



2020/2116(INI)

15.1.2021

OPINIÓN

de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

para la Comisión de Asuntos Exteriores

sobre la protección de los derechos humanos y la política exterior de la Unión
en materia de migración
(2020/2116(INI))

Ponente de opinión: Sira Rego

PA_NonLeg

SUGERENCIAS

La Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior pide a la Comisión de Asuntos Exteriores, competente para el fondo, que incorpore las siguientes sugerencias en la propuesta de Resolución que apruebe:

- A. Considerando que el enfoque de la Unión sobre la dimensión exterior de la migración la ha llevado a cooperar con terceros países en el ámbito del control de fronteras y de la gestión de la migración; que la «externalización» de la gestión de las fronteras de la Unión y del control de la migración es motivo de preocupación a la luz de los posibles riesgos de violaciones de las normas en materia de derechos humanos, y que la Unión debe llevar a cabo un control de fronteras y una gestión de la migración humanos y seguros; que el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la Unión hace especial hincapié en la cooperación con terceros países; que todas las formas de cooperación deben enraizarse en los derechos humanos y fundamentales;
- B. Considerando que el artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) estipula que el objetivo principal de la cooperación para el desarrollo será la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza; que, por lo tanto, el creciente uso de la cooperación al desarrollo para el control de la migración en terceros países es motivo de preocupación; que la asignación de la ayuda al desarrollo de la Unión a asociaciones bilaterales o multilaterales con países en desarrollo no debe estar condicionada a la cooperación en materia de políticas migratorias;
- C. Considerando que el Derecho de la Unión exige el respeto de los derechos fundamentales en todas las actividades interiores y exteriores de la Unión; que los derechos humanos deben ser un elemento fundamental de la política exterior de la Unión; que la política exterior de la Unión en materia de migración debe atenerse estrictamente al Convenio Europeo de Derechos Humanos y a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como a la legislación internacional y de la Unión;
- D. Considerando que la política exterior de migración de la Unión debe aspirar a proteger los derechos fundamentales de las personas desplazadas por la fuerza y que necesitan protección internacional en los países de origen y de tránsito; que existe preocupación por el impacto de las políticas actuales en los derechos de las personas en terceros países, en particular en lo que se refiere a la dignidad humana, el derecho a abandonar un territorio, el derecho de asilo, a la integridad, a la libertad y la seguridad, la prohibición de los malos tratos, la devolución, las devoluciones forzosas y la expulsión colectiva, y las garantías procesales;
- E. Considerando que al menos 20 000 personas han perdido la vida en el Mediterráneo desde 2014 y que muchas más han fallecido en las rutas migratorias que cruzan el desierto del Sáhara y en otros lugares; que se han transmitido informaciones fiables sobre devoluciones forzosas y violaciones de los derechos humanos en las fronteras exteriores de la Unión, en particular en las situadas entre Grecia y Turquía y entre Croacia y Bosnia y Herzegovina;
- F. Considerando que la omisión del deber de socorro a personas en peligro en el mar y las

devoluciones forzosas a puertos inseguros de terceros países violan el Derecho internacional del mar, tal como se consagra en el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS) de 1974 y en el Convenio internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos (SAR) de 1979, el derecho a la vida y el derecho al asilo; que los Estados miembros deben cumplir esta obligación en toda la cuenca mediterránea y no criminalizar a las personas u organizaciones que prestan apoyo o asistencia a las personas en peligro, tal como recomendó la Comisión en sus orientaciones de 2020¹; que el establecimiento, el funcionamiento y el mantenimiento de operaciones de búsqueda y salvamento adecuadas y eficaces es una obligación en virtud del Derecho internacional y debe contar con el apoyo de la Unión;

- G. Considerando que, desde 2016, la Unión ha aumentado el número de acuerdos y convenios informales con terceros países en materia de retorno y readmisión, entre los que se incluyen declaraciones conjuntas sobre migración, memorandos de entendimiento, acciones conjuntas para el futuro, procedimientos operativos normalizados y buenas prácticas; que, al igual que los acuerdos oficiales de readmisión, estos convenios informales afirman los compromisos de los Estados de readmitir a sus nacionales (o a otros) y establecen procedimientos sobre la manera de llevar a cabo los retornos en la práctica; que la Unión ha celebrado al menos once acuerdos informales desde 2016, si bien solo ha celebrado un nuevo acuerdo de readmisión; que los acuerdos informales vigentes con terceros países en materia de migración carecen de salvaguardias de los derechos de los nacionales de terceros países y de disposiciones relativas a su fin o suspensión a la luz de violaciones de los derechos humanos;
- H. Considerando que la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) ha reforzado su papel en la cooperación práctica y operativa con terceros países, incluidas la cooperación en cuestiones de retorno y readmisión, la prestación de formación, la asistencia técnica y operativa a las autoridades de terceros países a efectos de gestión y control de las fronteras, la ejecución de operaciones (conjuntas o no) en las fronteras exteriores de la Unión o en territorio de terceros países, y el despliegue de funcionarios de enlace y de personal operativo en territorio de terceros países;
- I. Considerando que el antiguo relator especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes ha criticado la falta de seguimiento y de rendición de cuentas de los acuerdos de migración de la Unión; que también concluyó que hay pocos indicios de que las asociaciones de movilidad hayan generado beneficios adicionales en materia de derechos humanos o de desarrollo;
- J. Considerando que algunos terceros países han tipificado como delito el contrabando y restringido la movilidad migratoria regional en el marco de su cooperación con la Unión; que la criminalización de la migración en Níger ha afectado a los medios de subsistencia locales y a la libre circulación en la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO), que desde 1975 ha aplicado una serie de protocolos que permiten la libre circulación de personas dentro de la región;

¹ Commission guidance of 23 September 2020 on the implementation of EU rules on definition and prevention of the facilitation of unauthorised entry, transit and residence (Orientaciones de la Comisión, de 23 de septiembre de 2020, sobre la aplicación de las normas de la Unión sobre la definición y la prevención de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares) (C(2020)6470).

- K. Considerando que varios periodistas de investigación y grupos de seguimiento de los derechos humanos han documentado violaciones de los derechos humanos que están presuntamente vinculadas, directa o indirectamente, a la aplicación de la política migratoria de la Unión en terceros países; que algunas organizaciones de la sociedad civil han incoado procedimientos judiciales contra la Unión y los Estados miembros por dichas violaciones; que se ha presentado ante el Tribunal de Cuentas Europeo una reclamación sobre la financiación de la Unión en Libia, en la que se pide la suspensión del programa de ayuda a los guardacostas libios, dado que viola la normativa en materia de financiación de la Unión y las normas internacionales de derechos humanos²; que también se ha presentado una denuncia ante la Corte Penal Internacional contra algunos funcionarios de la Unión y de los Estados miembros por provocar la muerte de miles de seres humanos al año, la devolución (retorno forzoso) de decenas de miles de migrantes que intentan huir de Libia y la posterior comisión de asesinato, deportación, encarcelamiento, esclavización, tortura, violación, persecución y otros actos inhumanos contra ellos³;
- L. Considerando que la Comisión todavía tiene que evaluar las repercusiones para los derechos humanos de los nacionales de terceros países de la aplicación de sus sucesivos marcos de política migratoria, en particular el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad y el nuevo marco de asociación sobre los derechos humanos de nacionales de terceros países, así como el impacto en los derechos humanos de la cooperación de la Unión en materia de migración con terceros países; que esa evaluación se beneficiaría de la consulta con las comunidades afectadas y de una participación significativa de las mismas, y que debe llevarse a cabo en un formato amplio, inclusivo y público con el fin de garantizar que la política exterior de migración de la Unión respete plenamente los derechos humanos;
1. Pide a la Comisión que lleve a cabo una evaluación exhaustiva de las implicaciones para los derechos humanos de la política exterior de la Unión en materia de migración, prestando especial atención a la declaración UE-Turquía, a la cooperación con Libia, a la Acción conjunta para el futuro con Afganistán, a los proyectos llevados a cabo en el marco del Proceso de Jartum, y a los acuerdos de cooperación en materia de gestión de fronteras y la acción en el mar de Frontex;
 2. Pide a la Comisión que tenga en cuenta en su evaluación la información recabada a través de un diálogo permanente con las organizaciones de la sociedad civil y otros agentes que trabajan sobre el terreno, y que determine los ámbitos y herramientas de mejora sobre la base de las conclusiones de esta evaluación;
 3. Pide a la Comisión que establezca una mayor cooperación con terceros países con arreglo a un enfoque exhaustivo acorde con los derechos humanos, en particular con el derecho de asilo, la prohibición de los malos tratos, el principio de no devolución, el

² Global Legal Action Network (Red mundial de acción jurídica, GLAN), «EU financial complicity in Libyan migrant abuses» (Complicidad financiera de la Unión en abusos cometidos contra migrantes).

³ Students of the Capstone on Counter-Terrorism and International Crimes, communication to the Office of the Prosecutor of the International Criminal Court entitled «EU Migration Policies in the Central Mediterranean and Libya (2014-2019)» (Estudiantes de Capstone sobre la lucha contra el terrorismo y la delincuencia internacional, Comunicación a la Fiscalía de la Corte Penal Internacional sobre las políticas de migración de la Unión en el Mediterráneo central y Libia (2014-2019)).

derecho a la libertad y la prohibición de la expulsión colectiva;

4. Pide a la Comisión y a las agencias de la Unión que suspendan o revisen su cooperación con terceros países, incluida la suspensión de financiación y proyectos específicos que pongan en peligro los derechos humanos de las personas afectadas, también cuando los terceros países no respeten plenamente los derechos fundamentales derivados tanto de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 como del Convenio Europeo de Derechos Humanos, no hayan ratificado dichos convenios o no cumplan los convenios SOLAS y SAR; hace hincapié en que la política exterior de la Unión en materia de migración no debe respaldar las interceptaciones en el mar en las que se devuelvan a las personas a puertos no seguros;
5. Pide a la Comisión y a los Estados miembros que, teniendo en cuenta las graves violaciones de los derechos humanos cometidas contra refugiados, solicitantes de asilo y migrantes en Libia, incluidos los que son interceptados en el mar, revisen con carácter de urgencia todas las actividades de cooperación con la guardia costera libia, y las suspendan hasta que se den claras garantías de que se respetan los derechos humanos;
6. Señala la declaración UE-Turquía en virtud de la cual se han producido violaciones de los derechos humanos incompatibles con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; pide a la Comisión que revise con carácter urgente la declaración UE-Turquía para garantizar que se atenga estrictamente a las normas en materia de derechos humanos y al Derecho de la Unión;
7. Señala que la cooperación de la Unión con terceros países se ha centrado en la necesidad de aumentar el número de retornos, sin evaluar de manera exhaustiva las repercusiones en materia de violaciones de los derechos humanos; señala que el refuerzo de los controles fronterizos y la restricción de las políticas de visados pueden dificultar la entrada de migrantes en un país, a pesar de la necesidad de protección; hace hincapié en que esta situación no solo puede socavar el derecho a abandonar un país, sino también el derecho de asilo consagrado en la legislación internacional sobre derechos humanos;
8. Expresa su profunda preocupación por las informaciones fiables sobre devoluciones forzosas con la participación de agentes europeos en las fronteras exteriores de la Unión; considera que las violaciones de los derechos humanos por parte de cualquier agente implicado en la gestión de fronteras, en particular el derecho de asilo, socavan los esfuerzos por lograr una política migratoria humana y basada en los derechos a escala mundial;
9. Destaca la gravedad de las acusaciones de actuaciones ilegales perpetradas por los buques de Frontex y condena todo comportamiento de posible complicidad en devoluciones forzosas en el mar; pide a la Comisión que, en calidad de guardiana de los Tratados, exija firmemente la realización de una investigación independiente sobre estas acusaciones y sobre el modo en que se realiza el seguimiento de las operaciones de Frontex a fin de garantizar el respeto de la legislación internacional y de los principios y valores relativos a la protección de quienes sufren situaciones de riesgo en el mar; manifiesta su preocupación, además, por la transmisión de la vigilancia aérea de Frontex a terceros países para interceptar a las personas que huyen de la tortura y de

tratos inhumanos y degradantes; recuerda que, con arreglo al artículo 46 del Reglamento (UE) 2019/1896, el director ejecutivo de Frontex debe suspender o poner fin, total o parcialmente, a toda actividad si considera que se están cometiendo violaciones de derechos fundamentales o incumplimientos de obligaciones de protección internacional graves o que probablemente persistan;

10. Acoge con satisfacción el reconocimiento por parte de la Comisión de la necesidad de establecer un mecanismo independiente de vigilancia de las fronteras y la inclusión de esta propuesta en el Pacto de la Unión sobre Migración y Asilo; pide, en este sentido, el establecimiento de un mecanismo a escala de la Unión que permita la investigación independiente de las presuntas violaciones del Derecho de la Unión en las fronteras con vistas a poner fin a las violaciones de los derechos humanos y fundamentales; insiste en la necesidad de garantizar la independencia, la transparencia y la eficacia de este instrumento;
11. Pide que se amplíe el mandato de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión para que pueda desempeñar un papel consultivo en la dimensión exterior de las políticas de la Unión en materia de asilo y migración, y participar en los ejercicios de supervisión;
12. Recuerda que la cooperación con terceros países en el contexto de la dimensión exterior de la política migratoria de la Unión debe promover el desarrollo y abordar las causas profundas de la migración forzosa mediante la erradicación de la pobreza y la creación de oportunidades económicas, responder a las necesidades a corto y largo plazo de los refugiados, migrantes y comunidades en los países de origen, tránsito y destino, contribuir a la lucha contra la xenofobia, el racismo y la discriminación, contribuir a garantizar mejores condiciones de vida y el acceso a los derechos de los refugiados, migrantes y apátridas en todo el mundo, y promover el pleno respeto del Derecho internacional y de la Unión; pide a la Unión, en particular, que no obstaculice la libertad de circulación en la región de la CEDEAO, que tiene una larga tradición de migración estacional y circular;
13. Subraya que la cooperación con terceros países debe basarse en asociaciones duraderas y mutuamente beneficiosas; pide a la Comisión que vele por que las políticas de cooperación al desarrollo no contravengan los principios y objetivos consagrados en el artículo 208 del TFUE, a saber, la reducción y, a largo plazo, la erradicación de la pobreza; hace hincapié en que las asociaciones de movilidad y los programas comunes sobre migración y movilidad pueden convertirse en herramientas eficaces para mejorar la cooperación con terceros países en materia de migración;
14. Pide a la Unión que incluya a la diáspora, las comunidades afectadas, las organizaciones dirigidas por refugiados y migrantes, en particular las dirigidas por mujeres, y a representantes de la sociedad civil en el diseño, la ejecución y la evaluación de proyectos llevados a cabo en terceros países;
15. Insiste en la necesidad de aumentar la supervisión y el control del Parlamento Europeo en la concepción, aplicación y evaluación de los acuerdos de cooperación con terceros países en materia de migración; lamenta que la Comisión haya eludido el control del Parlamento Europeo en su cooperación con terceros países en materia de migración;

16. Lamenta la falta de transparencia del Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión para África y el hecho de que el Parlamento no participe en su control; pide a la Comisión que revise exhaustivamente la aplicación del Fondo Fiduciario de Emergencia para África, también revisando la composición de su Junta de Dirección, garantizando que el Parlamento participe activamente, incluso en la selección de los proyectos, implicando a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan sobre el terreno y en la protección de los derechos humanos y estableciendo un diálogo con ellas; pide transparencia en la aplicación del Fondo Fiduciario de Emergencia para África y que se mantenga informado al Parlamento en todas las fases;
17. Condena el creciente uso por parte de la Unión y sus Estados miembros de acuerdos informales con terceros países alcanzados en ausencia del debido control parlamentario y de supervisión democrática y judicial; pide la máxima transparencia de estas disposiciones y de su aplicación; pide a la Comisión que respete las prerrogativas del Parlamento Europeo en las decisiones relativas a la dimensión exterior de las políticas migratorias de la Unión, de conformidad con el artículo 218 del TFUE;
18. Pide que se integren mecanismos operativos, de información, de seguimiento y de rendición de cuentas adecuados, incluidas vías de recurso judiciales efectivas, en toda la cooperación de la Unión con terceros países, en particular en los acuerdos informales y en la cooperación financiera; pide a la Comisión, en particular, que establezca un mecanismo de seguimiento pertinente que sea independiente, transparente, eficaz, participativo para la sociedad civil y los trabajadores sobre el terreno, de aplicación periódica y cuyos resultados se hagan públicos;
19. Pide a la Unión y a los Estados miembros que desarrollen y aumenten unas vías seguras y legales hacia la Unión para proteger a los migrantes y refugiados y evitar que emprendan rutas peligrosas, en particular aumentando significativamente las contribuciones de los Estados miembros al objetivo de satisfacer las necesidades mundiales de reasentamiento del ACNUR e introduciendo nuevas vías de migración legal para los países socios, convirtiéndolas así en instrumentos valiosos para complementar la cooperación bilateral y multilateral en el ámbito de la migración legal y la movilidad; reitera, en particular, que la liberalización de visados es fundamental para establecer una verdadera asociación con terceros países en materia de migración que sea mutuamente benéfica;
20. Destaca el papel fundamental de las organizaciones internacionales, como el ACNUR, Unicef y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en la mejora de la protección de los derechos humanos cerca de los hogares de los que huyen las personas; pide a la Unión que aumente su ayuda a estas organizaciones y vele por que las organizaciones humanitarias puedan atender en sus actividades sin ningún impedimento a todos los migrantes en situación de necesidad, también en los centros de detención y en los pasos fronterizos, para ofrecerles asistencia humanitaria y médica, incluidos servicios de localización de familiares;
21. Observa que la mayoría de los dieciocho acuerdos oficiales de readmisión celebrados hasta la fecha incluyen la readmisión de nacionales de terceros países a un país de tránsito; subraya que los retornos a países de tránsito conllevan el riesgo de posibles violaciones de los derechos humanos de los retornados; pide que las disposiciones para

hacer efectivos los derechos humanos, incluido el principio de no devolución y las medidas destinadas a prevenir la devolución indirecta o en cadena, se incluyan sistemáticamente en los acuerdos de readmisión e informales; pide asimismo a la Comisión que vele por que los acuerdos de readmisión de la Unión incluyan una cláusula de suspensión que permita su interrupción unilateral en caso de que den lugar a violaciones persistentes de los derechos humanos;

22. Hace hincapié en que el Reglamento (UE) 2019/1896 exige que Frontex proporcione al Parlamento una información oportuna, coherente, transparente, completa y precisa sobre sus actividades de cooperación con terceros países y, en especial, sobre las relacionadas con la asistencia técnica y operativa en el ámbito de la gestión de fronteras y el retorno en terceros países, el despliegue de funcionarios de enlace, así como información detallada sobre la observación de los derechos fundamentales;
23. Pide que los acuerdos *ad hoc* sobre el estatuto de Frontex incluyan medidas específicas para la efectividad de los derechos humanos como parte de la gestión de las fronteras, y un mecanismo claro de rendición de cuentas por posibles violaciones de los derechos humanos; pide a Frontex que informe periódicamente a la Comisión de Asuntos Exteriores, la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior y la Subcomisión de Derechos Humanos sobre todas aquellas actividades que entrañen una cooperación con terceros países y, en particular, sobre la efectividad de los derechos humanos como parte de dichas actividades.

**INFORMACIÓN SOBRE LA APROBACIÓN
EN LA COMISIÓN COMPETENTE PARA EMITIR OPINIÓN**

Fecha de aprobación	12.1.2021
Resultado de la votación final	+: 35 -: 27 0: 2
Miembros presentes en la votación final	Magdalena Adamowicz, Malik Azmani, Katarina Barley, Pietro Bartolo, Nicolas Bay, Vladimír Bilčík, Vasile Blaga, Ioan-Rareș Bogdan, Patrick Breyer, Saskia Bricmont, Joachim Stanisław Brudziński, Jorge Buxadé Villalba, Damien Carême, Caterina Chinnici, Clare Daly, Marcel de Graaff, Lena Düpont, Cornelia Ernst, Laura Ferrara, Nicolaus Fest, Jean-Paul Garraud, Maria Grapini, Sylvie Guillaume, Andrzej Halicki, Balázs Hidvéghi, Evin Incir, Sophia in 't Veld, Livia Járóka, Marina Kaljurand, Assita Kanko, Fabienne Keller, Peter Kofod, Łukasz Kohut, Alice Kuhnke, Jeroen Lenaers, Juan Fernando López Aguilar, Lukas Mandl, Nuno Melo, Roberta Metsola, Nadine Morano, Javier Moreno Sánchez, Maite Pagazaurtundúa, Nicola Procaccini, Emil Radev, Paulo Rangel, Terry Reintke, Ralf Seekatz, Michal Šimečka, Birgit Sippel, Martin Sonneborn, Tineke Strik, Ramona Strugariu, Annalisa Tardino, Tomas Tobé, Dragoș Tudorache, Bettina Vollath, Jadwiga Wiśniewska, Elena Yoncheva, Javier Zarzalejos
Suplentes presentes en la votación final	Sira Rego, Miguel Urbán Crespo, Hilde Vautmans, Petar Vitanov

**VOTACIÓN FINAL NOMINAL
EN LA COMISIÓN COMPETENTE PARA EMITIR OPINIÓN**

35	+
PPE	Jeroen Lenaers
S&D	Katarina Barley, Pietro Bartolo, Caterina Chinnici, Maria Grapini, Sylvie Guillaume, Evin Incir, Marina Kaljurand, Lukasz Kohut, Juan Fernando López Aguilar, Javier Moreno Sánchez, Birgit Sippel, Petar Vitanov, Bettina Vollath, Elena Yoncheva
Renew	Sophia In 'T Veld, Fabienne Keller, Nathalie Loiseau, Maite Pagazaurtundúa, Michal Šimečka, Ramona Strugariu, Dragoș Tudorache, Hilde Vautmans
Verts/ALE	Patrick Breyer, Saskia Briemont, Damien Carême, Alice Kuhnke, Terry Reintke, Tineke Strik
The Left	Clare Daly, Cornelia Ernst, Sira Rego, Miguel Urbán Crespo
NI	Laura Ferrara, Martin Sonneborn

	-
PPE	Vladimír Bilčík, Vasile Blaga, Ioan-Rareș Bogdan, Lena Düpont, Andrzej Halicki, Balázs Hidvéghi, Livia Járóka, Lukás Mandl, Nuno Melo, Roberta Metsola, Nadine Morano, Emil Radev, Paulo Rangel, Ralf Seekatz, Tomas Tobé, Javier Zarzalejos
ID	Nicolas Bay, Nicolaus Fest, Jean-Paul Garraud, Marcel De Graaff, Peter Kofod, Annalisa Tardino
ECR	Joachim Stanisław Brudziński, Jorge Buxadé Villalba, Assita Kanko, Nicola Procaccini, Jadwiga Wiśniewska

	0
PPE	Magdalena Adamowicz
Renew	Malik Azmani

Explicación de los signos utilizados

+ : a favor

- : en contra

0 : abstenciones