

**Evaluación y desarrollo futuro de la Agencia FRONTEX y del sistema europeo de control de las fronteras (EUROSUR)**

**Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de diciembre de 2008, sobre la evaluación y el desarrollo futuro de la Agencia FRONTEX y el sistema europeo de vigilancia de fronteras (EUROSUR) (2008/2157(INI))**

*El Parlamento Europeo,*

- Vista la Comunicación de la Comisión, de 13 de febrero de 2008, titulada «Informe sobre la evaluación y el desarrollo futuro de la Agencia FRONTEX» (COM(2008)0067),
- Vista la Comunicación de la Comisión, de 13 de febrero de 2008, titulada «Examen de la creación de un sistema europeo de vigilancia de fronteras (EUROSUR)» (COM(2008)0068),
- Vista la Comunicación de la Comisión, de 13 de febrero de 2008, titulada «Preparación de los próximos pasos en la gestión de fronteras en la Unión Europea» (COM(2008)0069),
- Visto el Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea<sup>1</sup>,
- Visto el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, adoptado en París por los Estados miembros el 7 de julio de 2008 y aprobado por el Consejo Europeo de los días 15 y 16 de octubre de 2008,
- Vistas las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de los días 15 y 16 de diciembre de 2005 relativas al «Enfoque global de la emigración: medidas prioritarias centradas en África y en el Mediterráneo», publicadas en las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de los días 14 y 15 de diciembre de 2006,
- Visto el Reglamento (CE) n° 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras<sup>2</sup>,
- Vista su Resolución, de 26 de septiembre de 2007, sobre las prioridades políticas en la lucha contra la inmigración clandestina de los nacionales de terceros países<sup>3</sup>,
- Visto el artículo 45 de su Reglamento,
- Vistos el informe de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior y la opinión de la Comisión de Desarrollo (A6-0437/2008),

---

<sup>1</sup> DO L 349 de 25.11.2004, p. 1.

<sup>2</sup> DO L 199 de 31.7.2007, p. 30.

<sup>3</sup> DO C 219 E de 28.8.2008, p. 223.

- A. Considerando que la lucha contra la inmigración clandestina y, más específicamente, la gestión integrada de todas las fronteras de la Unión debe tener lugar en el marco de un enfoque global y armonizado de los fenómenos migratorios, que comprenda también la organización de la inmigración legal, la integración de los inmigrantes legales y la cooperación con los países de origen y de tránsito,
- B. Considerando que el reto de la inmigración ilegal es un problema común europeo y, por tanto, requiere una política europea común,
- C. Considerando que estos fenómenos migratorios perdurarán mientras persistan las diferencias de desarrollo entre las distintas regiones del mundo y que, por esta razón, es conveniente organizar la gestión de los flujos migratorios en sinergia con las políticas de desarrollo y de cooperación con los países terceros,
- D. Considerando que la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (FRONTEX) no es una panacea para todos los problemas causados por la migración irregular,
- E. Considerando que la vigilancia de las fronteras exteriores de la Unión es un elemento dinámico de la lucha contra la inmigración clandestina, que debe contar con el acompañamiento de unas políticas represivas complementarias destinadas a cortar su fuente, como la lucha contra el trabajo ilegal, en particular, mediante la adopción de la Directiva por la que se establecen sanciones aplicables a los empresarios de residentes ilegales nacionales de terceros países (COM(2007)0249), y contra las redes de traficantes pertenecientes a la delincuencia organizada,
- F. Considerando el elevado índice de mortalidad que conlleva la inmigración clandestina y la necesidad de llevar a cabo campañas de información con los países de origen y tránsito sobre los riesgos y las fatales consecuencias de este tipo de inmigración,
- G. Considerando que, si bien el control de las fronteras incumbe a los diferentes Estados miembros por lo que se refiere a sus respectivas partes de frontera, la presión migratoria ejercida sobre las fronteras este y sur de la Unión Europea hace necesario que se desarrolle y se organice un espíritu de corresponsabilidad y de solidaridad obligatoria entre Estados miembros, con el fin de facilitar la puesta en común de los recursos materiales y humanos movilizados para luchar contra este fenómeno,
- H. Considerando que el objetivo a largo plazo que persiguen todos estos instrumentos (FRONTEX, EUROSUR, el sistema electrónico de autorización de viaje (ESTA), el sistema de entrada/salida o el Fast Track) es el establecimiento gradual de un sistema integrado europeo de gestión de fronteras,
- I. Considerando que los primeros resultados cuantificables de FRONTEX desde su lanzamiento operativo en octubre de 2005; y considerando que es necesario una estrategia a largo plazo, ya indispensable en este estadio de su desarrollo,
- J. Considerando que FRONTEX es un organismo comunitario del primer pilar sujeto a los principios del pleno control democrático y la transparencia y que, como tal, tiene la obligación de sostener y promover los valores fundamentales de la Unión,
- K. Considerando que las operaciones coordinadoras de inteligencia llevadas a cabo por

FRONTEX se basan en el análisis del riesgo y la evaluación de las amenazas efectuados según la regla del secreto,

- L. Considerando que la estrategia de desarrollo de FRONTEX precisamente deberá aprovechar precisamente la ocasión de comprobar la viabilidad del principio de «solidaridad obligatoria» entre Estados miembros (principio que ya se invocó en el contexto del Reglamento (CE) n° 863/2007 que coordina las capacidades de reacción rápida de la Unión en caso de urgencia) con el fin de determinar el *modus operandi* pertinente para garantizar la disponibilidad incondicional de los recursos materiales (comprendidos en el Registro central de equipo técnico disponible (CRATE) y humanos necesarios para una acción eficaz de FRONTEX,
- M. Considerando que el Parlamento Europeo ha apoyado constantemente a FRONTEX y ha votado a favor de aumentar significativamente su presupuesto a fin de que pueda disponer de recursos financieros suficientes para llevar a cabo sus tareas,
- N. Considerando que FRONTEX se ha embarcado en misiones marítimas frente a las costas de los Estados miembros del sur, cuyo éxito ha variado en función del nivel de cooperación de los terceros países desde los que parten los inmigrantes; considerando que la misión Hera frente a las Islas Canarias ha sido un éxito y ha dado lugar a una reducción significativa del número de llegadas; considerando que la misión Nautilus en la zona central del Mediterráneo no ha sido eficaz, ya que el número de llegadas ha aumentado en lugar de disminuir,
- O. Considerando que los puntos calientes de la inmigración en las regiones marítimas meridionales requieren un patrullaje marítimo continuo mediante misiones marítimas que se desplieguen de manera permanente,
- P. Considerando que, en todas las circunstancias, todas las acciones que lleve a cabo FRONTEX deberán ser conformes a las disposiciones del Derecho internacional, en particular las relativas al Derecho del mar, los derechos humanos, la dignidad de la persona y los refugiados, en especial el derecho de asilo y el principio de no devolución,
- Q. Considerando que el FRONTEX deberá incorporar a todas sus acciones la necesidad de tomar las precauciones y aplicar los medios necesarios en relación con las personas más vulnerables, las mujeres, en especial las mujeres embarazadas, los menores, en especial los no acompañados, los ancianos y las personas con discapacidad o aquejadas de enfermedades graves,
- R. Considerando que la dimensión humanitaria de la actuación de FRONTEX debe ir acompañada de la máxima seguridad jurídica, tanto en el marco de las operaciones de salvamento que tenga que efectuar como en el marco de las operaciones de retorno conjuntas a las que tenga que contribuir,
- S. Considerando que, en vista de su éxito, las operaciones de formación del personal especializado implicado en el funcionamiento de FRONTEX merecerían proseguirse y, sobre todo, ampliarse al personal de los países terceros que cooperan cotidianamente con FRONTEX en la formación para el salvamento en el mar y la recuperación de los cuerpos en caso de naufragio,
- T. Considerando que la vigilancia de fronteras no sólo persigue los cruces de fronteras no

autorizados, sino también otros aspectos ligados a la delincuencia transfronteriza como la trata de seres humanos, el contrabando de drogas o el tráfico ilícito de armas, contribuyendo así al incremento de la seguridad interna global,

- U. Considerando que la acción de FRONTEX no puede ser eficaz sin una política europea de gestión de las fronteras que incorpore los nuevos sistemas europeos propuestos para el control en las fronteras, como el sistema electrónico de autorización de viaje (ESTA), el sistema de entrada y salida, o el Fast Track,
1. Pide a los Estados miembros que consideren el desafío de las migraciones a través de un enfoque global que haga progresar con la misma energía el refuerzo de los controles en las fronteras de la Unión, la lucha contra la inmigración clandestina y el retorno al país de origen de los extranjeros en situación irregular, la lucha contra el trabajo ilegal y la trata de seres humanos, e igualmente la organización de la inmigración legal y las medidas para facilitar la integración de los inmigrantes legales, el refuerzo de una asociación global con los países terceros, fomentando una relación positiva entre migraciones y desarrollo, y la instauración de una política homogénea en materia de derecho de asilo a nivel comunitario;
  2. Considera que FRONTEX es un instrumento esencial en la estrategia global de la Unión en materia de inmigración y pide a la Comisión que presente propuestas para revisar su mandato con el fin de fortalecer su papel y hacerla más eficaz;
  3. Insiste en que debe adquirirse conciencia de la absoluta necesidad de que FRONTEX pueda contar, en particular a través de CRATE, tanto para la coordinación de sus operaciones puntuales conjuntas como para sus misiones permanentes, con la disponibilidad de los medios que le ofrecen los Estados miembros; lamenta que algunos Estados miembros no hayan demostrado hasta ahora suficiente voluntad de proporcionar a FRONTEX los activos necesarios y les exhorta a hacerlo;
  4. Acoge con satisfacción la adopción por el Consejo Europeo del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo y pide que se fortalezca a FRONTEX;
  5. Subraya que FRONTEX debe integrar en su trabajo la lucha contra la trata de personas, especialmente en las fronteras exteriores de la Unión Europea;
  6. Exhorta a este fin a los Estados miembros a que oficialicen cuanto antes, en el caso de que sea factible, un sistema de «solidaridad obligatoria e irrevocable» que responda a las necesidades efectivas de cada uno de los países participantes y permita que, en la preparación y la realización de sus misiones, FRONTEX despeje las actuales incertidumbres relativas al alcance de los medios con los que puede contar en tiempo real;
  7. Pide que se establezca un sistema de patrullas conjuntas de vigilancia permanente e ininterrumpida en todas las zonas de alto riesgo, particularmente en las fronteras marítimas, donde existen graves riesgos para la vida, habida cuenta de que el derecho a la vida es el primer derecho fundamental inviolable;
  8. Subraya la importancia de que el Derecho comunitario esté en consonancia con el Derecho internacional aplicable en este ámbito, de manera que la Unión Europea pueda contribuir de forma eficaz para ayudar debidamente a los refugiados que lo necesitan;
  9. Pide a los Estados miembros que se comprometan lo antes posible a concretar este principio

de solidaridad incrementando sustancialmente los medios materiales que cada uno de ellos pone a la disposición de FRONTEX, especialmente en términos de recursos de superficie, y garantizando, en el plano práctico, su absoluta disponibilidad en el momento necesario;

10. Pide a FRONTEX que presente un informe al Parlamento y al Consejo que detalle, en particular, el uso efectivo y la disponibilidad real de los materiales registrados en la base CRATE y que destaque, en su caso, las dificultades constatadas y facilitar una información completa sobre qué Estados miembros están aportando recursos y cuáles no;
11. Pide a los Estados miembros, en la hipótesis de la persistencia de la disponibilidad insuficiente de medios, que prevean rápidamente un cambio sustancial del presupuesto de FRONTEX para permitirle cumplir sus misiones y, en su caso, que examinen los aspectos jurídicos del futuro alquiler o adquisición de materiales para este fin;
12. Recuerda que el Parlamento, como autoridad presupuestaria, ya ha incrementado el presupuesto de FRONTEX desde su creación y velará por su correcta ejecución y por su adaptación a la evolución de sus cometidos;
13. Señala que la cooperación de la Unión Europea con terceros países debe basarse en el cumplimiento de las obligaciones internacionales referentes a la protección de los refugiados y los solicitantes de asilo y, en especial, de las disposiciones de la Convención de Ginebra relativa al Estatuto de los Refugiados (1951);
14. Se congratula de los importantes esfuerzos de cooperación desplegados por la práctica totalidad de los países terceros con los que FRONTEX tiene que trabajar cotidianamente, que han dado lugar a resultados extremadamente positivos, como los obtenidos en las islas Canarias; lamenta, sin embargo, que la cooperación en materia de inmigración todavía falta en otros países, como Turquía y Libia;
15. Pide a la Unión que incluya en el marco de las negociaciones con terceros países la necesidad de reforzar la cooperación por parte de los países terceros en materia de inmigración y que exhorte a los países terceros cuya cooperación es insuficiente o incluso inexistente a que se esfuercen al máximo para facilitar el trabajo de FRONTEX, en particular, garantizando una cooperación más eficaz de sus servicios en materia de prevención;
16. Pide a la Comisión y a los Estados miembros que redoblen sus esfuerzos para lograr un mayor nivel de cooperación de terceros países, especialmente a través de la negociación de acuerdos de readmisión; considera que la inmigración debe ser una parte intrínseca de cualquier negociación de acuerdos con terceros países que sean países de origen o países de tránsito;
17. Hace hincapié en la necesidad de que FRONTEX, en su cooperación con terceros países, tenga debidamente en cuenta los puntos de vista de aquellos Estados miembros que tienen sobrada experiencia de los retos de la inmigración clandestina en relación con esos países; cada participación de un tercer país en operaciones conjuntas de los Estados miembros bajo la coordinación de FRONTEX debe ser aprobada por el país que acoge la operación;
18. Pide que el mandato de FRONTEX incluya explícitamente la obligación de cumplir las normas internacionales de derechos humanos y un deber hacia los solicitantes de asilo en las operaciones de rescate en alta mar, y que se formalice la cooperación con el Alto

Comisariado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y otras organizaciones no gubernamentales pertinentes en el marco del mandato;

19. Teme que los nacionales de terceros países puedan carecer de medios adecuados para controlar si la información personal recogida sobre ellos en el «sistema de sistemas» de la Unión Europea previsto se utiliza de acuerdo con los principios de la legislación relativa a la protección de datos en vigor en la Unión Europea; pide a la Comisión que precise hasta qué punto los datos de carácter personal se pondrán a disposición de las administraciones de países terceros;
20. Pide que se amplíen las competencias de FRONTEX a fin de que se le pueda alentar a llevar a cabo proyectos y operaciones en terceros países, entre otras cosas a fin de fortalecer la eficacia de los acuerdos de trabajo e identificar las necesidades de desarrollo de capacidades en relación con la gestión de las fronteras en terceros países;
21. Pide a FRONTEX que fortalezca y asuma su papel clave en el apoyo a las operaciones de retorno conjuntas y todos los aspectos que implican estos procedimientos, y, en un espíritu de solidaridad, pide a los Estados miembros que incluyan a FRONTEX en la planificación y la organización de vuelos conjuntos de retorno y en la identificación de la necesidad de efectuar retornos conjuntos;
22. Pide a los Estados miembros que permitan una revisión del mandato de FRONTEX con el fin de resolver las lagunas jurídicas que pudieran obstaculizar su actuación, integrando, en particular, las condiciones jurídicas precisas de sus intervenciones de salvamento marítimo y las de su contribución a las operaciones de retorno, y la posibilidad de que recurran a sus equipos países terceros, concretamente, a través de proyectos piloto de los que serían beneficiarios;
23. Pide a la Comisión que evalúe plenamente las actividades de FRONTEX en lo que respecta a su impacto sobre los derechos y libertades fundamentales, incluida la «responsabilidad de proteger» a las personas;
24. Pide la formación de personal en relación con las diversas cuestiones de género que se plantean en el marco de los trabajos de FRONTEX;
25. Estima que las atribuciones de FRONTEX así ampliadas y la implantación de su contribución en la lucha cotidiana contra la inmigración clandestina podrían justificar un desarrollo estructural de sus capacidades logísticas y administrativas, en el respeto del principio de proporcionalidad;
26. Estima, en particular, que si bien el ritmo y los medios utilizados no justifican por ahora una multiplicación de agencias descentralizadas, podría contemplarse ya la creación de dos oficinas distintas, una para coordinar la actividad en las fronteras terrestres y otra, para las operaciones marítimas, teniendo en cuenta que las rutas migratorias terrestres en la frontera oriental constituirán en el futuro y de manera creciente un desafío de primer orden y merecen mayor atención y medios;
27. Pide a la Comisión y a los Estados miembros que reflexionen sobre la viabilidad de un sistema europeo de guardias de fronteras;
28. Subraya la necesidad de formar al personal que interviene en las operaciones de

FRONTEX, en particular en Derecho marítimo, legislación sobre asilo y derechos fundamentales, incluido, cuando se haya ampliado su mandato, el personal de terceros países; en este sentido, insta a FRONTEX a cooperar con otras instituciones como la Organización Internacional para las Migraciones, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la OACNUR y el organismo de las Naciones Unidas responsable del Derecho marítimo, así como con ONG y otras organizaciones que atesoren experiencia y conocimientos prácticos en estos ámbitos;

29. Pide a la Comisión que organice campañas de información en la línea de las mejores prácticas de los Estados miembros sobre los riesgos de la inmigración clandestina;
30. Se congratula de las actuales reflexiones desarrollada en el seno del Consejo con el fin de establecer el sistema de vigilancia de fronteras EUROSUR, con el fin de garantizar un aprovechamiento óptimo de todos los dispositivos de vigilancia, fundamentalmente, ampliando su cobertura actual, que no afecta actualmente más que a una parte de las zonas en las que pueden efectuarse operaciones;
31. Insiste, por lo tanto, en que se inicie sin demora la mejora de los sistemas nacionales de vigilancia y su interconexión en red y que, en aras de la coherencia, se encomiende a FRONTEX el reagrupamiento de los instrumentos disponibles, en particular, la gestión de la Red segura de información y coordinación para los servicios de gestión de la migración de los Estados miembros (ICONet)<sup>1</sup> y la reanudación de las actividades del Centro de Información, Reflexión e Intercambio en materia de Cruce de Fronteras e Inmigración (CIREFI), tal como se menciona en las Conclusiones del Consejo de 30 de noviembre de 1994;
32. Insiste en la necesidad de continuar la cooperación de FRONTEX en el análisis de riesgos con Europol y otros organismos europeos, así como con otros organismos internacionales y autoridades de control fronterizo de terceros países, especialmente en el esfuerzo por romper los círculos de tráfico internacional y llevar ante la justicia a las personas que participan en el tráfico de inmigrantes ilegales; también considera esencial que exista un mecanismo que permita a FRONTEX transferir información clave a quienes puedan hacer el mejor uso de ella;
33. Pide a los Estados miembros que velen por que las necesidades concretas de los servicios responsables de los controles en las fronteras sean tenidas específicamente en cuenta en las actividades de investigación;
34. Considera que el objetivo de una gestión integrada de fronteras es legítimo y reconoce que es importante desarrollar y fortalecer de manera continuada la política común de gestión de fronteras de la Unión Europea; hace hincapié, sin embargo, en la necesidad de examinar y evaluar los sistemas existentes y los que están en fase de preparación antes de ocuparse de los nuevos módulos, como propone la mencionada Comisión en la Comunicación ; insiste, además, en la necesidad de un plan maestro detallado y extenso en el que se establezca la arquitectura general de la estrategia de la Unión Europea en materia de fronteras y otros detalles de la forma en que deben funcionar colectivamente todos los programas y sistemas relacionados con ella y de la manera de optimizar las relaciones entre programas afines;
35. Pide a FRONTEX que tome la iniciativa de crear un entorno común de puesta en común de

---

<sup>1</sup> Decisión 2005/267/CE del Consejo de 16 de marzo de 2005 (DO L 83 de 1.4.2005, p. 48).

información entre las autoridades nacionales competentes, con el fin de optimizar la recogida, el análisis y la difusión de datos sensibles; pide al Foro Europeo de Investigación e Innovación en materia de Seguridad (ESRIF) que aporte su contribución a la consecución de este objetivo, privilegiando en sus trabajos las aplicaciones comunes en materia de perfeccionamiento e innovación en relación con los instrumentos de vigilancia;

36. Pide que se refuerce el control democrático de FRONTEX por el Parlamento y pide a FRONTEX que le informe acerca de las negociaciones celebradas con miras a concluir acuerdos con terceros países, que presente evaluaciones tácticas centradas en regiones fronterizas particulares y que publique informes de evaluación sobre operaciones conjuntas y otras misiones coordinadas, análisis de riesgos, estudios de viabilidad y estadísticas de tendencias migratorias; señala que la supervisión democrática de las actividades de FRONTEX fortalecería, entre otras cosas, su legitimidad; considera, no obstante, que la información publicada en dichos informes no debe incluir datos confidenciales que puedan afectar a las operaciones en curso;
37. Pide a la Comisión que indique qué tipo de apoyo logístico a la vigilancia de fronteras está destinado a los países terceros limítrofes según se menciona en la Medida 3 de la Fase 1 de EUROSUR;
38. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión, a los Gobiernos y los Parlamentos de los Estados miembros así como al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y a la Organización Internacional para las Migraciones.