



CONSEJO DE
LA UNIÓN EUROPEA

Bruselas, 1 de marzo de 2010 (04.03)
(OR. en)

6898/10
ADD 2

FRONT 22
COMIX 151

NOTA DE TRANSMISIÓN

Emisor:	Por el Secretario General de la Comisión Europea, Sr. D. Jordi AYET PUIGARNAU, Director
Fecha de recepción:	26 de febrero de 2010
Destinatario:	Sr. D. Pierre de BOISSIEU, Secretario General del Consejo de la Unión Europea
Asunto:	Documento de trabajo de los Servicios de la Comisión Resumen de la evaluación de impacto que acompaña a la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo 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 (FRONTEX).

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento de la Comisión – SEC(2010) 150.

Adj.: SEC(2010) 150



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 24.2.2010

SEC(2010) 150

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña a la

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo 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 (FRONTEX).

{COM(2010) 61 final}
{SEC(2010) 149 }

La Agencia FRONTEX se creó en 2004 y fue operativa a partir de 2005.

Tal como se exige en el Programa de La Haya, la Comisión adoptó, el 13 de febrero de 2008, una Comunicación sobre la evaluación y el desarrollo futuro de la Agencia FRONTEX (COM(2008) 67 final) (en lo sucesivo, la «Comunicación»).

La presente evaluación de impacto parte de la evaluación de impacto de la Comunicación de 2008, la evaluación exterior contratada por el consejo de administración de FRONTEX tal como establece el artículo 33 del Reglamento FRONTEX y las recomendaciones resultantes del consejo de administración y las conclusiones del Consejo Europeo.

1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Aun cuando FRONTEX ha demostrado ser muy útil a la hora de proporcionar un marco para que los Estados miembros cooperen entre sí bajo presiones particulares, **la cooperación operativa sigue siendo ineficaz e insuficiente**, en particular por lo que se refiere a la solidaridad operativa. Asimismo FRONTEX no está utilizando su potencial de la mejor manera posible, debido a que las disposiciones legales existentes son confusas o insuficientes.

Los problemas que deben abordarse son de naturaleza puntual y versan sobre puntos específicos en los que FRONTEX no ha sido capaz de responder a las expectativas de las instituciones o en los que el marco jurídico ha resultado ser inadecuado.

Insuficiente equipo técnico puesto a disposición por los Estados miembros

Aunque los Estados miembros están dispuestos a enumerar una gran cantidad de equipo en CRATE, una proporción muy pequeña de dicho equipo se pone a disposición.

En segundo lugar, una mayoría de los buques desplegados procede del Estado de acogida y no de otros Estados miembros.

En tercer lugar, sobre la base de los cálculos del futuro, e independientemente de cualquier restricción presupuestaria, la actual disponibilidad de equipo está lejos de cubrir las necesidades.

Insuficientes recursos humanos puestos a disposición para operaciones conjuntas por los Estados miembros; falta de normas uniformes

Las competencias exactas de la Agencia para organizar los «equipos conjuntos de asistencia FRONTEX (FJST)» son confusas, ya que la actual base no contiene indicación alguna sobre este problema.

Un segundo problema consiste en que la Agencia tiene que formular solicitudes *ad hoc* a los Estados miembros para que contribuyan con agentes de la guarda de fronteras en cada operación individual.

Coordinación y seguimiento ineficaces de operaciones conjuntas

El vigente Reglamento no contiene normas sobre cómo deben prepararse, llevarse a cabo y evaluarse las operaciones FRONTEX.

Cooperación con terceros países insuficiente e ineficaz

No hay ninguna posibilidad de que la Agencia asista a terceros países de una manera proactiva sobre la base de sus acuerdos de trabajo.

Recogida, almacenamiento y tratamiento de datos personales

Según se observa en la evaluación, se podría reforzar sustancialmente el análisis de riesgos llevado a cabo por la Agencia si esta pudiera recoger y tratar ciertos tipos de datos personales que podrían facilitar una mejor asistencia operativa de la Agencia a los Estados miembros.

Retorno

Un primer objetivo en este campo debe ser adaptar la base jurídica a la realidad, mientras que la base jurídica solamente habla de que FRONTEX «ayudará» a los Estados miembros y que la Agencia ya ha adoptado un papel «de coordinación».

Hay un firme deseo de los Estados miembros de que FRONTEX preste más asistencia en este campo.

Ningún aprovechamiento de la experiencia del Agencia en la evaluación de los resultados de los Estados miembros en el campo de la gestión de fronteras.

En primer lugar, el análisis de riesgos de la Agencia sigue siendo insuficiente a la hora de evaluar la capacidad de los sistemas de gestión de fronteras de los Estados miembros para hacer frente a las amenazas.

En segundo lugar, FRONTEX carece de mandato para evaluar cualquier carencia en la aplicación del Derecho de la UE o para reaccionar ante ella, incluso en materia de derechos fundamentales.

Subsidiariedad y proporcionalidad

Todas las subopciones respetan los siguientes principios y límites de la actual base jurídica y se ajustan a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad:

- La gestión de fronteras es una competencia compartida entre la UE y sus Estados miembros; los Estados miembros son responsables de controlar su parte de la frontera exterior del espacio de Schengen;
- FRONTEX no puede imponer ninguna actividad en el territorio o en la frontera de un Estado miembro sin el consentimiento de ese Estado miembro;
- Cualquier agente de la guardia de fronteras que opera en otro Estado miembro está sujeto a instrucciones de las autoridades de ese Estado miembro;
- Cualquier decisión sobre la denegación de la entrada de una persona se adoptará exclusivamente por los agentes de la guardia de fronteras del Estado miembro en cuyo territorio la persona está intentando entrar. Cualquier decisión relacionada con el retorno de una persona solo puede adoptarse por una autoridad nacional de un EM; FRONTEX no puede ser el único propietario registrado («Estado del pabellón») de equipo como buques o aeronaves, ni proporcionar tripulación (de su propio personal) a dicho equipo.

2. OBJETIVOS

Objetivos generales (véase el artículo 1 del Reglamento (CE) n° 2007/2004)

Objetivos generales (véase el artículo 2 del Reglamento (CE) n° 2007/2004)

Objetivos operativos

- Garantizar la disponibilidad del equipo técnico para operaciones conjuntas
- Garantizar la disponibilidad de agentes de la guardia de fronteras cualificados para operaciones conjuntas
- Garantizar una coordinación, ejecución y evaluación eficaces de las operaciones conjuntas
- Garantizar una cooperación eficaz entre FRONTEX y terceros países sobre la gestión de fronteras
- Mejorar el análisis de riesgos de FRONTEX, dando acceso a nuevas fuentes de datos
- Mejorar la eficiencia de las operaciones de retorno conjuntas
- Mejorar la evaluación de los resultados de los Estados miembros en el campo de la gestión de fronteras

3. DESCRIPCIÓN DE SUBOPCIONES Y ANÁLISIS DE IMPACTO

Cada uno de los siguientes «componentes principales» corresponde a un objetivo operativo; Para cada componente se evalúan dos o más subopciones estratégicas como posibles alternativas :

3.1. Revisión de las disposiciones existentes sobre el uso del equipo técnico en operaciones conjuntas, incluidos los mecanismos de aportación de dicho equipo por parte de los Estados miembros

Subopción 1: Un contingente de equipo técnico con contribuciones obligatorias de equipo por parte de los Estados miembros

Subopción 2: Adquisición o arrendamiento del equipo por FRONTEX

Subopción 3: Combinación de las opciones 1 y 2

¿Pueden los costes correspondientes formar (o llegar a formar) parte del presupuesto FRONTEX y cuán elevados son?

La elaboración de un escenario del impacto de los costes en el presupuesto FRONTEX es virtualmente imposible puesto que existen demasiadas incertidumbres, además de que debe asimismo tomarse en consideración que cualquier incremento de la disponibilidad de equipo tiene que llevarse a cabo de una forma gradual por razones administrativas y operativas. Sin embargo, como escenario hipotético, la puesta a disposición de los Estados miembros de tres patrulleras y 3 aeronaves adicionales implicaría un impacto presupuestario anual total para FRONTEX de +/- 6 millones de euros.

¿Cuáles son las posibles repercusiones en los derechos fundamentales?

Un aumento en la disponibilidad del equipo no repercute en los derechos fundamentales.

Comparación de las subopciones

La opción preferida es la 3. Así pues, debería establecerse un mecanismo obligatorio de contribuciones de los Estados miembros para garantizar la disponibilidad de una cantidad mínima de equipo cada año. Esto debería combinarse con la posibilidad de que FRONTEX adquiriera o arriende su propio equipo.

3.2. Mecanismos para mejorar la disponibilidad de los agentes de la guardia de fronteras en operaciones conjuntas

Subopción 1: Crear «equipos conjuntos de asistencia FRONTEX (*FJST*)» para participar en operaciones conjuntas y proyectos piloto sobre la base de un mecanismo obligatorio por el que los Estados miembros contribuyan a esos equipos con agentes invitados, bajo la forma de un contingente de recursos humanos que pueda ser utilizados por la Agencia.

Subopción 2: Bajar el umbral para el despliegue de los equipos RABIT . Los actuales equipos RABIT podrían, por lo tanto, utilizarse para reforzar las operaciones conjuntas.

Subopción 3: Prever la creación gradual de un contingente de agentes de la guardia de fronteras enviados en comisión de servicio semipermanente desde los Estados miembros a FRONTEX durante un período de seis meses.

¿Pueden los costes correspondientes formar (o llegar a formar)parte del presupuesto FRONTEX y cuán elevados son?

Los costes unitarios para las dos primeras subopciones no variarían respecto del *statu quo*.

En cuanto a la tercera subopción, en 2009, la asignación de un experto nacional FRONTEX en comisión de servicio asciende a 4 127 EUR al mes. Los agentes invitados de los Estados miembros desplegados durante operaciones conjuntas cuestan, por término medio, 180 EUR por día (+/- 3 960 por mes). Estas cifras indican que la diferencia es mínima.

¿Cuáles son las posibles repercusiones en los derechos fundamentales?

Un aumento de la disponibilidad de agentes de la guardia de fronteras no repercute, por sí mismo, en los derechos fundamentales. Sin embargo, podrían aumentar los riesgos de que un cuerpo de la UE y su personal se expongan a situaciones de posibles violaciones de derechos fundamentales.

Comparación de las subopciones

La segunda subopción tiene el impacto negativo de privar a la UE de un auténtico mecanismo de actuación de emergencia. Debería, por lo tanto, desecharse esta subopción.

habrá que combinar las subopciones 1 y 3: La creación de un contingente de recursos humanos integrado por agentes invitados de los Estados miembros destinados en comisión de servicio en operaciones concretas, así como agentes invitados empleados como expertos nacionales por la Agencia durante un corto periodo de tiempo.

3.3. Revisión del papel de la Agencia en la preparación, coordinación y ejecución de las operaciones, también por lo que se refiere al reparto de tareas entre la Agencia y los Estados miembros

Subopción 1: Se otorga a FRONTEX el liderazgo exclusivo en la ejecución de las operaciones conjuntas, el establecimiento del plan operativo y el derecho exclusivo de iniciativa para el lanzamiento de operaciones.

Subopción 2: Se otorga a FRONTEX un papel de corresponsable junto con el Estado de acogida en la ejecución de las operaciones conjuntas. FRONTEX es responsable de la elaboración del plan operativo pero con sujeción al acuerdo definitivo del Estado de acogida.

¿Pueden los costes correspondientes formar (o llegar a formar) parte del presupuesto FRONTEX y cuán elevados son?

Estos cambios aclararán y reducirán las divergencias actualmente existentes entre las prácticas de la Agencia y las autoridades competentes de los Estados miembros. No se prevé ningún otro coste adicional con la optimización de las prácticas de trabajo.

¿Cuáles son las posibles repercusiones en los derechos fundamentales?

Aumentarían los riesgos de que un cuerpo de la UE y su personal se expusieran a situaciones de posibles violaciones de derechos fundamentales, debido a que la Agencia se implicaría más en operaciones concretas de lo que ocurre actualmente y a su posible papel de corresponsable en las operaciones.

Como ocurre con la subopción 1, la obligación jurídica de respetar los derechos fundamentales pesaría más sobre la Agencia en comparación con la situación actual, en la que dicha obligación jurídica recae principalmente en las autoridades nacionales al aplicar el Derecho comunitario.

El impacto arriba descrito se atenuaría en la subopción 2 en el supuesto de un marco jurídico claro para los agentes de la guardia de fronteras en comisión de servicio semipermanente en FRONTEX .

Comparación de las distintas opciones

La subopción preferida es otorgar a la Agencia un papel de corresponsable con unas modalidades claramente definidas sobre quién hace cada cosa y quién es responsable de cada cosa. Esta subopción prevé unas disposiciones detalladas sobre el plan operativo y la evaluación de las operaciones, también por lo que se refiere a la notificación de incidentes.

3.4. Ampliación del mandato de la Agencia en la cooperación con terceros países en materia de gestión aduanera

Subopción 1: Permitir que FRONTEX lleve a cabo proyectos de asistencia técnica en los terceros países, utilizando bien su propio presupuesto o bien el de los programas financieros exteriores la UE.

Subopción 2: Permitir que FRONTEX despliegue a funcionarios de enlace en terceros países.

Subopción 3: Otorgar un mandato a FRONTEX para llevar a cabo misiones de control fronterizo en las fronteras entre terceros países.

¿Tiene la opción un impacto en países/socios exteriores?

Todas las subopciones tendrán un impacto en las relaciones con terceros países. En general el impacto más positivo vendrá de la capacidad cada vez mayor de la UE de atender las solicitudes de ayuda de estos terceros países, como parte de una cooperación reforzada global entre la UE y los terceros países en materia de migración.

¿Pueden los costes correspondientes formar (o llegar a formar) parte del presupuesto FRONTEX y cuán elevados son?

Dado que el número de proyectos debería limitarse a los países prioritarios, podría suponerse que FRONTEX ejecutaría 1-2 proyectos al año con un presupuesto de hasta dos millones de euro cada uno. Se podría contemplar un destacamento gradual de hasta 5 funcionarios de enlace, lo que tendría un impacto limitado en los costes. Los costes en la tercera subopción serían sustanciales: a título comparativo, los costes en la misión de asistencia fronteriza EUBAM de 2005 a 2009 ascendieron a aproximadamente 44 millones de euros.

¿Cuáles son las posibles repercusiones en los derechos fundamentales?

No debería ofrecerse a los terceros países una asistencia técnica a operaciones que puedan llevar a violaciones de los derechos fundamentales.

Respecto de la segunda subopción, debería prestarse especial atención a evitar la potencial elaboración de perfiles en función de la etnia en la recogida de datos sobre los flujos migratorios.

Respecto de la tercera subopción, el marco jurídico se establece en parte por los terceros países en cuestión; estas operaciones deberían llevarse a cabo bajo un marco que respete plenamente los derechos fundamentales.

Comparación de las subopciones

La opción preferida claramente es llevar a cabo proyectos de asistencia técnica y desplegar a sus propios funcionarios de enlace en terceros países.

La asunción de misiones de control fronterizo referentes a las fronteras entre terceros países tendría un importante impacto en los costes y plantearía problemas respecto de los derechos fundamentales. Debería, por lo tanto, desecharse esta subopción.

3.5. Otorgamiento de un mandato a la Agencia para recoger y tratar datos personales

Subopción 1: Autorizar que la Agencia trate, almacene, recoja y transfiera (incluso a terceros países) todos los datos personales recopilados durante las operaciones conjuntas FRONTEX y utilice esos datos a efectos del análisis de riesgos y de la coordinación operativa.

Subopción 2: Permitir que la Agencia recoja, trate y almacene datos personales a efectos del análisis de riesgos y contribuya a la seguridad en las fronteras exteriores de la UE.

¿Pueden los costes correspondientes formar (o llegar a formar) parte del presupuesto FRONTEX y cuán elevados son?

No se estima que los costes en ambas opciones sean significativos.

¿Cuáles son las posibles repercusiones en los derechos fundamentales?

Repercusiones potencialmente sustanciales, que sería preciso atenuar a través de un régimen riguroso de protección de los datos

Comparación de las distintas opciones

La subopción 2 es proporcionada y tiene un impacto positivo evidente en el objetivo operativo. El impacto de la subopción 1 solo es marginalmente mayor que en el caso de la subopción 2 mientras que plantea importantes interrogantes en cuanto a la proporcionalidad y la necesidad. Por lo tanto solamente debería retenerse la subopción 2.

3.6. Revisión del mandato de la Agencia en lo que se refiere a las operaciones de retorno

Subopción 1: implicar a FRONTEX en la asunción de un papel de coordinación junto al Estado miembro que lleve la iniciativa.

Subopción 2: FRONTEX toma el relevo del Estado miembro que lleve la iniciativa respecto de la responsabilidad y del núcleo central de las tareas organizativas de toda la operación conjunta de retorno.

¿Pueden los costes correspondientes formar (o llegar a formar) parte del presupuesto FRONTEX y cuán elevados son?

Los costes correspondientes ya están cubiertos por el presupuesto FRONTEX. No es posible predecir un aumento en el número de operaciones derivado del refuerzo del papel de FRONTEX ya que las condiciones previas seguirán siendo las mismas.

¿Cuáles son las posibles repercusiones en los derechos fundamentales?

Ninguna repercusión en la medida en que se respeten los límites en las competencias conferidas a la Agencia tal como se describen más arriba.

Comparación de las opciones

La segunda subopción entraña ciertas repercusiones positivas, que, sin embargo, son fundamentalmente teóricas, frente a unos impactos negativos significativos. La opción preferida claramente es prever un papel de coordinación para la Agencia, pero sin desplazar la responsabilidad y la carga principal del Estado miembro que lleve la iniciativa a la Agencia.

3.7. Otorgamiento de un mandato a la Agencia para evaluar la eficacia de los Estados miembros en el ámbito de la gestión de fronteras

Subopción 1: Otorgar un mandato a FRONTEX para llevar a cabo inspecciones en Estados miembros, evaluar la capacidad de los Estados miembros de enfrentarse a amenazas y a la

presión en las fronteras exteriores, más particularmente su capacidad en términos de estructuras nacionales, equipo y recursos.

Subopción 2: Dar explícitamente a FRONTEX un papel en lo que se refiere al cumplimiento del Derecho comunitario por parte de los Estados miembros durante las operaciones conjuntas, dando, por lo tanto, a FRONTEX un papel en la observación e información a este respecto.

¿Pueden los costes correspondientes formar (o llegar a formar) parte del presupuesto FRONTEX y cuán elevados son?

La primera subopción implicaría ciertos costes de personal, mientras que la segunda no tendría ningún impacto significativo en los costes.

¿Cuáles son las posibles repercusiones en los derechos fundamentales?

Ninguna repercusión directa, si bien cabe recordar, por lo que se refiere a la segunda subopción, que las obligaciones de los Estados miembros de cumplir el Derecho comunitario son absolutas.

Comparación de las opciones

Respecto de la segunda subopción, los impactos negativos anulan claramente los impactos positivos, mientras que, en la primera, sobre la base de que se lleve a cabo una cuidadosa definición del propósito concreto, hay evidentes repercusiones positivas en los objetivos centrales de FRONTEX, es decir, la coordinación de las operaciones y la realización del análisis de riesgos.

4. RESUMEN DE LA OPCIÓN PREFERIDA

La opción preferida, por lo tanto, consistiría en aportar nuevas disposiciones al Reglamento FRONTEX sobre:

- (1) Un mecanismo revisado de aportaciones obligatorias de equipo de parte de los Estados miembros, combinado con la adquisición/arrendamiento gradual por FRONTEX de su propio equipo, sobre la base de ulteriores análisis de necesidades y costes
- (2) Un mecanismo revisado de contribuciones obligatorias de recursos humanos de parte de los Estados miembros, combinado con un contingente de agentes de la guardia de fronteras procedentes de los Estados miembros en comisión de servicio semipermanente en FRONTEX, con estatuto de expertos nacionales
- (3) Concesión a la Agencia de un papel de corresponsable en la ejecución de operaciones conjuntas, con unas normas detalladas sobre el plan operativo, la evaluación, y la notificación de incidentes
- (4) Autorización a FRONTEX para que financie y ejecute proyectos de asistencia técnica en terceros países y despliegue a funcionarios de enlace en terceros países
- (5) Otorgamiento a FRONTEX de un mandato limitado para tratar datos personales relacionados con la facilitación de la inmigración ilegal

- (6) Dar a FRONTEX de un papel de coordinación en la ejecución de operaciones de retorno conjuntas;
- (7) Otorgamiento a FRONTEX de un mandato para analizar requisitos y riesgos operativos en los Estados miembros.
