



La vigilancia de las fronteras marítimas de los Estados Miembros de la Unión Europea. La agencia Frontex

Alumna: Claudia Rodríguez Garza
Directora: Marta Ortega Gómez

Barcelona, Mayo de 2015

ÍNDICE

I. Introducción.....	1
II. Objetivos de la Unión Europea: de Schengen a la ELSyJ.....	2
a.El Espacio Schengen y las fronteras marítimas de la Unión Europea.....	3
b.El Código de Fronteras Schengen.....	5
III. Las competencias de la Unión Europea respecto de la vigilancia y el control de las fronteras....	6
IV. La política de gestión integrada de las fronteras marítimas de la Unión Europea.....	7
V. El papel de FRONTEX en las fronteras marítimas.....	9
a.Marco jurídico.....	9
b.Análisis de riesgos.....	11
c.Operaciones conjuntas en las fronteras exteriores.....	12
d.Operaciones destacadas.....	15
VI. Instrumentos de apoyo a FRONTEX.....	18
a.EUROSUR.....	18
b.Task Force Mediterráneo.....	18
VII. La inmigración irregular por vía marítima.....	19
VIII. Conclusiones.....	21
IX. Bibliografía.....	23

I. Introducción

Europa es marítima. Se encuentra conectada al resto del mundo a través de los océanos que nos rodean, donde la actividad de sus mares es objeto de una gran variedad de amenazas como pueden ser accidentes, piratería, desastres ecológicos, terrorismo y otros actos ilícitos. Estas amenazas no sólo se limitan a los países costeros, sino que se expanden hacia el interior de Europa, haciendo prioritario una efectiva y eficiente monitorización de su actividad para asegurar el bienestar ambiental de los mares europeos y la seguridad de sus ciudadanos.

El mar Mediterráneo, por sus características geográficas y políticas, constituye un espacio particularmente complejo desde el punto de vista de las jurisdicciones marítimas, siendo históricamente testigo de toda índole de conflictos y tensiones territoriales. El gran número de Estados que comparten frontera marítima en este espacio y su posición privilegiada ha generado la aparición de una clara división: la ribera norte y la ribera sur. La primera, objeto del presente estudio, es la integrada esencialmente por Estados miembros de la Unión Europea, donde existe una mayor cohesión en políticas comunes; frente a la segunda, situada al norte de África y menos estructurada desde el punto de vista político. Es de destacar que no obstante a esta marcada dualidad en el mapa marítimo europeo, todavía persiste un claro dominio de los intereses nacionales, que dificultan el consenso en acuerdos internacionales.

La configuración de las normas reguladoras de la vigilancia de las fronteras marítimas de los Estados Miembros de la Unión Europea, en sus distintos aspectos, si bien se encuentran en trance de constante reforma por la necesidad de adecuarse a los avances tecnológicos y el desarrollo de la sociedad en su conjunto, se fundan en su vital existencia y detallada aplicación e implementación tanto en materia de control, prevención y protección.

El proceso de ampliación de la Unión Europea y de apertura de las fronteras interiores con el acuerdo de Schengen, que han firmado diversos Estados miembros¹, ha supuesto en los últimos años en su contacto con las fronteras exteriores la necesidad de abordar su vigilancia y control teniendo en cuenta la adhesión de nuevos criterios tanto políticos como culturales y el paralelo desarrollo a distinto nivel del cuerpo normativo europeo, que en su comunitarización progresiva ha generado la “necesidad de ir delimitando su contenido y de acordar los elementos necesarios para la gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión”².

El objetivo prioritario de la Unión Europea no se centra sólo en la efectividad y búsqueda de nuevos enfoques para la consecución de los objetivos fijados por los Estados Miembros de la Unión, sino en la creación de un marco normativo armonizado en materia de vigilancia, capaz de constituir una sola voz tanto en el plano interior como exterior y coexistir con aquellos Estados vecinos que comparten frontera marítima en el Mediterráneo.

1 Aparte de Gran Bretaña, Irlanda, Chipre, Bulgaria y Rumanía.

2 GARCÍA COSO, E., *La regulación de la Inmigración Irregular. Derechos Humanos y el Control de Fronteras en la Unión Europea*, Primera edic., Editorial Aranzadi, Pamplona, 2014. Pág. 152

Esta gestión encontraría dueño con la creación de un mecanismo común de coordinación y cooperación operacional, un Cuerpo Europeo de Guardias de Frontera que mediante el Reglamento del Consejo 2007/2004, de 26 de octubre de 2004 establecería la Agencia Europea para la gestión de cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros (FRONTEX).

Con este estudio pretendo arrojar luz sobre un tema de actualidad y a la vez tan antiguo como la propia Europa. Se abordaran algunas cuestiones controvertidas, analizando la política de vigilancia y seguridad de las fronteras marítimas del Mediterráneo, tomando como base la legislación de la Unión Europea y los análisis realizados por sus agencias y diversas personalidades expertas en el tema.

II. Objetivos de la Unión Europea: de Schengen al ELSyJ

En el año 1985 con la firma del Acta Unica Europea emergieron en Europa cuestiones sobre vigilancia y seguridad que antes no habían surgido o se habían planteado. Este tratado supuso la primera modificación de gran alcance del tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y se encargó fundamentalmente de revisar los Tratados de Roma (CEE y EURATOM-1958) para reactivar la integración europea y llevar a cabo la creación de un mercado interior, con la consiguiente modificación y ampliación de competencias comunitarias, donde se encuentra en particular la política exterior común.

Debido a que a pesar de la supresión de los derechos de aduana en el año 1968, subsistieron ciertos obstáculos para la libertad de los intercambios comerciales en la Comunidad, el Acta Unica trató las diferencias entre las legislaciones nacionales con el fin de completar la realización del mercado interior, definiéndolo como “un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizado de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado”³. Del mismo modo, su artículo 30 preveía la necesidad de que los Estados miembros “se esfuercen en formular y aplicar una Política Exterior Común Europea.” Para ello, se comprometieron a consultarse sobre las cuestiones de Política Exterior que pudieran tener un interés para la seguridad de los Estados miembros.

El AUE permitiría la transformación, el 1 de enero de 1993, del mercado común en un mercado único, cumpliéndose así uno de los primeros grandes objetivos de la Unión Europea y haciéndose realidad sus cuatro libertades: la libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales. Estas libertades ya no se encontrarían obstaculizadas por las fronteras⁴ y las barreras nacionales que existían en el pasado, aunque la precisión de este objetivo sufrió grandes dificultades al producirse una disociación creciente entre objetivos comunes, métodos y medios; también en el alcance personal de la libertad de libre circulación, con la consiguiente aparición del concepto de ELSyJ invocado en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea. Este artículo establecía que “la Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que este garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia”.

3 Acta Única Europea, art. 8A

4 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, art. 26. 2

Estas previsiones contenidas en el TUE protegen y fijan estos objetivos, siendo de gran importancia destacar en concreto el objetivo referente a la libre circulación de personas, en el que en un primer momento surgieron dudas sobre la posibilidad de su real implementación debido a su repercusión en la seguridad de los Estados miembros. Los Estados, competentes en el control de sus fronteras, un ámbito sensible de su soberanía, veían como un peligro y amenaza la desaparición de controles en las fronteras interiores, por lo que se acordó contrarrestar esos déficits con otras medidas equivalentes armonizadas para lograr cierto equilibrio entre la libertad y la seguridad.

Estas fueron las llamadas medidas compensatorias, entre las que se incluyeron: la cooperación policial, judicial, penal y civil y el control de fronteras exteriores, a las que más tarde se añadiría el asilo e inmigración. (No como políticas puras sino como políticas de orientación securitaria).

-El Espacio Schengen y las fronteras marítimas de la Unión Europea

Como ya se ha señalado anteriormente, la libre circulación de personas así como las medidas compensatorias son el resultado establecido por el acuerdo Schengen. El acuerdo Schengen supuso un paso importante en la historia de la Unión Europea en lo que respecta a las cuatro libertades ya mencionadas, al haber sido creado con el objetivo de establecer una zona de libre circulación, con la supresión de las fronteras comunes e interiores de los países firmantes y potenciar sus fronteras externas con la finalidad de luchar, entre muchas cosas, contra la inmigración ilegal de Estados no miembros de la UE.

Así mismo, en él, los diferentes Estados se comprometieron a equilibrar sus normativas sobre prohibiciones y restricciones y a adoptar las medidas necesarias encaminadas a reforzar la seguridad de sus habitantes.

El acuerdo Schengen, planteado por el Acta Única y por tanto fuera del marco de la Unión Europea, fue firmado el 14 de junio de 1985 por los cinco Estados de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE): Alemania, Francia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. El convenio de aplicación del acuerdo no se firmaría hasta el año 1990, cuando se definirían las condiciones y las garantías de aplicación de esta libre circulación de personas, entrando en vigor en el año 1995 con más Estados miembros incluidos.⁵

Finalmente en el año 1999, tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam se planteó la creación del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, que tuvo la virtud de integrar el “acervo Schengen” en la UE e incluyó una serie de materias heterogéneas como: la seguridad tanto interna como externa; la justicia civil y penal y la libertad, proyectada en medidas particulares relativas a la libre circulación de personas y al asilo.⁶ Este nuevo espacio diseñado permitió integrar los acuerdos de Schengen en el marco del acervo de la UE, en el Título IV del TCE o en el Título VI del TUE.

5 Primera ampliación Schengen: Italia y Austria. (26 de octubre y 1 de diciembre de 1997)

6 J.C. Fernández Rozas, “El espacio de libertad, seguridad y justicia consolidado por la Constitución Europea”, *Revista Jurídica Española La Ley*, 2004, 4, D-195, pág. 4.

En lo sucesivo, todas las iniciativas en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior quedaron incluidas en la UE con el propósito de propiciar la puesta en práctica de políticas coherentes a escala europea. Así, con el fin de evitar la repetición de una colaboración intergubernamental exclusiva fuera del acervo comunitario basada en el modelo de Schengen, el Tratado de Amsterdam insertó en el Título VI del TUE la posibilidad de crear una cooperación reforzada en el marco de la UE para los Estados miembros con mayor interés por avanzar en su colaboración, dándose una construcción comunitaria a distintos niveles.⁷

Esta novedad permitió a los Estados miembros interesados profundizar en su cooperación dejando al mismo tiempo la posibilidad de participación a Estados que no cumplen los requisitos por falta de medios para asegurar un control adecuado de sus fronteras exteriores⁸ y países vecinos no miembros de la UE.

A través de este mecanismo, los Estados miembros con distintos grados de interés en establecer entre ellos una cooperación reforzada tienen la posibilidad de acudir a los cauces, procedimientos y mecanismos previstos en el TUE y en el TCE.

El espacio Schengen distingue entre fronteras interiores o exteriores. En lo que atañe a este estudio, es importante destacar qué se entiende por fronteras exteriores: “las fronteras terrestres y marítimas, así como los aeropuertos y puertos marítimos de las Partes contratantes, siempre que no sean fronteras interiores.”⁹ En principio estas fronteras suponen un gran punto de entrada y sólo podrán cruzarse por los pasos fronterizos y durante las horas de apertura establecidas. En el marco de estos cruces se puede estimar que un 73% son realizados por ciudadanos europeos con libertad de movimiento en la UE, un 15% son nacionales no miembros de la UE exentos de visado y un 11,3% se trata de nacionales extracomunitarios que precisan de visa u otro tipo de permiso para entrar en territorio europeo.

Estos datos, en constante crecimiento, han supuesto la tendencia hacia un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores reforzado con la adopción de un fondo y un Código de Fronteras Schengen. El primero establece criterios y metodologías armonizadas aplicables tanto en la frontera exterior como interior de la Unión Europea. Este cuerpo legal fue creado según García Coso “con la pretensión de contribuir a la progresiva comunitarización plena de las competencias de control de fronteras, requiriendo de un cuerpo de agentes de fronteras comprometido con los criterios comunes fijados en el mismo!”¹⁰

7 Principio de integración diferenciada

8 Rumanía, Croacia, Bulgaria y Chipre.

9 Definición dada por el Gobierno de España a través del Servicio al ciudadano en materia de cruce de fronteras.

10 GARCÍA COSO, E., *La regulación de la Inmigración Irregular. Derechos Humanos y el Control de Fronteras en la Unión Europea*, Primera edic., Editorial Aranzadi, Pamplona, 2014. Pág. 205.

-El Código de fronteras Schengen

La creación del Código de Fronteras Schengen, establecido mediante el Reglamento 562/2006, de 15 de marzo de 2006¹¹, constituye un instrumento esencial para el desarrollo y consolidación de la política común de control de fronteras y su gestión integrada. Esta nueva disposición supone el primer paso cualitativo hacia la creación de un “*corpus comune*” de legislación, aplicable en el control y vigilancia de las fronteras de los Estados miembros que son parte del acervo Schengen a todos sus efectos.

La creación del Código Schengen responde principalmente a dos objetivos: el primero, como ya expuesto anteriormente, se trata de la comunitarización plena y reforzamiento de las normas que se aplican al control del cruce de fronteras exteriores¹²; el segundo objetivo, se centra en simplificar, aclarar y actualizar el régimen legal aplicable al control de fronteras. Estos dos objetivos significaron la consolidación del acervo Schengen en el marco de un Reglamento comunitario, siendo la legislación de aplicación directa e obligatoria. Dentro de esta refundación del acervo Schengen es de destacar asimismo el reconocimiento explícito de la competencia de ejecución a la Comisión para la adopción de normas de desarrollo para el control y vigilancia de las fronteras, del que más adelante, dentro de la distribución de competencias, se hablará con mayor precisión.

Los objetivos expuestos y las pautas a seguir en el nuevo Código de fronteras Schengen fueron creadas con la intención de involucrar a distinto nivel en esos trabajos tanto a la propia Unión Europea, a los Estados Miembros y en concreto a la agencia FRONTEX.

El principio rector¹³ que inspira el Código de Fronteras en estos actores es el de la afirmación de la ausencia de controles fronterizos en el cruce de las fronteras interiores de los Estados Miembros de la UE y la adopción de normas aplicables al control del cruce de las fronteras exteriores.

Es importante aclarar que ante este principio rector pueden existir excepciones¹⁴ a la ausencia de controles fronterizos por distintas razones o situaciones que se pueden dar. Normalmente éstas están relacionadas con la seguridad debido al terrorismo internacional y el crimen transnacional aunque también pueden acontecer otras circunstancias que justifiquen el restablecimiento de controles, como pueden ser: acontecimientos políticos y sociales de alto nivel, acontecimientos deportivos y previsibles manifestaciones políticas.

El Código de Fronteras consta de tres títulos, el primero dedicado a disposiciones generales, y el segundo y tercero a las fronteras exteriores e interiores. Asimismo contiene diversos anexos, donde se especifican desde los documentos justificativos para la comprobación de las condiciones de entrada hasta las señales a instalar en los pasos fronterizos.

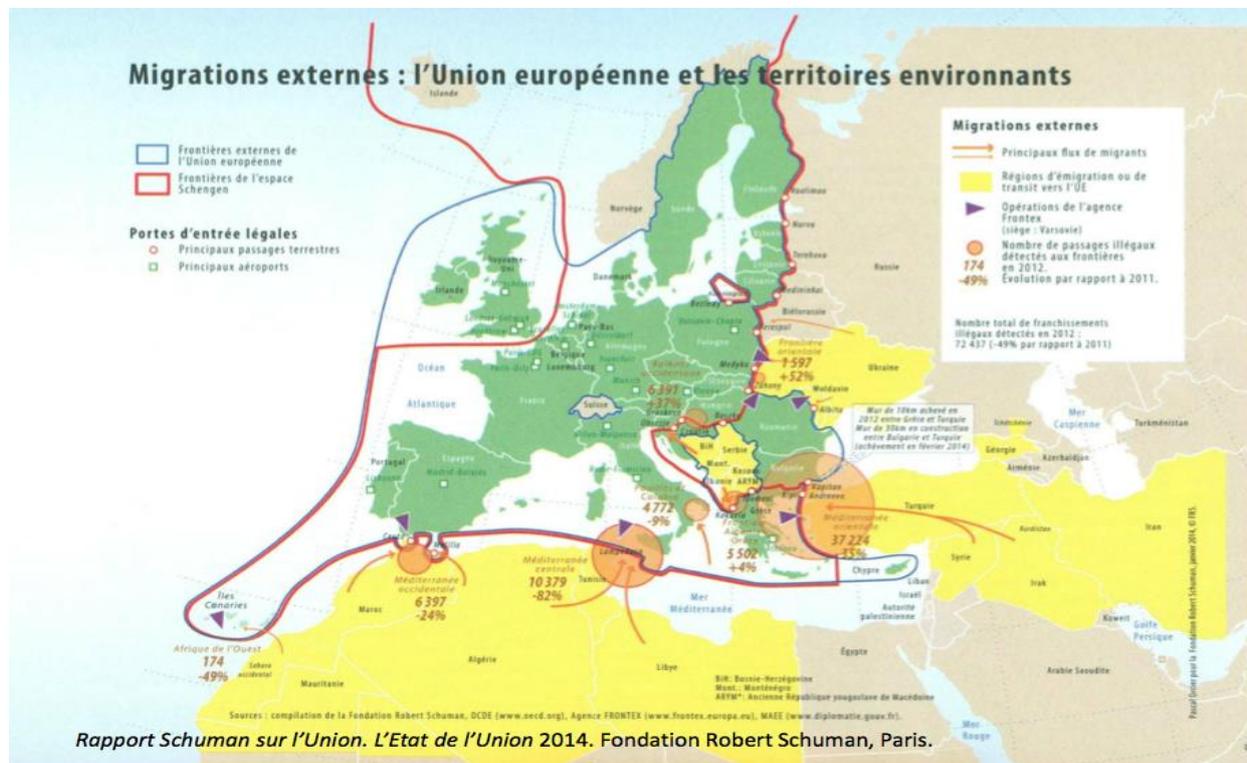
11 Reglamento 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006 por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código Fronteras Schengen), en DOUE L 105/1, de 14.4.2006. La propuesta de Reglamento de modificación puede verse en el COM (2011) 1118 final, 10.3.2011.

12 Para estancias no superiores a tres meses dentro de seis meses

13 Art. 20 CFS

14 Artículo 23 y ss del Código de Fronteras Schengen
COM Comisión Europea 16/9/2011

Dentro de los anexos es de destacar, en lo referente a fronteras marítimas, que se recogen las modalidades generales y específicas de inspección según el tipo de navegación de que se trate: embarcaciones de crucero, navegación de recreo, pesca de bajura y enlaces de transbordadores, así como también unos párrafos regulan la navegación en aguas interiores con cruce de una frontera exterior.¹⁵



III. Las competencias de la Unión Europea respecto de la vigilancia y el control de las fronteras marítimas de la Unión Europea.

La vigilancia de fronteras tiene por objetivo “impedir el cruce no autorizado de las fronteras, luchar contra la delincuencia transfronteriza y detener a las personas que cruzan ilegalmente las fronteras o adoptar contra ellas otro tipo de medidas”. La vigilancia de fronteras debe servir para impedir que las personas se sustraigan a las inspecciones en los pasos fronterizos, o para disuadirlas de que lo intenten, y para detectar el cruce no autorizado de las fronteras exteriores.”¹⁶

El peso de la Unión Europea en las aguas del mediterráneo se manifiesta en la extensión de las aguas jurisdiccionales de los países miembros. Así, en el mediterráneo la extensión de las aguas jurisdiccionales de los Estados pertenecientes a la Unión Europea es aproximadamente de 652.507 km² y representan un porcentaje aproximado del 25,2% del total de las jurisdicciones nacionales de estas aguas.

15 Código de Fronteras Schengen. Anexo VI. 3

16 Decisión del Consejo 2010/252/, de 26 de abril de 2010, por la que se completa el Código de fronteras Schengen por lo que se refiere a la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por FRONTEX. Punto 1º.

Para entender el funcionamiento y la política de gestión de control de las fronteras de la UE es imprescindible primeramente hacer una distinción de competencias en un ámbito de actuación, como son las fronteras exteriores, un tanto reticente y hostil que incluye diversos factores adheridos a los Estados miembros que suponen distintas aportaciones de intenciones y objetivos que juegan un papel importante.

Es importante señalar que los Estados miembros son los responsables del control y la vigilancia de las fronteras exteriores, sirviendo la Unión Europea, a través de sus agencias, de instrumento de apoyo que facilita la aplicación de las medidas de actuales y futuras de la UE, relativas a la gestión de estas fronteras.

La competencia de los Estados miembros no viene definida o recogida en los tratados de la UE aunque se presupone a través del derecho internacional. En lo que respecta a la Unión, esta sí que encuentra su legitimación en los tratados constitutivos. Concretamente se desprende del Título V del TFUE, relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia el grado de implicación y distribución de funciones de las instituciones de la UE.

El principio que debe tenerse siempre presente respecto a FRONTEX es que las funciones que se le reconocen son puramente complementarias de las funciones y competencias de control que pertenecen a los servicios nacionales fronterizos de los EEMM. FRONTEX se integra como un instrumento operativo que busca a largo plazo incrementar su ámbito competencial en la estrategia europea de gestión integrada de fronteras exteriores.

El papel de la agencia FRONTEX, que se desarrollará con mayor detalle a lo largo de este estudio, sólo puede ser de coordinación, comprobación y comunicación entre el Estado organizador y los Estados participantes, que han de cumplir cada uno con las obligaciones impuestas en los artículos 4, 5 y 6 de la Decisión 2004/573.

IV. La política de gestión integrada de las fronteras marítimas de la Unión Europea

Es en el espacio de libertad donde entra la política de gestión integrada de fronteras en la UE. Esta política supone el objetivo¹⁷ de la Unión Europea de crear “métodos comunes de trabajo para que los expertos en los controles de las fronteras exteriores puedan coordinar su acción con el fin de establecer un marco coherente para una acción común a medio y largo plazo.”¹⁸

En lo referente a las directrices institucionales en el avance de esta política de estructuración del control de las fronteras exteriores de la Unión Europea, es importante destacar la posición de la Comisión Europea, actor principal en las iniciativas planteadas, junto con el apoyo político recibido por el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo en menor medida.

17 Art. 77 1 c) TFUE

18 COM (2002) 233 final

Es a través de la Comunicación (2002) 233 final, y tras las conclusiones del Consejo Europeo de Laeken (14 y 15 de diciembre de 2001), donde los Estados miembros se comprometieron a aplicar una mejor gestión de los controles en las fronteras exteriores de la Unión Europea con el fin de luchar eficazmente contra el terrorismo, la inmigración ilegal y la trata de seres humanos; y donde la Comisión Europea propondría por primera vez una definición de la «seguridad de las fronteras exteriores». Esta Comunicación invitaría así a los Estados miembros a tener en cuenta también en las fronteras exteriores la dimensión de la delincuencia, el terrorismo, los crímenes contra la infancia, el tráfico de armas, la corrupción y el fraude.

Sin embargo, no sería hasta después cuando la Comisión Europea plantearía, con el Programa de la Haya y el Programa de Estocolmo, que seguían las primeras líneas marcadas por el Programa de Tampere que identificaba los principios, acciones e instrumentos respecto de la gestión de las fronteras exteriores, la gestión integrada. Estos programas destacaban “la continuación del acervo Schengen y el refuerzo de las cooperaciones a través de FRONTEX” así como el “desarrollo del Sistema Europeo de Vigilancia de las fronteras (EUROSUR)”, que finalmente se pondría en marcha en el año 2013 para la puesta en común con FRONTEX de los datos de vigilancia de las fronteras.

Asiduamente, el Consejo Europeo pidió a la Comisión que reforzase a largo plazo las funciones de FRONTEX, echo que se vería reflejado en las Conclusiones del Consejo de la UE de febrero de 2011 donde se adoptaron 29 medidas para el refuerzo de las fronteras exteriores, entre las cuales se encontraba reforzar las capacidades de FRONTEX y desarrollar y hacer operativa a EUROSUR.¹⁹

Debido a que el corpus legislativo en materia de control de las fronteras es relativamente completo, el reto actual consiste en coordinar la acción de los servicios nacionales competentes mediante indicadores comunes y evaluación de riesgos, acción llevada a cabo principalmente por el anteriormente citado “actor operativo” de la gestión integrada que es FRONTEX.

Esta agencia europea se encargaría del desarrollo comunitario de las fronteras, del que se desprenden, según el Consejo Europeo los siguientes principios específicos:²⁰

- a) Un corpus legislativo común, en particular el Código de fronteras Schengen, así como el Reglamento sobre el tráfico fronterizo.
- b) La cooperación operativa entre los Estados miembros.
- c) La solidaridad entre los Estados miembros y la Unión.

19 Conclusiones del Consejo de la UE donde se establecían 29 medidas para la mejorar de la protección de las fronteras exteriores. Febrero 2010- 2011.

20 Conclusiones del Consejo sobre la gestión integrada de las fronteras (15628/06)

En la apuesta por el logro de estas actuaciones, es de destacar el Fondo de Fronteras Exteriores²¹ para el período 2007-2013, dotado con 1820 millones de euros, de los cuales el 35% se destinaron a fronteras marítimas y del que los Estados miembros podían hacer uso presentando programas plurianuales de inversiones en medios de control o vigilancia de fronteras. Con la finalización de esta etapa se creó para el periodo 2014-2020 el Fondo de Seguridad Interna (ISF), con un total de 3.8 billones de euros fijados para estos siete años. Este Fondo tiene como objetivo promover la implementación de la estrategia de seguridad interna, la cooperación en el cumplimiento de la ley y la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea.

Es importante destacar también que debido a su situación geográfica y riesgo migratorio, Italia, España y Grecia se encuentran entre los primeros países beneficiarios del fondo en sus primeros años de existencia, al contrario que el Reino Unido e Irlanda, que al no formar parte del Espacio Schengen no participan en la implementación del ISF.

La gestión integrada es un concepto que contiene las dimensiones siguientes:

- Control fronterizo (controles y vigilancia) tal como se define en el Código de fronteras Schengen, incluida la evaluación de riesgos y la información existente sobre delitos.
- Detección e investigación de la delincuencia transfronteriza, en coordinación con todas las autoridades policiales competentes.
- Modelo de cuatro niveles para el control del acceso (medidas en terceros países, cooperación con países vecinos, control fronterizo y medidas de control dentro del espacio de libre movimiento, incluido el retorno).
- Cooperación entre las diversas agencias para la gestión de las fronteras (guardia de fronteras, aduanas, policía, seguridad nacional y otras autoridades pertinentes) y cooperación internacional.
- Coordinación y coherencia de las actividades de los Estados miembros y de las Instituciones y otros órganos de la Comunidad y de la Unión.

En esas mismas Conclusiones el Consejo instaba a FRONTEX y a los Estados miembros a seguir desarrollando iniciativas comunes de control de fronteras a nivel regional y a participar con medios y personal, en las operaciones conjuntas que se realizaran. Dos años más tarde, la Comisión publicaría tres Comunicaciones relativas a Frontex, EUROSUR y establecería directrices sobre los pasos a seguir en la futura gestión de las fronteras.

VII. El papel de FRONTEX en las fronteras marítimas

a. Marco jurídico y Funciones

La agencia europea inició sus actividades el 3 de octubre de 2005²², implicando su creación la configuración de una estructura institucional con personalidad jurídica propia, sujeta a la responsabilidad contractual y extracontractual²³. La máxima autoridad de la Agencia es el Consejo de Administración integrado por representantes estatales, de la Comisión y de los Estados asociados.

21 Art. 13 y 14 de la Decisión 574/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo, DOUE, L 144/22, 6.6.2007. Decisión 2008/546 de la Comisión para la implementación de la decisión 574/2007.

22 Reglamento del Consejo 2007/2004, de 26 de octubre de 2004 por el que se establece la Agencia Europea para la gestión de cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros (FRONTEX).

23 Artículo 19 del Reglamento 2007/2004

El Consejo de Administración es el encargado de adoptar las decisiones necesarias para el funcionamiento de la misma así como también de la aprobación del presupuesto (fijado en 115 millones de euros para el 2015) y la supervisión sobre el logro de las funciones o competencias que le han sido asignadas. Su plantilla cuenta actualmente con aproximadamente 315 funcionarios y su sede se encuentra en Varsovia.

Con el desarrollo y creación de nuevas instituciones e instrumentos de apoyo en la Unión Europea, la agencia FRONTEX encontraría sus inicios con el planteamiento por parte de la Comisión Europea de la ya mencionada necesidad de una política de gestión integrada y la consiguiente creación de un mecanismo común de coordinación y cooperación operacional, de análisis de riesgos y de formación de una nueva concepción, la de la responsabilidad compartida entre los Estados miembros en las fronteras europeas.

Bajo su mandato actualizado a través del Reglamento nº 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, FRONTEX reforzó su capacidad operativa, prestando una mayor atención al cumplimiento de los derechos fundamentales en el marco de sus operaciones. Las principales mejoras²⁴ introducidas incluían la aportación obligatoria de equipos y recursos humanos suministrados por los EEMM; la atribución de co-responsable en la ejecución de operaciones conjuntas y de coordinador de operaciones de retorno conjuntas y autorización para que financie y ejecute proyectos de asistencia técnica en terceros países y despliegue funcionarios. Asimismo, aumentó sus capacidades de vigilancia a través de la creación del Centro de situación FRONTEX y, también, mediante el establecimiento de EUROSUR²⁵, un sistema de intercambio de información diseñado para permitir el intercambio casi en tiempo real de datos relativos a las fronteras entre FRONTEX y los Estados miembros pertenecientes a Schengen.

Como ya expuesto en puntos anteriores, la agencia no sustituye a los servicios nacionales de control de fronteras, ni tiene agentes de fronteras, barcos ni aviones propios. Su labor se centra en las funciones asignadas indicadas en los artículos 2 a 14 del Reglamento FRONTEX que son:

- Evaluar, aprobar y coordinar las propuestas de operación conjuntas y proyectos planteados por los EEMM, así como emprender, con el acuerdo de los EEMM, iniciativas de operaciones conjuntas. Coordinar la cooperación operativa entre los EEMM en materia de control y vigilancia de las fronteras exteriores.
- Prestar asistencia a los EEMM para la formación de sus agentes de guardia de fronteras.
- Llevar a cabo evaluaciones de riesgos generales o específicas.
- Realizar un seguimiento al desarrollo de la investigación en cuanto al control y la vigilancia de las fronteras exteriores.
- Prestar asistencia a los EEMM enfrentados a una situación que exija una asistencia operativa y técnica reforzada en sus fronteras exteriores.
- Establecer y mantener un registro centralizado de equipos técnicos para el control de las fronteras exteriores aportados por los EEMM²⁶.

24 Arts. 1,2 y 3 modificados por el Reglamento nº 1168/2011

25 Reglamento (UE) nº 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR).

26 CRATE o Central Record of Available Technical Equipment.

- Adoptar las medidas necesarias para facilitar el intercambio de información relevante para sus funciones con la Comisión y los EEMM.
- Facilitar la cooperación operativa con Irlanda y con Reino Unido con el alcance necesario para el cumplimiento de funciones.
- Cooperar con EUROPOL²⁷, EASO y la Agencia de Derechos Fundamentales y otras organizaciones internacionales competentes referidos en el Reglamento FRONTEX.
- Despliegue, por un período temporal limitado, de uno o más Equipos de Intervención Rápida en Frontera, conforme a lo dispuesto en el Reglamento 863/2007. El despliegue deberá ser puesto en marcha previa petición de un EEMM para hacer frente a situaciones de urgencia y presión migratoria excepcional.

Dentro de estas gestiones se encontraría su núcleo esencial, su programa de vigilancia de fronteras, que centra sus esfuerzos en la mejora de acción y reacción en los puntos de paso de frontera²⁸. Siguiendo la estela marcada por la Dirección de Frontera Integrada (la IBM), FRONTEX recalca la importancia de que las autoridades de dirección de frontera intercambien información relevante y se utilicen nuevas tecnologías para mejorar la eficacia de control de fronteras.

En las áreas de control de fronteras, el trabajo de investigación sobre la vigilancia fronteriza está dirigida a ayudar a los Estados Miembros²⁹ a identificar y señalar cualquier vulnerabilidad existente en sus fronteras. El objetivo es mejorar el conocimiento de la situación de las autoridades de gestión de fronteras y FRONTEX, con el fin de prevenir la migración irregular en las fronteras exteriores de forma más eficaz y aumentar la seguridad interior mediante la prevención de la delincuencia transfronteriza, como la trata de seres humanos y el tráfico de drogas.

El programa de vigilancia de fronteras también incluye actividades que investigan las posibilidades de análisis de datos y medios de comunicación automatizada como parte de la creación de una imagen de inteligencia en toda la UE. Un área adicional de investigación y desarrollo incluye la evaluación de la viabilidad de los sistemas de forma remota los aviones pilotados en la prestación de una mayor cobertura de vigilancia de largos tramos de fronteras terrestres y marítima.

b. Análisis de riesgos

El análisis de riesgos es el punto de partida de todas las actividades de FRONTEX, desde las operaciones conjuntas a través de formación y entrenamiento hasta los estudios de investigación. Esta competencia es atribuida por el artículo 4 del Reglamento FRONTEX e implica realizar análisis generales, centrados en el estudio de todas las fronteras con el fin de identificar las tendencias a corto, medio y largo plazo, recogiendo y analizando una gran cantidad de datos.

La elaboración de estos informes es realizada a través de la Unidad de Análisis de Riesgos de FRONTEX, que elabora informes actualizados que se remiten al Consejo y a la Comisión, donde se identifican las principales amenazas para la seguridad de las fronteras, se justifican la necesidad de plantear operaciones e indican áreas a mejorar.

27 Decisión del Consejo 2009/371 por la que se crea EUROPOL y se prevé la cooperación con FRONTEX.

28 BCPs: Between Border Crossing Points

29 Apartado 2º Arts. 1 y 2 del Reglamento FRONTEX sobre la competencia de los EEMM

La asignación de esta misión implica que FRONTEX ha absorbido competencias de organismos de carácter intergubernamental³⁰, convirtiéndose en el encargado de supervisar el entorno de seguridad global, en especial los factores políticos, económicos, sociales, tecnológicos, legales y ambientales que podrían afectar a la seguridad fronteriza. La agencia recopila datos de los Estados miembros, los órganos de la UE, así como de los medios de comunicación públicos y otras fuentes dentro y fuera de las fronteras de Europa. Los datos recogidos se analizan con el objetivo de crear una imagen más amplia y clara de la posible situación en las fronteras exteriores de la UE.

Además de lo anteriormente descrito, el trabajo de análisis de la agencia va más allá de la identificación de riesgos, buscando maximizar la eficacia en la prevención de la delincuencia transfronteriza (en particular el tráfico de personas) y garantizar la seguridad de las fronteras exteriores de la UE mediante la predicción de las tendencias futuras y proposición de remedios en forma de recomendaciones.

Para analizar todos los datos, FRONTEX ha desarrollado su propio modelo de análisis de riesgo, llamado CIRAM, el Modelo de Análisis Integrado de Riesgos Comunes. El CIRAM le proporciona a FRONTEX con una base de la coordinación de las operaciones conjuntas en las fronteras exteriores que le ayuda a adquirir conocimientos sobre la delincuencia transfronteriza, esencial para el establecimiento de una reacción apropiada. De este modo, el CIRAM permite la evaluación de los riesgos relativos planteados por diferentes amenazas. Fue desarrollado en estrecha consulta con los Estados miembros, y es aplicable tanto a nivel comunitario como nacional.

El CIRAM se basa en un modelo de control de acceso de cuatro niveles que implica la recopilación de información y la difusión de análisis de riesgo para una amplia gama de socios. Los socios incluyen a las autoridades de control de fronteras, tanto dentro de la zona Schengen y en las fronteras exteriores), así como los agentes del Estado miembro en que cooperan los países vecinos y los Estados no pertenecientes a la UE más lejos.

El uso del análisis de riesgo no se limita sólo a las operaciones, también puede ser utilizado por los encargados de tomar las decisiones en el establecimiento de prioridades, el desarrollo de contramedidas y la determinación de los objetivos futuros. Tales evaluaciones también sustentan la planificación de otras actividades, como la formación o la investigación y el desarrollo.

c. Operaciones conjuntas en las fronteras exteriores

Cuando un país experimenta los mencionados problemas de piratería, inmigración irregular, contrabando de drogas etc, FRONTEX es el encargado de coordinar la asistencia que prestan otros Estados miembros, reuniendo sus recursos para realizar una operación conjunta. Existen tres dominios para estas operaciones conjuntas de FRONTEX, que corresponden a los tres tipos de fronteras: mar, tierra y aire; llevándose a cabo en cualquier tipo de frontera exterior una operaciones conjuntas.

Existen diversos tipos de operaciones pero todas siguen el mismo ciclo. En una primera fase se lleva a cabo la planificación, que contiene el análisis de riesgos previo, las consultas y un plan operacional; en una segunda fase la implementación y por último la evaluación.

30 SCIFA y RAC entre otras.

El análisis de riesgos, como ya señalado anteriormente, es el punto de partida de todas las actividades de FRONTEX. FRONTEX reúne información de diferentes frentes de los organismos internacionales de control de fronteras de los países miembros de la UE, de organismos internacionales, de universidades o de medios de comunicación. Esta información sirve para preparar informes sobre la situación de las fronteras exteriores de la UE. Se identifican vulnerabilidades o acciones a tomar, se formulan recomendaciones ya se trate de tráfico de drogas o de seres humanos o de una situación de crisis o emergencia que provoque un fuerte aumento del número de solicitantes de asilo.

Basándose en esta información FRONTEX puede planear una respuesta adecuada. Cada año FRONTEX se reúne con organismos nacionales de control de fronteras para discutir sobre los recursos, el equipamiento y expertos que pueden proporcionar. El apoyo técnico brindado por los EEMM incluye patrulleras de altura y de vigilancia costera, aviones y helicópteros, vehículos equipados con sistemas de visión térmica, coches patrulla y otro tipo de equipamiento para el control de fronteras.

Como todo control de frontera, las actividades en las fronteras marítimas se dividen en: controles fronterizos (realizados en los puntos de cruce de fronteras en los puertos de mar) y la vigilancia de fronteras, que se lleva a cabo en el mar. Las operaciones conjuntas coordinadas por FRONTEX en el mar representan las operaciones de Búsqueda y Rescate más grandes de Europa, sin embargo uno de los principales objetivos de FRONTEX sigue siendo establecer más soluciones a largo plazo para el control de las fronteras comunes. Una de las posibles soluciones nacería en el año 2007 con la creación de la EPN, la Red de Patrullas Europeas. La EPN es la encargada de coordinar los esfuerzos entre Estados miembros y agencias diferentes para abordar los problemas del mar mediterráneo.³¹

La iniciativa para llevar a cabo una operación conjunta o proyecto piloto recaía en los Estados miembros, quienes presentaban su propuesta a FRONTEX para que evaluara y aprobase la propuesta de operación conforme al apartado 1º del artículo 3 del Reglamento. Con la reforma introducida en el año 2011, se modificaría en el Reglamento esta práctica y se incluiría la posibilidad de que FRONTEX tenga iniciativa de ejecutar una operación conjunta o proyecto piloto previo acuerdo con los Estados afectados y de acogida.

Independientemente de quien tenga la iniciativa de realizar una operación, es la Unidad de Análisis de Riesgo quien evalúa los riesgos que se pueden plantear, pudiendo elevarse, si se estima oportuno, una recomendación al Director Ejecutivo señalando los objetivos, indicadores y resultados previstos de la operación, quién a su vez lo eleva al Consejo de Administración³²

31 Antes de la creación de la EPN una encuesta de FRONTEX a siete países mediterráneos (España, Francia, Italia, Eslovenia, Malta, Grecia y Chipre) y Portugal, determinó que existían un total de 50 operaciones activas en materia de vigilancia marítima, bajo la tutela de 30 ministerios. Asimismo un estudio posterior de los países del norte de la UE encontró que por lo menos existían 40 agencias diferentes en activo.

32 Artículos 20.3 y 24 del Reglamento 2007/2004

La recomendación elevada a los Estados miembros se discute en una reunión de planificación, donde estos podrán exponer sus observaciones y se determinará el Estado anfitrión y los Estados participantes. Una vez elegido el Estado anfitrión, este deberá junto al Director ejecutivo redactar y finalizar el plan operativo³³ que deberá darse traslado a la Unidad competente en la sede de FRONTEX, dependiendo de si es una operación en tierra, aire o mar.

La ejecución de la operación aprobada será dirigida por un Coordinador FRONTEX, que será elegido específicamente para esa operación, donde deberá asumir la responsabilidad y supervisar la cooperación entre los oficiales participantes. En las operaciones marítimas el Analista FRONTEX designado que se desplazará del Centro de Situación FRONTEX al Centro Internacional de Coordinación ubicado en el Estado anfitrión y donde se ejecuta la operación. La función de este último es la de implementar el plan operativo, coordinar el desarrollo de las operaciones en las respectivas áreas, recibir informes desde el lugar y coleccionar y evaluar datos e informes. La información obtenida se remite al Centro de Situación FRONTEX, que en caso de peligro emitirá una alerta a los Estados miembros.

En el supuesto de que la operación de control y vigilancia se convierta en una operación de búsqueda y rescate, ésta pasará a ser dirigida por el Centro de Coordinación de Rescate responsable del área geográfica en la que se producirá la operación de búsqueda y rescate (SAR)³⁴ y pasará a ser una operación conjunta. En estas operaciones el Estado miembro anfitrión o FRONTEX serán los que asuman la obligación de presentar un plan de operaciones en el que conste la duración, las áreas geográficas de acción y los recursos humanos y técnicos que se consideran necesarios. Asimismo, los Estados participantes también deberán colaborar poniendo medios humanos y técnicos a disposición de FRONTEX y deben garantizar los derechos fundamentales y obligaciones de protección internacional.

Es importante aclarar que esta disponibilidad de medios no ha de traducirse en que el Estado anfitrión y FRONTEX tengan libertad absoluta para determinar cómo y con qué alcance puede hacer uso de los mismos, sino que tendrán que tener en cuenta a los agentes que los integran de diferentes Estados miembros.

Otro tema relacionado con las operaciones realizadas por FRONTEX que requiere atención es el de la subsanación de la discutida capacidad de actuación extraterritorial de FRONTEX en el refuerzo de la frontera exterior. Es sabido y también se encuentra reflejado en los análisis de las operaciones realizadas que algunas de estas operaciones no se han realizado propiamente en la frontera exterior de la UE sino en aguas internacionales e incluso en aguas correspondientes a terceros países, por lo que en algunas ocasiones resulta complicado determinar la capacidad y mandato de FRONTEX para actuar en las mismas.

33 Art. 3 bis del Reglamento 2007/2004 (tras su reforma)

34 Servicio de Alerta y Rescate (no forma parte de FRONTEX)

Debido a que existe una limitación del alcance del mandato y de las operaciones de FRONTEX, que unicamente está vinculado al territorio y fronteras de los EEMM de la Unión, surgió la necesidad de establecer un mandato extraterritorial. Este laguna se vería parcialmente subsanada a través de el artículo 20.3 del Reglamento 2007/2004, que especifica que “la agencia podrá realizar actividades en la frontera exterior de cualquier Estado parte o en sus inmediaciones directas”; y también a través del apartado 1º del artículo 12 del Reglamento 863/2007³⁵, que aclaraba las ambigüedades eliminando la limitación territorial y resolvió algunas cuestiones prácticas³⁶ surgidas desde la aprobación del Reglamento “base” 2007/2004.

d. Operaciones destacadas

Para entender la importancia y el alcance de las acciones llevadas a cabo por FRONTEX y los Estados miembros de la Unión Europea en el mar es importante destacar varias operaciones de relevancia en el plano marítimo mediterráneo.

Una de las últimas operaciones realizadas es la '**Operación Tritón**'. Esta operación entro en vigor en noviembre de 2014 y desde entonces más de 30.000 personas han sido rescatadas. No obstante a estos impresionantes números, la operación no ha sido del todo efectiva debido a su reducido alcance territorial y técnico por lo que su presupuesto ha sido recientemente ampliado. En un principio se establecieron 18.5 millones de euros para todo el año 2015 (2.9 millones por mes) pero en abril del mismo año, a tenor del aumento de tragedias a triplicado ese presupuesto, llegando a casi 12 millones por mes, suponiendo la mayor operación marítima jamás coordinada por FRONTEX.

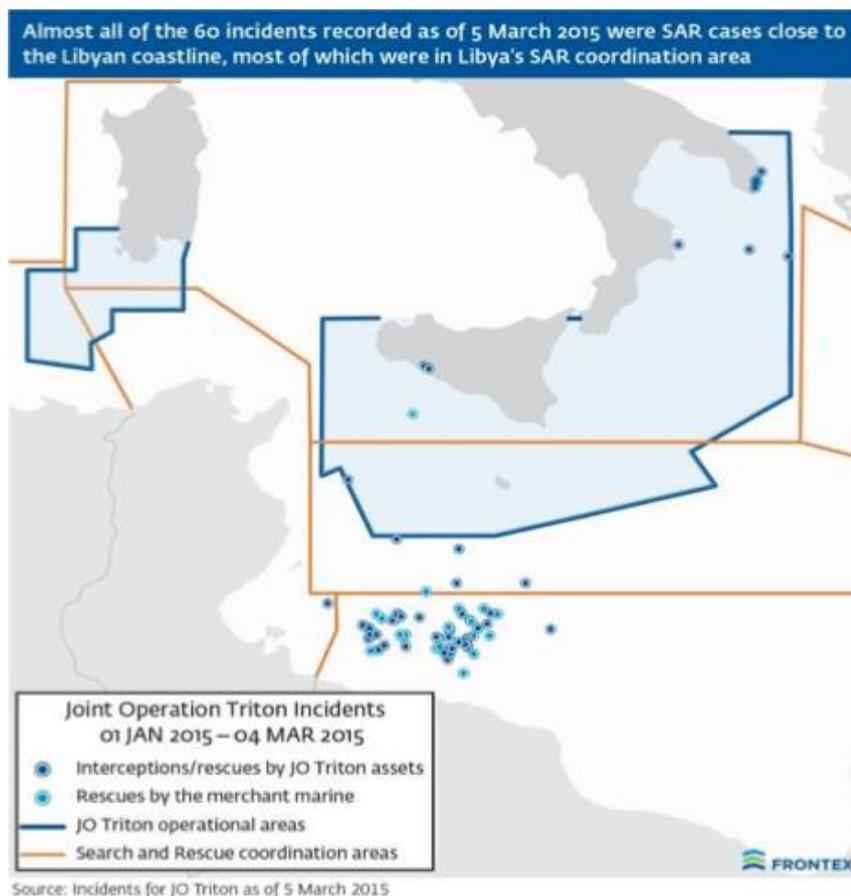
La operación actualmente cuenta con solo un helicóptero, dos aviones y siete patrulleros. Sin embargo, tras la ampliación del presupuesto varios países han ofrecido nuevos medios. Reino Unido ha ofrecido un buque, tres helicópteros y dos patrulleras; Francia, dos barcos, dos aviones y seis expertos, y Alemania, dos barcos.

Uno de los problemas o déficits a los que se enfrenta Tritón es su ámbito de trabajo, ya que sólo puede operar en aguas territoriales europeas y carece del mandato de salvamento de inmigrantes. Hasta la fecha seguirá siendo formalmente sólo de vigilancia. Su futuro queda a la espera de las diez medidas que se acordaron tomar y al plan integral sobre migración que presentará la Comisión Europea en mayo y que los líderes de los EEMM volverán a tratar en una cumbre en junio.

Por su parte el presidente francés Francois Hollande ha anunciado que esta misión “solo se puede hacer en el marco del Derecho Internacional”, por lo que su país tiene previsto proponer una resolución en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

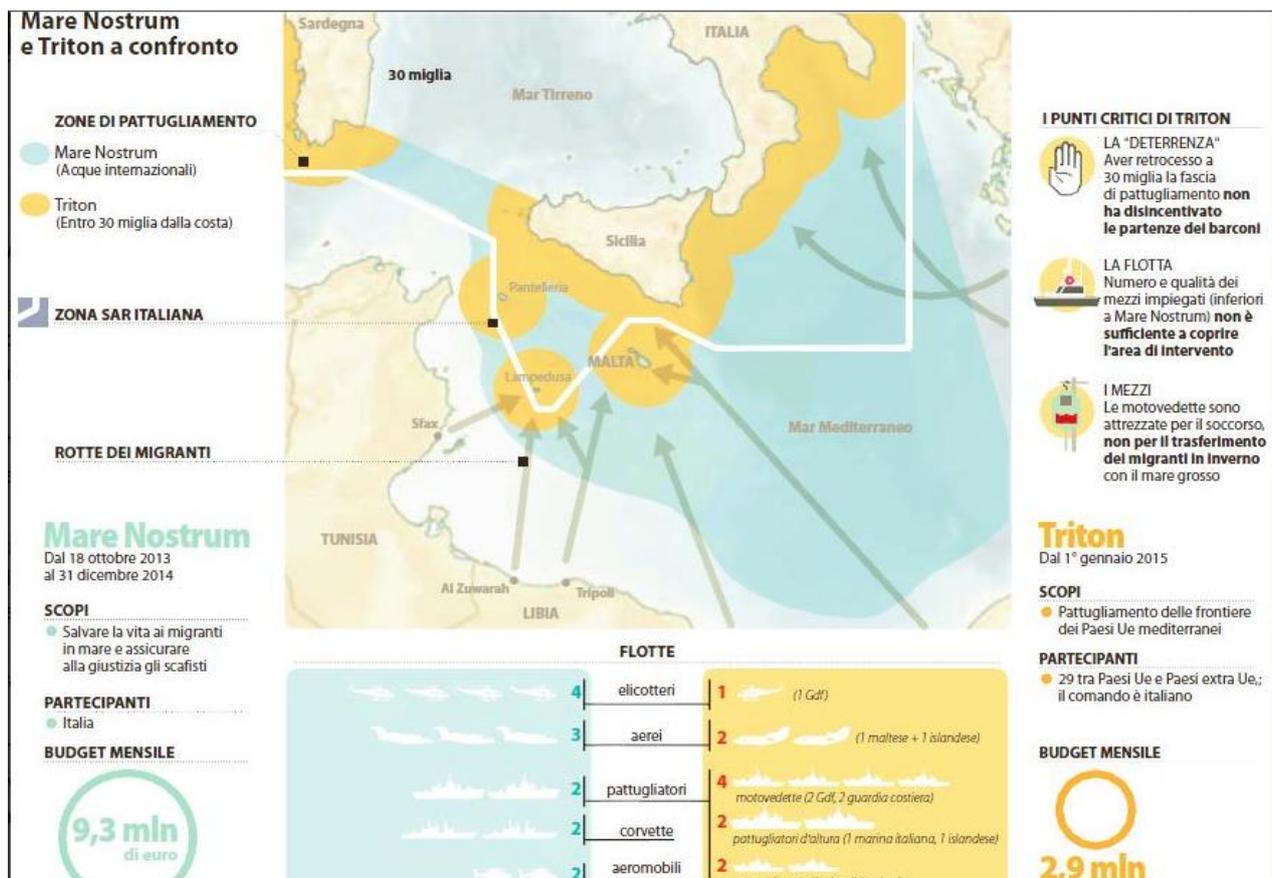
35 Reglamento 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de julio de 2007 por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento 2007/2004.

36 Relativas a la tenencia de armas en el marco de una operación conjunta en el territorio de un EEMM; la ley aplicable; la jurisdicción competente; y los criterios para solventar posibles demandas de atribución de responsabilidad civil y criminal.



El programa '**Mare Nostrum**' fue puesto en marcha por Italia en octubre del año 2013 para patrullar el mediterráneo y ayudar a las miles de personas que tratan de llegar al país. Esta operación le costó a Italia al rededor de 300.000 euros diarios, por lo que en varias ocasiones el Gobierno, desbordado, pidió ayudas europeas para financiar las tareas de vigilancia del mediterráneo y acogida de los indocumentados.

Su finalización, el 1 de noviembre de 2014, ha generado grandes críticas ya que frente a los 1.500 que han muerto durante la operación Tritón, menos de 50 lo hicieron el año pasado en el mismo periodo bajo este programa. Mare Nostrum operaba dentro de las aguas territoriales libias (aguas internacionales) abarcando más territorio y disponía de cuatro helicópteros, tres aviones, dos patrulleros, dos corbetas, dos drones y una nave anfibia. La diferencia de medios y presupuesto entre Tritón- Mare Nostrum es notable y su retirada ha suscitado controversia. Mare nostrum puede considerarse como una operación exitosa aunque diseñada para un corto periodo de tiempo, donde la Marina Italiana hizo un esfuerzo enorme salvando vidas y donde aunque el planteamiento era correcto, Italia necesitaba mas ayuda por parte de los EEMM.



Otra operación importante a destacar es '**Poseidón**'. Esta operación fue creada con el principal objetivo de enfrentarse a los flujos de inmigración ilegal por mar, organizados por redes criminales que usan barcos de cualquier tipo en las fronteras marítimas de los Estados Miembros de la UE en el Mediterráneo Oriental y, más específicamente, en el mar Egeo. Esta operación conjunta se implementó desde el 1 de febrero de 2015 hasta septiembre de 2015 en dos áreas geográficas: en fronteras terrestres y en fronteras marítimas. El Estado miembro anfitrión fue Grecia y contó con la colaboración de 19 de los 28 EEMM de la Unión Europea. Los métodos básicos utilizados durante la operación fueron:

- Vigilancia del tráfico marítimo (barcos, botes, yates, etc.)
- Comprobación de vehículos, barcos, botes, yates, personas, objetos, etc. sospechosos.
- Detección de los medios de transporte empleados para actividades ilegales.
- Detención de personas implicadas en actividades ilegales (cruce ilegal de fronteras, contrabando, tráfico, etc.).

El presupuesto de esta operación es de aproximadamente 5.260.00 euros y su equipo técnico cuenta con: un avión, seis oficinas móviles, un vehículo de termovisión, siete barcos patrulleros y tres patrulleras costeras. Actualmente sirve de apoyo a la operación Tritón.

VI. Instrumentos de apoyo a FRONTEX

a. EUROSUR

El Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras, fue creado a través del Reglamento nº 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, con el objetivo de ser un sistema de intercambio de información diseñado para mejorar la gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE, permitiendo compartir en tiempo real datos relacionados con la frontera entre los miembros de la red, que incluyen a los países Schengen y FRONTEX.

EUROSUR implica una plataforma compartida que permite a las autoridades participantes ver al instante y evaluar la situación más allá de la frontera exterior de la UE a través de tres capas de información: sucesos, información operativa y análisis. EUROSUR fue desarrollado por FRONTEX en estrecha consulta con las autoridades fronterizas de los Estados miembros a raíz de una iniciativa de la Comisión Europea en el año 2008.

El sistema tiene tres objetivos principales: reducir el número de inmigrantes irregulares que entran en la UE sin ser detectados; reducir el número de muertes en las fronteras marítimas y aumentar la seguridad interior de la UE en su conjunto, contribuyendo a la prevención de la delincuencia transfronteriza. EUROSUR aplicará a todos estos objetivos la vigilancia de todas las fronteras exteriores terrestres y marítimas, así como a las fronteras aéreas y para los controles en otros pasos fronterizos.

Con el fin de poner en práctica EUROSUR cada Estado miembro deberá primero establecer un Centro Nacional de Coordinación (CNC) para coordinar las actividades nacionales de control de fronteras y para recopilar e intercambiar información entre sus distintos órganos de control de las fronteras y las fuerzas del orden para crear una imagen de la situación nacional real. Esta red de NCC forma la "columna vertebral" de EUROSUR, que hará funciones de servidor de FRONTEX vinculando su información al sistema y sirviendo de apoyo.

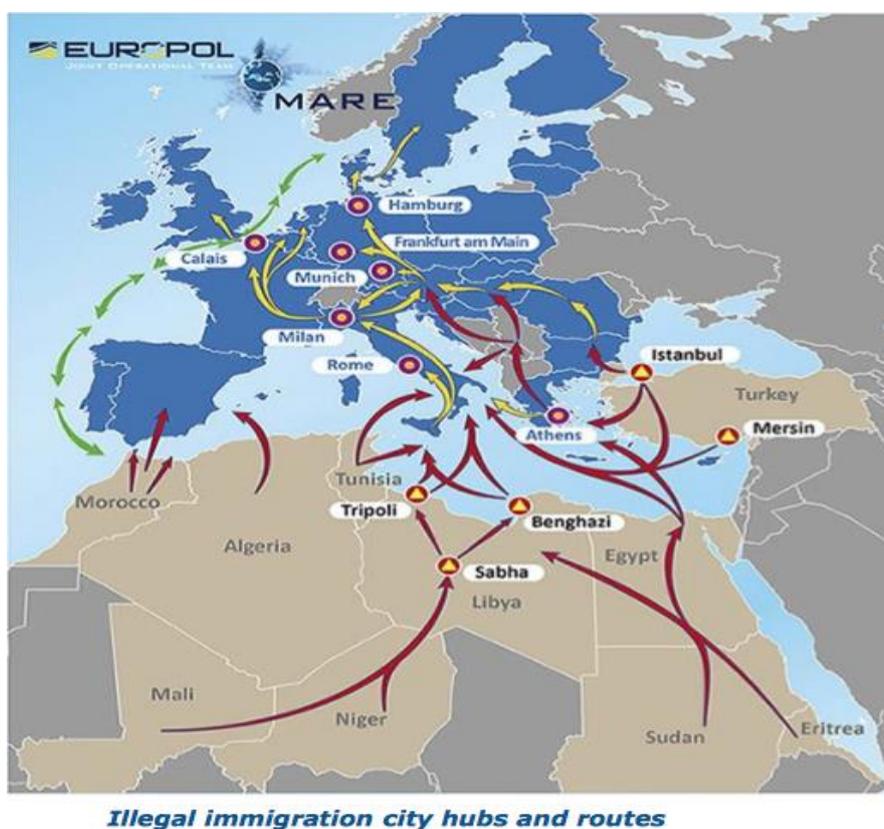
b. Task Force Mediterráneo

Tras la tragedia acontecida el 3 de octubre de 2014 en Lampedusa, a petición de Italia, se incluyó el tema de la inmigración irregular en el orden del día del Consejo JAI del 7-8 de octubre. En el Italia, desbordada, pidió la solidaridad de la UE y de sus Estados miembros con el fin de prevenir tragedias similares y hacer frente a la situación de emergencia humanitaria. En concreto, se instó a una acción rápida y se propuso el establecimiento de un Grupo de Trabajo, con el objetivo de fijar una serie de medidas operativas para reforzar el control de los flujos migratorios bajo la coordinación de FRONTEX, a la que proporcionaría apoyo e información adicional detallada.

El Grupo de Trabajo o Task Force Mediterráneo³⁷ celebró su primera reunión el 24 de octubre de 2013, con la intención en un primer momento por parte de Italia de que únicamente fuese bilateral (Italia-Comisión) aunque más tarde entrarían a participar los 28 EEMM y la SEAE y se establecerían cinco áreas principales de acción:

- Acciones en cooperación con terceros países.
- Protección regional, reasentamiento y vías legales reforzadas a Europa.
- Lucha contra la trata de personas, contrabando y crimen organizado.
- Vigilancia fronteriza y asistencia a los Estados miembros que se ocupan de la migración.

VII. La inmigración irregular por vía marítima



Es inevitable, al hacer un estudio sobre la vigilancia de las fronteras del mediterráneo y del papel que desempeña y ha de seguir desarrollando la agencia FRONTEX, no mencionar un problema tan importante y tan a la orden del día como es la actual crisis migratoria que está sucediendo en sus aguas.

El fenómeno de las migraciones es un fenómeno constante en la historia de la humanidad, que cambia y adquiere perfiles nuevos acordes con las nuevas realidades que se traducen en nuevas rutas. Sin embargo, no sería hasta el verano del año 2005, con la llegada constante de pateras en el mediterráneo que cambiaría el pensamiento de nuestros socios europeos de que la inmigración irregular en esta zona geográfica era únicamente “un problema de los países del sur”. Los Estados miembros del norte de Europa no eran conscientes que muchos de los que llegaban a las costas españolas o italianas iban de tránsito hacia sus países. Como en muchas otras ocasiones, se necesitó una tragedia, de amplio poder mediático para que tomaran conciencia de la situación y se estudiaran las primeras medidas a escala europea.

En diciembre de ese año, el Consejo Europeo adjuntaría a sus Conclusiones³⁸ un anexo titulado “Enfoque global de la migración: medidas prioritarias centradas en África y el Mediterráneo”, siendo la primera vez que se trataba el tema migratorio de África de una forma integral incluyendo la cooperación con terceros países. El Consejo encargaría a FRONTEX, además de la organización de operaciones conjuntas, dos estudios de viabilidad referentes a las fronteras marítimas.

Desde entonces, FRONTEX ha asumido el mando de asistencia a los Estados miembros en materia de organización de operaciones conjuntas de salvamento, rescate y retorno, conforme a las competencias que le fueron atribuidas como agencia europea a través del Reglamento 2007/2004; y lentamente ha sido dotada de las competencias e instrumentos necesarios para ir asumiendo progresivamente el papel de una futura guardia europea de fronteras.

A pesar de los numerosos esfuerzos por controlar la situación en las aguas del Mediterráneo, se discute la ya mencionada hipocresía institucional y diversos factores como la crisis y las primaveras árabes sucedidas en los países vecinos, hechos que han llevado a la creación de numerosas operaciones, que aunque bien organizadas y focalizadas, no han sabido responder a la magnitud de los problemas.

Fruto de esta ineficiencia y aumento de enfrentamientos y revueltas en países africanos, la respuesta de la Unión Europea y de la Comunidad Internacional ha resultado ser insuficiente y aun nos encontramos en el periodo de diseño de nuevas estrategias comunes y transversales de inmigración, que centran sus informes en: “hacer frente a la crisis humanitaria en el Mediterráneo, luchar contra la inmigración ilegal y buscar una posición común entre los 28 estados de la UE”.³⁹

Solamente en el año 2014 más de 3,000 personas perdieron la vida ahogadas en la ruta del mediterráneo a Europa. En 2015, hasta la fecha, han sido declaradas al menos 1,000 muertes y FRONTEX estima que el número de detecciones irregulares de cruce de fronteras a la UE en 2014 fue de 278,000 personas. Esta cifra supone el doble que en el año 2011 y en mayor parte se debe al aumento de contrabandistas operando en las fronteras de la Unión Europea, que cada año amasan beneficios que superan los 7 billones de euros⁴⁰ y siguen buscando nuevas rutas en el mar para aprovecharse de la situación de desesperación de la población de países en conflicto.

21. 38 Documento 15914/05.

39 Objetivos que se pretenden perseguir presentados en la Comisión de Libertades Civiles por las eurodiputadas Roberta Metsola (PPE, Malta) y Cécile Kyenge (la ex ministra italiana, del S&D).

40 Datos extraídos del Consejo Europeo extraordinario del 23 de abril de 2015.

Ante el vertiginoso aumento de cifras y la presión internacional y mediática, los miembros de la Unión Europea han tratado de articular una nueva respuesta común, acordando triplicar los fondos de las operaciones Tritón y Poseidón para vigilar las fronteras y combatir las mafias. Entre las últimas propuestas se encuentra un plan de 10 puntos⁴¹ de las acciones inmediatas que deben tomarse que incluye una mayor cooperación entre EUROPOL, FRONTEX, EASO y EUROJUST; y nuevos compromisos con los países vecinos de Libia, a través de un esfuerzo conjunto entre la Comisión y el SEAE, así como otras iniciativas en Niger.

Es una realidad que la UE es y seguirá siendo un polo de atracción para muchos inmigrantes, demostrando las estadísticas que la crisis no ha reducido de manera significativa la llegada de inmigrantes irregulares. El fenómeno migratorio hacia Europa es muy variable y la UE necesita estar mejor preparada para adaptarse a estos cambios y a situaciones de emergencia que surgen a raíz de los conflictos y guerras entre regiones vecinas.

VIII. Conclusiones

En lo concerniente al futuro de la gestión de las fronteras exteriores de la UE es claro que se ha llegado al objetivo de crear las bases y pautas iniciales de la gestión integrada de las fronteras exteriores, hecho que se ha visto reflejado en las actualizaciones significativas de la infraestructura tecnológica a través de las operaciones conjuntas; y en el desarrollo de la capacidad de respuesta rápida (en un primer momento mediante equipos de intervención rápida en las fronteras, RABIT, y desde 2011, a través de equipos europeos de agentes de la guardia de fronteras).

No obstante a la tendencia a la europeización de la gestión de las fronteras en el intento de fortalecer a todos los países a través de la cooperación y en algunos casos acciones conjuntas, el control operativo cotidiano, como se ha indicado en el apartado de las competencias, sigue siendo competencia de los Estados miembros y no parece que esta situación vaya a cambiar próximamente.

El Tratado de Lisboa ha dado un amplio margen al legislador para adoptar una política de gestión común de las fronteras que deberá conllevar en un futuro próximo, no solo una mayor coordinación sino también la dirección de los poderes ejecutivos del cuerpo europeo de guardia de fronteras (FRONTEX). En este sentido, puede servir de indicativo que pueda repetirse la petición realizada en el Programa de Estocolmo de estudiar la viabilidad de un sistema europeo de guardia de fronteras cinco años después, en las Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2014.

Dicho de otro modo, parece que, tras una actividad legislativa y una aclamación social considerable tras resultados fallidos, es probable que se deba comenzar ahora un periodo de consolidación del espacio de libertad, seguridad y justicia, para algunos tardío pero aun muy necesario. Se espera que ello implique una mayor confianza mutua entre Estados, que resulta esencial para la correcta gestión de las fronteras exteriores.

41 Conclusiones del Joint Foreign and Home Affairs Council. 20 abril de 2015.

En apenas una década, la agencia FRONTEX ha marcado una diferencia, un antes y un después ante un continuo despliegue de problemas que, lejos de haberse resuelto, continúan mutando tras la crisis actual y la primavera árabe, iniciada en el norte de África y extendida hacia Oriente Medio, que supone geográficamente la mayor parte del “vecindario” Mediterráneo de los países de la Unión Europea.

Dentro de este “vecindario” deben llevarse a cabo “políticas de paz y de estabilidad” y de “difusión de información de peligros” sobre las zonas de origen de inmigrantes ante la gran crisis, que ha puesto claramente de manifiesto la falta en estas gestiones de un enfoque auténticamente europeo y unificado, incluso de cierto interés por algunos Estados. Ante este gran problema, FRONTEX tiene actualmente unas funciones ampliadas y compromisos con la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, que incluyen su involucración en tareas de salvamento y misiones de rescate en el mar aunque deberá ampliarse la Agencia, único gran elemento de apoyo a los países y merecedora de mayor protagonismo tanto en competencias como medios para hacer realidad los cambios necesarios.

A pesar de sus grandes labores, FRONTEX se ha visto abrumado en ciertos casos y se ha comprobado que no puede convertirse en el único instrumento frente al complejo fenómeno migratorio. Un ejemplo de esta situación se reflejó en la *Operación Tritón*, aun en vigor y coordinada por FRONTEX, en la que no pudo liderar y dar una respuesta tan efectiva y contundente como sucedió en la operación *Mare Nostrum*, a la que ahora se mira como un ejemplo.

La operación *Mare Nostrum*, de cierto éxito debido a su mayor escala y de urgencia cortoplacista, comenzó el 18 de octubre de 2013, precisamente dos semanas después de que sucediese uno de los acontecimientos más dramáticos presenciados en el mar, en donde 360 perdieron la vida en las costas de Lampedusa en su camino hacia “la tierra prometida” en condiciones denigrantes. Ante esto cabe decir que parece que sólo las grandes tragedias reactivan, cada vez con menor intervalo de tiempo, la alarma en Bruselas y conciencian un poco más de que el objetivo que debe marcarse es moral, el de salvar vidas y no solamente debe primar la vigilancia y refuerzo de las fronteras.

Las razones de esta infectividad, a parte de la falta de compromiso se ven rodeadas de interrogantes y plantean en la capital europea si la distribución de fondos o competencias que se atribuyen a los Estados miembros es la correcta, suscitando el gran interrogante en la esfera internacional de si Europa en su conjunto puede hacer más, que se ha demostrado que si, y si está a la altura de las circunstancias que debe hacer frente a las puertas de sus aguas mediterráneas.

Por estas razones, queda claro que las acciones llevadas a cabo no resultan suficientes y que las soluciones han de centrarse tanto en el mutuo acuerdo como en buscar a nivel internacional las formas de crear condiciones minimamente aceptables en los países de origen de inmigrantes. Los recientes y terribles acontecimientos sucedidos en el Mediterráneo nos han mostrado que Europa necesita gestionar mejor a través de medidas enérgicas la delincuencia organizada, el tráfico de seres humanos, el contrabando y la inmigración, siendo conscientes de que somos más que un mercado común y que es nuestra obligación reforzar y ampliar la política exterior europea a través de la Agencia FRONTEX.

BIBLIOGRAFÍA

AUTORES

CARRERA, S., “*The EU Border Management Strategy FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*”, CEPS Working Document No. 261/ March 2007.

JEANDESBOZ, J., “*Reinforcing the Surveillance of the EU Borders. The Future Development of FRONTEX and EUROSUR*”, CEPS Research Paper No. 11 August 2008.

LEONARD, S., “*The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy*”, Journal of Contemporary European Research. Volume 5, Issue 3, 2009.

FARGUES P., DI BARTOLOMEO A., “Drowned Europe”, European University Institute, April 2015.

CARRERA S., DEN HERTOOG L., “Whose Mare?”, CEPS Paper on Liberty and Security in Europe, No. 79/ January 2015.

OLESTI RAYO, A., “*La Unión Europea y la progresiva creación de un régimen comunitario de extranjería*”, Revista Catalana de Dret Públic, núm. 40, 2010.

OLESTI RAYO, A., “*El Espacio Schengen y la Reinstauración de los Controles en las Fronteras Interiores de los Estamos miembros de la Unión Europea*”, Universidad de Barcelona, 2012.

GARCÍA COSO, E., “*La Regulación de la Inmigración Irregular. Derechos Humanos y el Control de Fronteras en la Unión Europea*”, Primera edic., Editorial Aranzadi, Pamplona, 2014.

ARROYO MARTÍNEZ, I., *Compendio de Derecho Marítimo. (Ley 14/2014 de Navegación Marítima)*, Quinta edic., Editorial Tecnos, Madrid, 2014.

BRADY, H., “*Mare Europaeum? Tackling Mediterranean Migration*”, Brief Issue QN-AK-14-025-2A-N | ISSN 2315-1110, European Union Institute for Security Studies, September 2014.

NEVILLE, D., “*La Gestión de las Fronteras Exteriores*”, Fichas técnicas sobre la Unión Europea, 2/2015.

MALMSTRÖM, C., “*La Europa de la libre circulación: El Espacio Schengen*”, DR-31-11-126-ES-C, Comisión Europea.

PARKES R., “*European Union and the Geopolitics of Migration*”, Swedish Institute of International Affairs, N.1 2015.

MARTÍNEZ-ALMEIDA DE NAVASQUÉS, M., “*El control de la inmigración ilegal en la frontera exterior del Mediterráneo Central*”, Real Instituto el Cano, ARI 8/2014, 10/2/2014. En, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenidoWCM_GLOBAL_CONT_EXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari8-2014-martinezalmeida-control-inmigracion-ilegal-frontera-exterior-mediterraneo-central#.VPyaZimLifR

CORTES MARQUEZ, R., “*La vigilancia de las fronteras marítimas en la Unión Europea*”

ARIAS FERNÁNDEZ, G., “*Los flujos migratorios: Una oportunidad para la cooperación en el Mediterráneo*”, Fundación Cidob.

ARIAS FERNÁNDEZ, G., “*La Seguridad Multidimensional*”, Director Ejecutivo Frontex, Fundación Cidob.

MANRIQUE GIL, M., BARNA, J., HAKALA, P., REY, B., CLAROS, E., “*Mediterranean flows in Europe: Migration and the EU's foreign policy*”, Directore General for External Policies of the Union: Policy Department, manuscript completed on 14 March, Belgium.

GUILD, E., NIESSEN, J., “*The developing Immigration and Asylum Policies of the European Union*”, Kluwer Law International.

PARKES, R., “*Integrating EU defense and migration policies in the Mediterranean*”, Fride Working paper nº125, november 2014 Madrid.

MARTÍNEZ-ALMEIDA DE NAVASQUÉS, M., “*El control de la inmigración ilegal exterior del Mediterráneo Central*”, ARI 8/2014 Real Instituto el Cano, 10 de febrero de 2014, Madrid.

VALERO, J., “*Eurosur, un paso europeo para el gran desafío migratorio*”, Mayo/Junio 2014.

J. RUIZ GONZÁLEZ, F., “*El papel de España en la seguridad marítima del Mediterráneo Occidental*”, Documento de Trabajo Opex nº 76/2014, noviembre de 2014.

AHMED, T., BUTLER, I. J., “*The European Union and Human Rights: An International Law Perspective*”, vol. 17, núm. 4, en EJIL 2006.

JORGE, A., “*Concept of reinforced joint operation tackling the migratory flows towards Italy: JO EPN-Tritón*”, FRONTEx: Operations Division- Joint Operations Unit, 28/08/2014 Reg. No 2014/JOU.

DASWHOOD, A. “*The limits of the European Community Powers*”.

BERTOZZI E., “*The Changing Face of Migration Flows*”, Institut Français des Relations Internationales, May 2015

DENNINSON S., *“EU Solidarity Abandoned on Mediterranean Shores”*, European Council on Foreign Relations, November 2014.

DIESTELMEIER L., *“Refugee Protection or Irregular Migration Management?: Examining the International Legal Principle of non refoulement in Frontex Operations in the Mediterranean”*, University of Twente, Bachelor Thesis.

GIUFFRÉ M., COSTELLO C., *“‘Tragedy’ and Responsibility in the Mediterranean”*, Refugee Studies Center, 28 April 2015.

DEL VALLE GÁLVEZ, J. A., *“Inmigración, Seguridad y Fronteras: Problemáticas de España, Marruecos y la Unión Europea en el área del Estrecho”*, coord. por Miguel Angel Acosta Sánchez, Michel Remi Njiki; José Alejandro del Valle (dir.), 2012, ISBN 978-84-9031-046-5, págs. 13-18.

DEL VALLE GÁLVEZ, J.A., *“Europa Más Allá de la Unión: Pacto Confederal y Nuevo Relato Europeo”*, Cátedra Jean Monet, Teoría y Realidad Constitucional, ISSN 1139-5583, No. 32 2013, págs. 341-355.

DEL VALLE GÁLVEZ, J.A., *“Espacio de Libertad Seguridad, Justicia y Tratado de Lisboa”*, Madrid 2008 págs. 417-435.

FRANKO ASS, K. And O.I. GUNDHUS H., *“Policing Humanitarian Borderlines: Frontex, Human Rights and the Precariousness of Life”*, European Research Council 2014.

FRANKO AAS, K., BOSWORTH M., *“The Borders of Punishment: Migration, Citizenship and Social Exclusion”*, Oxford University Press, 2013.

SANCHEZ MONTIJANO, E., *“No to More Deaths in the Mediterranean. Yes to more Political Will and Coherence”*, Opinión Cidob No. 327, May 17 2015.

PINYOL-JIMÉNEZ, S., SANCHEZ MONTIJANO, E., *“Schengen en Peligro?”*, Opinión Cidob No. 203, 19 Septiembre 2013.

DINES, N., MONTAGNA, N., RUGGIERO, V., *“Thinking Lampedusa: Border Construction, the Spectacle of Bare Life and the Productivity of Migrants”*, Ethnic and Racial Studies, 38:3, 430-445, DOI: 10.1080/01419870.2014.936892.

NEAL A. W., *“Securitization and Risk at the EU Border: the Origins of Frontex”*, Journal of Common Market Studies 2009.

RIPMA, J.J., *‘Hybrid Agencification in the Area of Freedom, Security and Justice and its Inherent Tensions: the Case of Frontex’*, The agency phenomenon in the European Union (Manchester University Press 2012).

RIJPMA, J.J.: *“Frontex: Successful Blame Shifting of the Member States?”*, *Real Instituto Elcano*, ARI, núm. 69, 2010.

NEUVONEN, M., *“Fear of Migration”*, The Finish Institute of International Affairs, Briefing Paper 2015.

FINK, M., *“Frontex Working Arrangements: Legitimacy and Human Rights Concerns Regarding 'Technical Relationships'”*, Utrecht Journal of International and European Law, ISSN 0927- 460X.

JORRY, H., *“Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?”*, CEPS Challenge Programme, Research Paper No. 6 2007.

PEYRONNET, C., *“Le programme de travail de Frontex pour 2015 : Une fuite en avant mal dissimulée”*, La Revue des droits de l'homme [En ligne], Actualités Droits-Libertés, 2015.

DUEZ, D., *“La surveillance des frontières : efficacité et limites du projet “Smart Border” européen”*, La gestion des frontières extérieures de l'Union européenne. Défis et perspectives en matière de sécurité et de sûreté, MARTIN Jean-Christophe (dir.), Paris, Pédone, 2011

MORENO-LAX, V., *“ Seeking Asylum in the Mediterranean: Against a Fragmentary Reading of EU Member States' Obligations Accruing at Sea”*, International Journal of Refugee Law 2011.

GOUR, J., *“EU Policies on Mixed Migration Flows in the Mediterranean Sea”*, European Union Centre Singapore, Background Brief No.13 February 2015.

LUTTERBECK, D., *“Policing Migration in the Mediterranean”*, 2006.

CARRERA, S., E. GUILD C., *“EU borders and their controls – preventing unwanted movement of people in Europe”*, CEPS Essay, No. 14, November 2013.

BIGO, D., *“Frontiers control in Europe: who is in control?”*, D. Bigo and E. Guild (eds), Controlling Frontiers: Free Movement into and within Europe 2005.

PEERS, S., *“EU rules on maritime rescue: Member States quibble while migrants drown”*, Statewatch Analysis, 22 October 2013.

HOBGING, P., *“Integrated Border Management at the EU Level”*, S. Carrera and T. Balzacq (eds), Security versus Freedom? A Challenge for Europe's Future, Aldershot: Ashgate Publishing 2006.

MITSILEGAS, V., *“Border Security in the European Union: Towards Centralised Controls and Maximum Surveillance. In Whose freedom, security and justice?”*, EU Immigration and Asylum Law and Policy, Baldaccini, Anneliese, Guild, Elspeth & Toner, Helen, Oxford 2007.

HORSTI, K., *“Humanitarian Discourse Legitimizing Migration Control: FRONTEX Public Communication”*, Migrations: interdisciplinary perspectives, Messer, Michi, Schroeder, Renée & Wodak, Ruth, Wien 2012.

BRUIN, R., “*Border Control: Not a Transparent Reality. In The future of asylum in the European Union: problems, proposals and human rights*”, Goudappel, Flora A. N. J. & Raulus, Helena S. (red.), 21-42 , The Hague: T.M.C. Asser Press 2011.

DUEZ, D., “*La surveillance des frontières : efficacité et limites du projet “Smart Border” européen*”, La gestion des frontières extérieures de l’Union européenne. Défis et perspectives en matière de sécurité et de sûreté, MARTIN Jean-Christophe (dir.), Paris, Pédone, 2011.

JEANDESBOZ, J., “*Reinforcing the Surveillance of EU Borders: The Future Development of FRONTEX and EUROSUR*”, Challenge Research Paper No 11 2008.

GONZÁLEZ ENRIQUEZ, C., “*La Crisis del Mediterráneo*”, Real Instituto El Cano, 30 abril 2015.

GONZÁLEZ ENRIQUEZ, C., “*Prioridades Estratégicas de la Acción Exterior Española en relación con las Migraciones*”, Real Instituto El Cano, 17 Julio 2014.

LIÑAN NOGUERAS, D.J. “*El Espacio de libertad, seguridad y justicia*”, en Mangas Martín, A. y Liñan Nogueras, D.J., Instituciones y Derecho de la Unión Europea, Tecnos, Madrid, 2012

“*El Coste Humano de la Fortaleza Europa*”, Amnistía Internacional, campaña “S.O.S Europa. Primero las personas, luego las fronteras” Informe 2014.

“*Frontex el Brazo Armado de las Políticas Migratorias Europeas*”, Migreurop, marzo 2015.

“*Changing Migration Patterns and Migration Governance in the Mediterranean Region*”, Istituto Affari, January 2015.

“*The Mediterranean Migration Crisis. Why People Flee, What the Eu Should Do*”, Humans Right Watch 2015.

“*L'Europe Est en Guerre Contre Un Ennemi Qu' elle S'invente*”, Migreurop- European Programme for Integration and Migration.

DOCUMENTOS, LEYES Y ACUERDOS

Tratado de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1992. *DOUE* núm. 340 de 10 de Noviembre de 1997 y BOE de 13 de Enero de 1994. Vigencia desde 01 de Mayo de 1999. Modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007 y que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

Reglamento (UE) núm. 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 interiores y que modifica el Reglamento (CE) núm. 2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados en *DOUE* L 199/30, de 31.7.2007.

Reglamento (UE) 168/2007, de 15 de febrero de 2007, por el que se crea una Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, DOUE L 53/2, de 22.2.2007.

Reglamento (UE) 491/2004 de 10 de marzo de 2004, por el que se establece un programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo, DOCE 80/1, 18.3.2004.

Reglamento (UE) núm. 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, que modifica el Reglamento (CE) núm. 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, DOUE L 2011/304.

Reglamento (UE) núm. 493/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 377/2004 del Consejo sobre la creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración, DOUE L 141/13, 27.5.2011.

Reglamento (UE) núm. 1051/2013 de 26.11.2013, DOUE L 295, que modifica el Reglamento (CE) núm. 562 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, DO L 105 de 13.4.2006 por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen).

Reglamento (UE) núm. 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013 por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR), DOUE L 2011/295.

Reglamento (UE) núm. 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014, por el que se establecen normas comunes en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa de las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, DOUE L 189, de 27-VI-2014.

Reglamento (UE) núm. 515/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014, DOUE L 150, por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados y por el que se deroga la Decisión no 574/2007/CE.

COM (2002) 233 Final, de 7.5.2002, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo- Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. (52002DC0233)

COM (2008) 67 Final, de 13.2.2008, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Consejo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, relativo al Informe sobre la evaluación y futuro desarrollo de la Agencia FRONTEX.

COM (2009) 262 Final, 10.6.2009 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos.

COM (2009) 658 Final, 27.11.2009, Propuesta de Decisión del Consejo por la que se completa el Código de fronteras Schengen en lo que se refiere a la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la operativa coordinada por FRONTEX.

COM (2009) 263 Final, 10.6.2009. Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, The European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, Justice, Freedom and Security since 2005, An Evaluation of the Hague Programme and Action Plan.

COM (2010) 61 Final, 24.2.2010, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento 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), SEC (2010) 149, 24.2.2010, SEC (2010) 150, 24.2.2010.

COM (2010) 95 Final, 29.3.2010, 2010/0065 (COD), Proposal for a Directive of European Parliament and The Council on preventing and combating trafficking in human rights, and protecting victims, repealing Framework Decision 2002/629/JHA.

COM (2011) 292/3, A dialogue for migration, mobility and security with the southern Mediterranean countries.

COM (2011) 560 Final, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 562/2006 con el fin de establecer normas comunes relativas al restablecimiento temporal del control fronterizo en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales.

COM (2011) 873 Final, 12.12.2011, Proposal establishing the regulation of the European Border Surveillance System (EUROSUR).

COM (2014) 0451, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el mejor conocimiento de la situación a través de una mayor cooperación entre las autoridades de vigilancia marítima: próximos pasos dentro del entorno común de intercambio de información sobre cuestiones marítimas de la UE. (52014DC0451)

COM (2015) 240 Final. From the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. "A European Agenda on Migration", Brussels 13.05.2015.

COM (2015) 185 Final. From the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. "The European Agenda on Security", Strasbourg 28.4.2015.

COM (2013) 197 Final, UNHCR comments on the Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex).

Directiva 2001/51, de 28 de junio, por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Convenio Schengen de 14 de junio de 1985, *DOUE* L 187/45, de 10.7.2001.

Directiva 2004/38 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2001, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familia a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, en *DOUE* L 159/77, de 30.4.2004.

Directiva 2008/115 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, *DOUE* L 348/98, 24.12.2008.

Decisión 2008/546 de la Comisión para la implementación de la decisión 574/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, 23 de mayo, *DOUE* L 144 de 6.6.2007.

Decisión del Consejo 252/2010, de 26 de abril de 2010, por la que se completa el Código de fronteras Schengen por lo que se refiere a la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por FRONTEX.

EU Plan on best practices, standards and procedures for combating and preventing trafficking in human beings, adopted by de Council in December 2005, *DOUE* C 311/1, 9.12.2005.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “Las políticas europeas de inmigración” (2014/C 458/02) , 19.12.2014.

Conclusiones: “Derechos Fundamentales en las fronteras marítimas del sur de Europa”, Resumen de la FRA (Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea) 2013.

Conclusiones del Joint Foreign and Home Affairs Council. 20 abril de 2015.

Conclusiones: Conclusions of the Special European Council on 23 April: ‘Tackling the migration crisis’, 2015.

Doc. 17024/09, de 2.12.2009. El Programa de Estocolmo: Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano.

Doc. 17024/09, de 2.12.2009. El Programa de Estocolmo: Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano.

El Programa de La Haya: Consolidación de la Libertad, seguridad y la justicia en la UE, en *DOCE* C 53/1, de 3.3.2005.

Informe de síntesis de la Red Europea de Migración (REM): “Medidas prácticas para la reducción de la inmigración irregular. ANEXOS”, Octubre de 2012.

Informe: “El coste humano de la Fortaleza Europa”, informe de la campaña: “SOS Europa. Primero las personas, luego las fronteras”, Amnistía internacional 2014.

Managing migration: a common challenge. Extraordinary European Council on migratory pressures in the Mediterranean, 23 April 2015.

Monografía: “Comprender las políticas de la Unión Europea: Fronteras y seguridad”, SBN 978-92-79-24518-3 doi:10.2775/76495.

Monografía: “La gestión de las Fronteras Exteriores de la Unión Europea”, Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior.

EU/FRONTEX Futures of Borders: A Forward Study of European Border Checks, Liron Systems Ltd., with input from the University of Southampton, UK (migration), and University of Ben Gurion, Israel (tourism), Frontex Tender/64/2010 Study for RDU. Lot 2, December 2011.
FRAN Quarterly, Q1-Q2-Q3-Q4, Frontex 2014.

FRONTEX Reg. No. 7722a/09.06.2014. Frontex report to the Office of the High Commissioner for Human Rights on its activities aimed at protecting migrants at international borders, including migrant children. Warsaw, 2014.

FRONTEX, Extract from the Annual Risk Analysis, 2010, March 2010, reference R023, pp. 30 y 31/ FRONTEX Programme of Work 2015, 18 december 2014.

Informe General FRONTEX 2013 e Informe General FRONTEX 2014, en : http://www.frontex.europa.eu/annual_report

“Frontex: libertas, securitas, justitia / Frontex, European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders”, Publications Office of the European Union, Luxemburg 2009.

PACE (Parliamentary Assembly of the Council of Europe) (2012) Lives Lost in the Mediterranean Sea: Who Is Responsible? Report, Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons. Rapporteur: Ms Tineke Strik.

UN Refugee Agency (UNHCR). UNHCR urges EU and FRONTEX to ensure access to asylum procedures, amid sharp drop in arrivals via the Mediterranean. 2010.

UN General Assembly. Resolution A/RES/68/179 on the Protection of Migrants. 28 January 2014.