 de 6.4.2011, p. 68.