Parlamento Europeo
2019-2024

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

2023/2087(INI)

13.6.2023

PROYECTO DE INFORME

sobre una recomendación del Parlamento Europeo sobre las negociaciones en curso relativas a un acuerdo sobre el estatuto en lo que respecta a las actividades operativas llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) en Mauritania
(2023/2087(INI))

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

Ponente: Tineke Strik

Ponente de opinión de la comisión asociada de conformidad con el artículo 57 del Reglamento interno:
Jan-Christoph Oetjen, Comisión de Asuntos Exteriores

PR_INI_AgreementRecomm

ÍNDICE

Página

PROPUESTA DE RECOMENDACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO.....3

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS 8

PROPUESTA DE RECOMENDACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

sobre una recomendación del Parlamento Europeo sobre las negociaciones en curso relativas a un acuerdo sobre el estatuto en lo que respecta a las actividades operativas llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) en Mauritania (2023/2087(INI))

El Parlamento Europeo,

– Visto el artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE),

– Vista la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948,

– Vistos la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo adicional,

– Visto el capítulo V, artículo 33 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en situaciones de dificultad: obligaciones y procedimientos,

– Visto el capítulo 5 del Convenio internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos (Convenio SAR) sobre procedimientos operativos,

– Visto el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar,

– Visto el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos), de 3 de septiembre de 1953,

– Vista la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «la Carta»),

– Visto el TFUE y, en particular, las letras b) y d) del artículo 77, apartado 2, la letra c) del artículo 79, apartado 2, y los apartados 3 y 4 de su artículo 218,

– Visto el Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) 2016/1624[1],

– Vistas las Conclusiones del Consejo Europeo del 9 de febrero de 2023,

– Vista la Decisión (UE) 2022/1168 del Consejo, de 4 de julio de 2022, por la que se autoriza la apertura de negociaciones relativas a un acuerdo sobre el estatuto entre la Unión Europea y la República Islámica de Mauritania en lo que respecta a las actividades operativas llevadas a cabo por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en la República Islámica de Mauritania[2],

– Vista la Comunicación de la Comisión de 21 de diciembre de 2021 sobre el modelo de

[1] DO L 295 de 14.11.2019, p. 1.
[2] DO L 181 de 7.7.2022, p. 18.

acuerdo de trabajo al que se hace referencia en el Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.° 1052/2013 y (UE) 2016/1624 (COM(2021)0829),

– Vista su Resolución, de 19 de mayo de 2021, sobre la protección de los derechos humanos y la política exterior de la Unión en materia de migración[3],

– Visto el informe de 14 de julio de 2021 del Grupo de Trabajo de Control de Frontex de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior sobre la investigación sobre Frontex para la determinación de los hechos relativos a presuntas violaciones de los derechos fundamentales y sus recomendaciones,

– Vistos el artículo 114, apartado 4, y el artículo 54 de su Reglamento interno,

– Visto el dictamen de la Subcomisión de Derechos Humanos de la Comisión de Asuntos Exteriores,

– Visto el informe de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (A9-0000/2023),

A. Considerando que, de conformidad con el artículo 73, apartado 3, del Reglamento 2019/1896, en circunstancias que exijan el despliegue de equipos de gestión de fronteras del cuerpo permanente en un tercer país en el que los miembros de los equipos ejercerán competencias ejecutivas, la Unión celebrará un acuerdo sobre el estatuto con el tercer país de que se trate con arreglo al artículo 218 del TFUE;

B. Considerando que, de conformidad con el artículo 73, apartado 2, del Reglamento 2019/1896, cuando coopere con las autoridades de terceros países, la Agencia actuará en el marco de la política de acción exterior de la Unión, en particular en lo que respecta a la protección de los derechos fundamentales y los datos personales, el principio de no devolución, la prohibición de la detención arbitraria y la prohibición de la tortura y de los tratos o penas inhumanos o degradantes;

C. Considerando que, de conformidad con el Reglamento 2019/1896, en el que la Comisión recomienda que el Consejo la autorice a negociar un acuerdo de estatuto, la Comisión debe evaluar la situación de los derechos fundamentales aplicables a los ámbitos que regula el acuerdo de estatuto; que dicha evaluación no se ha realizado aún;

D. Considerando que, de acuerdo con el modelo de acuerdo sobre el estatuto:

– en general, los miembros de los equipos de Frontex solo podrán ejercer sus funciones y competencias en el territorio del tercer país bajo las instrucciones y en presencia de agentes de la guardia de fronteras de dicho país, y deberán atenerse a las leyes y reglamentos del tercer país, así como al Derecho de la Unión e internacional aplicable; que las autoridades del tercer país solo deben impartir a los miembros del equipo instrucciones que sean conformes con el plan operativo; que este es el único marco operativo en el que el personal de la UE actúa bajo el mando

[3] DO C 15 de 12.1.2022, p. 70.

de un tercer Estado;

– Los miembros de los equipos de Frontex gozan de inmunidad respecto a la jurisdicción penal del tercer país en todas las circunstancias, y no deben ser sometidos a ninguna forma de detención ni de privación de libertad por parte de sus autoridades; que la suspensión de la inmunidad queda a discreción del director ejecutivo o del Estado miembro de origen, dependiendo de la situación del miembro del equipo;

E. Considerando que Mauritania no dispone de un sistema nacional de asilo legal; que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) concede protección *de facto* mediante la expedición de tarjetas y certificados de refugiado sobre la base de un memorando con las autoridades; que las personas consideradas no elegibles para ser objeto de protección son deportadas estructuralmente por las autoridades sin ulteriores procedimientos; que esta práctica ha incluido las deportaciones de personas cuyos casos no han sido evaluados por el ACNUR; que el marco jurídico vigente de Mauritania no contempla la protección efectiva de las mujeres y los niños, ni de las personas LGBTIQ+; que las actividades sexuales entre hombres y mujeres del mismo sexo son ilegales en Mauritania;

F. Considerando que los refugiados y los migrantes en Mauritania se enfrentan continuamente a violaciones sistemáticas y graves de los derechos humanos y a malos tratos, como las devoluciones, las detenciones y arrestos arbitrarios, los actos de violencia (de género), incluidos los casos de tortura, la explotación, las condiciones de detención abusivas, la extorsión y el robo, y las expulsiones colectivas abusivas;

G. Considerando que Mauritania solo abolió formalmente la esclavitud en 1981 y fue el último país del mundo en hacerlo; que la esclavitud solo se ha tipificado como delito desde 2015; que el Relator Especial de las Naciones Unidas concluyó en 2022 que el país había realizado avances significativos, pero que la persistencia de la esclavitud y las prácticas similares a la esclavitud, incluidas las prácticas de trabajo forzoso, sigue siendo motivo de preocupación y repercute tanto en los migrantes como en los ciudadanos mauritanos;

1. Expresa su profunda preocupación por la situación de los derechos fundamentales en Mauritania, en particular en lo que atañe a los migrantes y refugiados, y considera que el despliegue de competencias ejecutivas de Frontex en Mauritania entraña un alto riesgo de convertirse de que esta agencia se convierta en cómplice de vulneraciones graves y muy probablemente persistentes de los derechos fundamentales o de las obligaciones de protección internacional;

2. Considera que, si el modelo de acuerdo sobre el estatuto no aborda las preocupaciones antes mencionadas, podría dar lugar a lagunas en cuanto a la rendición de cuentas en los casos de violaciones de los derechos fundamentales cometidas por las autoridades de terceros países o por el personal desplegado de Frontex;

3. Insta encarecidamente a la Comisión y a la Agencia a:

3.1 Comisión Europea

a) incluir salvaguardias explícitas que permitan a los agentes desplegados hacer caso omiso de las órdenes impartidas por las autoridades del tercer país que contradigan las obligaciones de la Agencia en materia de derechos fundamentales derivadas del Derecho de la UE e internacional;

b) revisar la disposición actual sobre la inmunidad penal otorgada por las autoridades nacionales a los agentes desplegados, de conformidad con el principio de proporcionalidad, y con el fin de salvaguardar el derecho a una tutela judicial efectiva para las personas afectadas;

c) consagrar mecanismos internos y externos suficientes para que los ciudadanos de fuera de la UE puedan dirigir sus reclamaciones a la Agencia, con arreglo a las recomendaciones del Defensor del Pueblo de la UE;

d) incluir disposiciones sobre el respeto de los derechos fundamentales por parte de las autoridades mauritanas durante las operaciones, incluidas opciones sólidas que garanticen la rendición de cuentas en los casos de vulneración de derechos;

e) realizar *ex ante* evaluaciones de impacto en materia de derechos fundamentales antes de entablar negociaciones con terceros países sobre la celebración de acuerdos sobre el estatuto, con el fin de poder considerar plenamente la repercusión de una posible cooperación y negociar las salvaguardas necesarias;

3.2 Frontex

a) formalizar el papel del agente responsable de los derechos fundamentales (ADF) al decidir si se emprende una operación conjunta en el tercer país objeto del acuerdo sobre el estatuto, y considerar el dictamen del ADF vinculante;

b) garantizar que todo plan operativo por el que se establezcan operaciones en el territorio de Mauritania:

   i. consagre un mecanismo formal para que las personas (in)directamente afectadas o que actúen en interés público, incluidos los nacionales de terceros países, puedan presentar reclamaciones a la Agencia sobre las acciones del personal desplegado en el tercer país, e incluya disposiciones inequívocas sobre el seguimiento y las herramientas de ejecución después de la presentación de las reclamaciones;

   ii. garantice la presencia de Frontex en zonas críticas en las que es probable que se produzca la detención de migrantes, y contemple la provisión al ADF y a los supervisores de derechos fundamentales de un acceso pleno a la zona operativa;

   iii. colabore estrechamente con el ACNUR durante las operaciones en Mauritania para garantizar el derecho de asilo;

c) adoptar directrices sobre la suspensión obligatoria de la inmunidad del personal desplegado, especificando cómo se gestionarán las solicitudes de las autoridades de terceros países, y consagrando un papel significativo para el ADF; condicionar

el despliegue de oficiales del cuerpo permanente a lo dispuesto en tales directrices;

d) considerar y establecer mecanismos para que las personas potencialmente afectadas por la acción de la Agencia en el territorio del tercer país puedan interponer recurso de manera efectiva a través de órganos externos, como el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea o una entidad diferente;

e) impartir formación sobre derechos fundamentales a las autoridades como componente esencial de las operaciones ejecutivas en terceros países, también en lo que atañe a las obligaciones de búsqueda y salvamento marítimos, y trabajar en la mejora del sistema de asilo;

°

° °

4. Encarga a su presidenta que remita la presente Recomendación al Consejo, a la Comisión, a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas y al Gobierno de Mauritania.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La entrada en vigor del Reglamento 2019/1896 (el Reglamento) amplió significativamente el mandato de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), incluidas sus posibilidades de actuar en terceros países. El Reglamento otorga a la Agencia la posibilidad de desplegar personal para actividades operativas en el territorio de un tercer país que no comparte fronteras comunes con un Estado miembro de la UE, en la medida que requiera el desempeño de sus funciones definidas en el Reglamento.

Con el fin de establecer el marco jurídico para llevar a cabo tareas ejecutivas en el territorio de un tercer país, se requiere la celebración del denominado «acuerdo sobre el estatuto». Se trata de un acuerdo internacional entre la UE y el tercer país con arreglo al artículo 218 del TFUE. Desde el punto de vista procedimental, el Consejo ordena a la Comisión Europea que negocie dicho acuerdo en nombre de la UE, mientras que esta última está obligada, de conformidad con dicho artículo, a mantener al Parlamento Europeo plena e inmediatamente informado en todas las fases del procedimiento. Tal como se contempla en el artículo 54, apartado 5, del Reglamento (UE) 2019/1896, la Comisión Europea negociará sobre la base del denominado «modelo de acuerdo sobre el estatuto», formulado en la Comunicación COM(2021)829. Cuando concluyen las negociaciones, se pide al Parlamento Europeo que vote sobre el acuerdo tal como se negoció y que otorgue su consentimiento antes de que pueda entrar en vigor.

El 4 de julio, la Decisión del Consejo (UE) 2022/1168 autorizó a la Comisión a negociar un acuerdo sobre el estatuto con la República Islámica de Mauritania respecto a las actividades operativas llevadas a cabo por Frontex en el territorio de ese país. Esta decisión se acompañó de la directriz de negociación, en la que el Consejo indicó que no veía motivos específicos para establecer excepciones respecto al modelo de acuerdo sobre el estatuto, por lo que la Comisión debería tratar de preservar su esencia durante las negociaciones. Se adoptó la decisión simultánea de entablar negociaciones con la República de Senegal.

El 9 de febrero de 2023, el Consejo subrayó su apoyo político al esfuerzo de externalización de la acción de Frontex, instando a la rápida culminación de las negociaciones acerca de unos acuerdos sobre el estatuto nuevos y revisados en sus conclusiones, incluso con Senegal y Mauritania.
El posible acuerdo de estatuto con Mauritania encomendaría a Frontex, por primera vez en su existencia, el cumplimiento de un mandato ejecutivo en el territorio de un tercer país que no sea fronterizo con un Estado miembro de la UE, ni esté situado geográficamente en Europa. Este paso tendría implicaciones fundamentalmente diferentes en comparación con las acciones realizadas con arreglo a los acuerdos sobre el estatuto vigentes.

Los actuales países firmantes de los acuerdos sobre el estatuto de Frontex comparten la ambición de formar parte de la UE a corto plazo, lo que significa que han emprendido el proceso de adaptar sus marcos jurídicos al acervo de la UE, también en lo que atañe a los derechos fundamentales. Además, todos son partes del Consejo de Europa, por lo que están sujetos a lo dispuesto en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. A diferencia de Mauritania, estos países están sujetos a marcos que contribuyen a salvaguardar en cierta medida las normas de la UE en materia de derechos fundamentales.

A la luz de las importantes implicaciones y precedentes creados por la celebración de un acuerdo sobre el estatuto de Frontex con un tercer país no europeo, el Parlamento Europeo decidió iniciar un procedimiento más amplio durante el proceso de negociación del acuerdo sobre el estatuto, aparte del procedimiento de consentimiento, más bien limitado. La Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, responsable del control de Frontex, tomó la decisión de elaborar este informe de propia iniciativa, ya durante la fase de negociación, con vistas a formular recomendaciones a la Comisión sobre el proceso de negociación. La Comisión de Derechos Humanos (DROI) emitirá un dictamen sobre el informe, dada la naturaleza externa del acuerdo sobre el estatuto y la dimensión de los derechos humanos.

Desde el punto de vista procedimental, la ponente ha convocado dos reuniones de ponentes alternativos, en las que se invitó a las principales partes interesadas a presentar sus puntos de vista sobre este asunto. En una primera reunión participaron la Comisión Europea -como entidad negociadora-, así como dos investigadores expertos en derechos humanos y Derecho internacional. En la segunda reunión participaron el director ejecutivo de Frontex y un representante del agente responsable de los derechos fundamentales. Las autoridades mauritanas también fueron invitadas, pero no participaron.

Posición y conclusiones de la ponente

En el proyecto de informe se esbozan varios aspectos del modelo de acuerdo sobre el estatuto que podrían crear brechas en cuanto a la rendición de cuentas en caso de una celebración de dicho acuerdo con Mauritania sobre esta base. La ponente opina que las disposiciones relativas a la inmunidad en el modelo de acuerdo son excesivamente amplias, lo que supone un riesgo significativo de promover la impunidad. El hecho de que los miembros del cuerpo permanente no puedan ser procesados en sus Estados miembros de origen constituye un elemento adicional que contribuye a la impunidad. Si bien el director ejecutivo tendría la posibilidad de suspender la inmunidad de determinados miembros del personal en virtud del modelo de acuerdo sobre el estatuto, la ponente considera que este procedimiento es inadecuado como sustituto de la acción judicial, ya que debe ser llevado a cabo por un organismo independiente y externo para salvaguardar la imparcialidad y neutralidad de las actuaciones.

Por otra parte, la ponente opina que la inmunidad en esencia debe concederse únicamente con la máxima cautela y proporcionalidad, teniendo en cuenta sus notables implicaciones para la soberanía de un país y las posibilidades de dicho país de exigir responsabilidades a las personas por las acciones cometidas en su territorio. La ponente considera que la inmunidad es innecesaria y desproporcionada cuando se trata de llevar a cabo tareas de gestión de fronteras. El hecho de que el modelo de acuerdo prevea que los agentes porten armas de servicio y utilicen la fuerza subraya la importancia de garantizar unos mecanismos de rendición de cuentas sólidos.

Por otra parte, el modelo de acuerdo prevé una estructura de mando en la que los agentes mauritanos impartirán instrucciones al personal desplegado de Frontex. Tal opción crea una brecha jurídica que suscita incertidumbre respecto a la responsabilidad jurídica de la Agencia en cuanto a las acciones llevadas a cabo por su personal en el marco de las operaciones conjuntas, dado que la Agencia no ejercería un control efectivo sobre los miembros del personal desplegados. Se trata de una cuestión especialmente problemática, teniendo en

cuenta los diferentes marcos jurídicos a los que están sujetas las autoridades mauritanas y Frontex. La ponente considera que la Comisión y Frontex no han abordado suficientemente esta cuestión durante el procedimiento.

Otra deficiencia del modelo de acuerdo se refiere a las limitadas posibilidades externas de presentar reclamaciones, sobre todo porque los ciudadanos de fuera de la Unión carecen de la posibilidad de presentar reclamaciones ante el Defensor del Pueblo de la UE, y a la limitada competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en materia de acción exterior. En consecuencia, la Agencia y la Comisión estudian la manera de ampliar estas facultades, posiblemente con la participación de la Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA) y el Defensor del Pueblo de la UE.

En este contexto, la ponente recomienda a la Comisión Europea que aborde seriamente las mencionadas deficiencias durante las negociaciones antes de solicitar el consentimiento del Parlamento Europeo para el acuerdo sobre el estatuto. Por otra parte, la ponente recomienda a la Comisión que lleve a cabo una evaluación ex ante del impacto sobre los derechos fundamentales sin más demora, con el fin de tener en cuenta los resultados de dicha evaluación. A esto debe seguir una supervisión independiente de la Comisión en caso de una cooperación real sobre la base del acuerdo sobre el estatuto, de conformidad con la recomendación del Parlamento en su informe sobre «La protección de los derechos humanos y la política de migración exterior de la UE», adoptado en mayo de 2021.

Aparte de las deficiencias jurídicas, la ponente señala que la situación de los derechos fundamentales en Mauritania es motivo de preocupación en caso de despliegue de Frontex en su territorio. En ausencia de un sistema de asilo legal, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) determina la elegibilidad para el asilo. Sin embargo, las autoridades deportan a Mali y Senegal a personas que no se consideran aptas para obtener asilo sin necesidad de un procedimiento posterior. Además, existen problemas prácticos relacionados con el acceso del ACNUR a las personas detenidas, lo que conlleva el riesgo de que las personas que necesitan protección sean deportadas. Los migrantes y refugiados se enfrentan además a otras cuestiones relacionadas con las graves violaciones de los derechos humanos y los malos tratos, como la devolución, las detenciones arbitrarias, la tortura, la detención, la violencia (de género), la explotación y la aplicación de sanciones impuestas por la sharia que son ilegales en la UE. Las operaciones de Frontex en Mauritania, y bajo las estructuras de mando de las autoridades mauritanas, plantean por tanto un riesgo significativo de que el personal desplegado se vea implicado en tales violaciones.

La ponente recomienda que Frontex considere detenidamente las recomendaciones del Parlamento y colabore estrechamente con el Agente Responsable de Derechos Fundamentales (ADF) para abordar las cuestiones identificadas en el informe y garantizar que cumple sus obligaciones relacionadas con los derechos fundamentales. La ponente también invita encarecidamente a la Agencia y al ADF a que evalúen seriamente la viabilidad del cumplimiento de un mandato ejecutivo por parte de Frontex en el territorio de Mauritania, al tiempo que cumplen plenamente sus obligaciones en materia de derechos fundamentales consagradas por el Derecho de la Unión.