

Núm. 24 / Curs 2013-2014

Una década de Frontex: ¿Hacia una gestión integrada de las fronteras marítimas de la Unión Europea?

Patricia Martínez Sáez

QUADERNS DE RECERCA (Bellaterra)

MÀSTER UNIVERSITARI EN INTEGRACIÓ EUROPEA

Núm. 24

Curs 2013-2014

© Facultat de Dret (Universitat Autònoma de Barcelona)

© Patricia Martínez Sáez

ISSN 2014-153X

Coordinadora de la col·lecció: Dra. Susana Beltran Garcia, Universitat Autònoma de Barcelona
(Susana.Beltran@uab.es)

Aquesta col·lecció recull una selecció d'investigacions dutes a terme per estudiants del Màster Universitari en Integració Europea. Previ a la seva publicació, aquests treballs han estat tutoritzats per professors amb grau de doctor de diverses especialitats i han estat avaluats per un tribunal compost per tres docents distints del tutor.

Les llengües de treball son castellà, català, anglès i francès

Esta colección recoge una selección de investigaciones realizadas por estudiantes del Máster Universitario en Integración Europea. Previo a su publicación, los trabajos de investigación han sido tutorizados por profesores con grado doctor de diversas especialidades y han sido evaluados por un tribunal compuesto por tres docentes distintos del tutor.

Les langues de travail son catalán, castellano, inglés y francés

This collection includes a selection of research by students of Master in European Integration. Prior to publication, the research papers have been tutored by teachers of with various specialties doctor degree and have been assessed by a commission composed of three different teachers tutor.

Working languages: Catalan, Spanish, English and French

Cette collection comprend une sélection de recherches par des étudiants de Master en intégration européenne. Avant la publication, les travaux de recherche ont été encadrés par des enseignants docteurs de diverses spécialités et après ont été évaluées par un tribunal composé de trois professeurs différents du tuteur.

Langues de travail: catalan, castillan, anglais et français

UNA DÉCADA DE FRONTEX: ¿HACIA UNA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS FRONTERAS MARÍTIMAS DE LA UNIÓN EUROPEA?

Autora: Patricia Martínez Sáez

Màster Universitari en Integració
Europea, UAB, edició 2013-2014

Tutora: Mirentxu Jordana Santiago

Resumen

Este trabajo pretende analizar la evolución del marco jurídico de la gestión de la cooperación y vigilancia de las fronteras exteriores de la Unión Europea (UE) desde la perspectiva de las operaciones en las fronteras marítimas.

La práctica de Frontex desde sus inicios no ha estado carente de crítica, cosa que ha comportado la necesidad de encontrar nuevos mecanismos para conseguir la efectividad de sus operaciones. Es por este motivo que, como veremos en este trabajo, el objetivo final de las reformas de la Agencia busca asegurar la seguridad en el espacio interior del territorio Schengen, sin dejar de lado el debido respeto de los derechos humanos.

Resum

Aquest treball pretén analitzar l'evolució del marc jurídic de la gestió de la cooperació i vigilància de les fronteres exteriors de la Unió Europea (UE) des de la perspectiva de les operacions a les fronteres marítimes.

La pràctica de Frontex des dels seus inicis no ha estat mancada de crítiques, fet que ha comportat la necessitat de trobar nous mecanismes per aconseguir l'efectivitat de les seves operacions. És per aquest motiu que, com veurem en aquest treball, l'objectiu final de les reformes de l'Agència busquen assegurar la seguretat a l'espai interior del territori Schengen, sense deixar de banda el degut respecte als drets humans.

Palabras clave

Unión Europea; Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia; Frontex; Fronteras marítimas; Control fronterizo; Eurosur.

Paraules clau

Unió Europea; Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia; Frontex; Fronteres marítimes; Control fronterer; Eurosur.

Índice

1. Introducción.....	6
2. El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y el Código de Fronteras Schenguen en la configuración de la gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión Europea.	
2.1 Orígenes de la cooperación transfronteriza.....	7
2.2 De Ámsterdam a Lisboa, afianzando el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.....	9
2.3 Lisboa y la institucionalización de un sistema integrado de fronteras.....	12
3. La Agencia europea de fronteras exteriores.	
3.1 Creación de Frontex: objetivos, naturaleza, competencias y funciones.....	13
3.2 Evaluación, críticas y problemas surgidos en los primeros años de actuación de la Agencia.....	15
3.3 Situaciones de presión urgente y excepcional: creación de equipos de intervención rápida en las fronteras.....	17
3.4 La reforma de Frontex a la luz del nuevo reglamento: refuerzo de las capacidades operativas y mayor compromiso con los Derechos Humanos y el Derecho Internacional.....	19
4. El refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales.	
4.1 La especial dificultad de las operaciones marítimas.....	22
4.2 La Red de Patrullas Costeras.....	25
4.3 El sistema europeo de vigilancia de las fronteras EUROSUR.....	25
5. La acción sobre el terreno de Frontex: un éxito relativo.	
5.1 Ruta Occidental hacia las Islas Canarias. Operación Hera.....	27
5.2 Ruta del Mediterráneo Central. Operación Hermes.....	28
6. Consideraciones finales.....	30
7. Referencias bibliográficas.....	32
8. Anexos.....	36

1. Introducción

La configuración actual de las formas de cooperación fronterizas debe su razón de ser a un proceso evolutivo durante el cual los Estados miembros, inicialmente reacios a ceder competencias en este ámbito, fueron verificando su incapacidad para hacer frente de manera unilateral a la gestión de los flujos migratorios que llegaban a sus fronteras¹.

La gestión de las fronteras es una parte importante del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ), que afecta a ámbitos competenciales básicos tanto de la soberanía estatal, como de la vida de los ciudadanos².

A través de Frontex la Unión se dotó de un mecanismo técnico y operativo cuyo desarrollo es innegable, y que ha ido articulándose, en gran medida, en base a una serie de acontecimientos acaecidos de manera casuística, muy vinculados con el fenómeno de los flujos migratorios y con el estallido de conflictos regionales, que han dejado entrever las deficiencias y debilidades de las que adolecía la Agencia.

La complejidad de las operaciones marítimas es añadida, en relación con el resto de operaciones, por la enorme extensión de la frontera a cubrir, la necesidad de patrullar en aguas extraterritoriales, su elevado coste y su cercanía al continente africano. Dicha área se encuentra afectada por serias dificultades económicas, políticas y de desigualdad social, situación que provoca fuertes flujos migratorios hacia Europa.

Consecuentemente, será objeto de este trabajo el análisis de la influencia de la presión migratoria por mar hacia la UE en la configuración y evolución del mandato de Frontex, a través de las sucesivas reformas de su normativa y la búsqueda de nuevos mecanismos para conseguir la efectividad de sus operaciones en dos vertientes principales: asegurar la seguridad en el espacio interior del territorio Schengen, así como cumplir con el debido respeto de los derechos humanos en sus modos de actuación, balanza que parece

¹ Lirola Delgado, I. “Elementos de una política común de inmigración de la Unión Europea: una lectura crítica”, en Pi Llorens M. y Zapater Duque E. *¿Hacia una Europa de las personas en el espacio de libertad, seguridad y justicia?*, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp.47-66, p. 48.

² Liñán Noguerras, D.J. “El Espacio de libertad, seguridad y justicia”, en Mangas Martín, A. y Liñán Noguerras, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2012, pp. 85- 118, p.85.

inclinarse en detrimento de estos últimos y que continúa en la actualidad siendo importante objeto de debate político y uno de los principales desafíos para la UE.

De este modo, abordaremos en primer lugar como, dentro del desarrollo del ELSJ, se ha llegado a la instauración de Frontex, para proseguir, en segundo lugar, con las sucesivas revisiones de su marco jurídico, en aras de resolver los dilemas planteados durante su funcionamiento, prestando especial atención a la necesidad de un particular refuerzo en la gestión de las fronteras marítimas meridionales, para analizar, en último lugar, cómo se han llevado a cabo algunas de ellas.

2. El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y el Código de Fronteras Schengen en la configuración de la gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión Europea

2. 1 Orígenes de la cooperación transfronteriza.

Desde los años setenta los Estados estipularon la necesidad de cooperar para establecer determinadas medidas comunes en materia de seguridad. Un primer ejemplo lo vemos en el Grupo de Trevi, basado en la cooperación intergubernamental³.

Será, sin embargo, en el ámbito de la cooperación económica donde se den los primeros pasos entre algunos Estados europeos para la supresión de los controles en las fronteras interiores, siendo un primer antecedente la creación del BENELUX⁴. Más tarde, Francia y Alemania, tras la firma del Acuerdo de Sarrebruck⁵, comienzan a adoptar medidas que tienen como objetivo una rebaja de los controles en las fronteras que ambos comparten.

La implementación de estas normativas conducirá a que el 14 de junio de 1985 estos cinco Estados decidiesen firmar el Acuerdo de Schengen⁶, que supondrá introducir

³ El Consejo Europeo de Roma de 1975 crea el Grupo de Trevi, formado por Ministros de Justicia o de Interior para tratar temas especialmente relacionados con el orden público y el terrorismo. *Vid.* Bermejo Casado, R. (2010) “El proceso de institucionalización de la cooperación en la gestión operativa de las fronteras externas de la UE. La creación de Frontex”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 91, pp.29-62 p.30.

⁴ Tratado Constitutivo de la Unión Económica del Benelux, firmado en La Haya el 3 de febrero de 1958.

⁵ Acuerdo concluido en Sarrebruck, el 13 de julio de 1984, entre la República Federal de Alemania y la República Francesa.

⁶ Acuerdo de Schengen, de 14 de junio de 1985, complementado por el Convenio de aplicación de 14 de junio de 1990. Los Estados firmantes en 1985 fueron Bélgica, Alemania, Francia, Luxemburgo y Países Bajos. Posteriormente, el espacio Schengen se extendió a Italia en 1990; España y Portugal en 1991; Grecia en 1992; Austria en 1995, y Dinamarca (sujeta a disposiciones específicas), Finlandia y Suecia en 1996. Tras el Tratado de Ámsterdam, se incorporó al acervo de la UE. Esto supuso que los nuevos Estados miembros que se fueron adhiriendo a la UE debían aceptar íntegramente el acervo de Schengen. De este modo, la República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia eliminaron los controles en sus fronteras terrestres y marítimas en 2007 y en las aéreas en 2008. En el caso de Bulgaria y Rumania las disposiciones transitorias a la libre circulación de trabajadores finalizaron en enero de 2014. Croacia formará parte del espacio Schengen en 2015. Además, Noruega, desde 1996 y Suiza y Liechtenstein desde 2008 son parte del Acuerdo. *Vid.* Anexos 2 y 3.

medidas compensatorias de control en las fronteras externas para lograr el objetivo de libre circulación y desaparición gradual de fronteras internas⁷.

Paralelamente, la creación del mercado interior por el Acta Única Europea supuso la garantía de un espacio sin fronteras interiores en el que la libre de circulación de personas quedaba garantizada junto a las otras tres libertades⁸.

2.2 De Ámsterdam a Lisboa, afianzando el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

Con la firma del Tratado de Ámsterdam, mediante una cooperación reforzada, se incorporó al acervo de la UE al espacio de libre circulación creado en Schengen⁹. Esto supuso la implementación de la experiencia lograda en materia de control fronterizo por el espacio Schengen en el marco jurídico e institucional de la UE, en aras de favorecer la libre circulación de personas en su interior. Además, conllevó que los Estados que se adhirieron a posteriori aceptasen dicho acervo con carácter preceptivo. No obstante, la distinta participación de los Estados miembros supuso que surgieran dificultades, ya que implicaba que el territorio en el que se aplica el Acervo Schengen no coincidiese con el territorio de la UE¹⁰.

En el artículo 2 del TUE se determinaba como un objetivo de la UE el desarrollo de un ELSJ que garantizase tanto la libre circulación de personas, como las medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración; juntamente con la prevención y la lucha contra la delincuencia. Estas materias, que en Maastricht habían quedado sujetas a la cooperación intergubernamental, a partir de la reforma de Ámsterdam quedaron disgregadas entre el primer y el tercer pilar. Así, el Tratado de Ámsterdam pasó al primer pilar las políticas relativas a visados, asilo,

⁷ Van Ouirve, L. (2001) “Historia del Acuerdo y del Convenio de Schengen”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 53, pp.43-61, p.45.

⁸ Artículo 8A, párrafo 2º del Acta Única Europea, firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986, que establece la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales.

⁹ Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la UE. En <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>. [Consultado el 27.03.2014].

¹⁰ Illamola Dausà, M. (2008) “Hacia una gestión integrada de las fronteras. El Código de Fronteras Schengen y el cruce de fronteras en la Unión Europea”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 15, pp. 1-103. p.11 y sig.

inmigración, libre circulación de personas y cooperación judicial en materia civil y dejaba sólo en el Título VI la Cooperación Policial y Judicial en materia Penal (CPJP).

El hecho de que estas materias se encontraran establecidas en títulos distintos provocaba que se regularan por instrumentos jurídicos diferentes, ya que las materias del tercer pilar continuaban supeditadas al método intergubernamental, mientras que las transferidas al primer pilar pasaban a ser comunitarizadas, si bien se establecían determinados períodos transitorios¹¹.

Diferentes Consejos Europeos irían promoviendo la consecución del objetivo del ELSJ enunciado en Ámsterdam. De este modo, el Consejo Europeo adoptó en Tampere un Programa en virtud del cual se establecieron una serie de orientaciones políticas para el primer quinquenio tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam¹². Entre estas se encuentra una serie de objetivos sobre control fronterizo, tales como la colaboración con los países de origen de la emigración o la gestión de los flujos migratorios para combatir la inmigración irregular¹³. Siguiendo el mandato de Tampere¹⁴, la Comisión diseñó un plan de lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos¹⁵. Posteriormente, aprobó un Plan para la gestión integrada de las fronteras externas de la UE¹⁶ en el que se apuntaba ya la necesidad de que los Estados miembros llevaran a cabo operaciones conjuntas, mediante un órgano común competente en la materia, denominado Unidad Común de Expertos en Fronteras Exteriores (UCEFE)¹⁷.

La cooperación en materia de gestión de las fronteras exteriores fue obteniendo un marco más planificado, indispensable para que dicha gestión fuera más eficaz¹⁸.

¹¹ Liñán, *op.cit.*, p. 86 y sig.

¹² El Programa de Tampere: Hacia una Unión de libertad, seguridad y justicia. Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16.10.1999. Doc. SN 200/99.

¹³ *Vid.* Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16.10.1999. Doc. SN 200/99, *para.* 10 a 27.

¹⁴ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15.12.2001. Doc. SN 300/01.

¹⁵ Plan global para lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la Unión Europea. *DOUE C* 142, 14.06.2002.

¹⁶ Plan para la gestión de las fronteras externas de los Estados Miembros de la Unión Europea, Consejo de la Unión Europea. *DOUE C* 142, 13.06.2002.

¹⁷ Bermejo, *op.cit.*, p. 37 y sig.

¹⁸ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Salónica, 19 y 20.06.2003. Doc. 11638/03.

A partir del Programa de La Haya ¹⁹ se elaboró el Plan de Acción ²⁰ que tenía como cometido la consolidación del ELSJ en la UE, y en el que se incidía en la dimensión exterior de la política migratoria y de asilo, así como la gestión de los flujos migratorios. El desarrollo de un sistema de gestión integrada de fronteras se establecía como una de las prioridades a conseguir en el próximo quinquenio. La preocupación por la seguridad que derivaba de lo acontecido en los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, así como en Madrid y Londres, en 2004 y 2005 respectivamente, focalizó los esfuerzos en garantizar la seguridad interna, intrínsecamente unida al control en las fronteras exteriores y a la prevención y lucha contra el terrorismo²¹. No obstante, parte de dichas políticas se encontraban ya preparadas con carácter previo a los atentados terroristas, empleando su argumento para aprobarlas²².

Junto a esto, la UE tuvo que afrontar nuevas preocupaciones derivadas de la ampliación hacia Europa Central y Oriental. En efecto, la situación geográfica de algunos de los nuevos Estados adheridos planteaba nuevos retos en lo que respecta a la gestión de la frontera exterior de la UE, que ahora delimitaba con Estados como Rusia, Ucrania, Bielorrusia o Rumania.. Por ello, se intensificó el trabajo en la preparación de los nuevos Estados miembros para su participación en el acervo Schengen y la futura supresión de controles en sus fronteras interiores²³. Sin embargo, pese a todos los avances logrados, se seguían produciendo dificultades prácticas debido a la articulación en dos pilares del ELSJ²⁴.

¹⁹ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas, 4 y 5.11.2004, donde se adoptó el Programa Plurianual de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea. *DOUE* C 53, 03.03.2005.

²⁰ Plan de Acción del Consejo y la Comisión, por el que se aplica el Programa de la Haya sobre refuerzo de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea. *DOUE* C 198, 12.08.2005

²¹ Olesti Rayo, A. (2008) “Las políticas de la Unión Europea relativas al control en las fronteras, asilo e inmigración”, *RDCE*, 10, pp. 13-48, p.14 y sig.

²² *Vid.* Brouwer, E. (2003) “Immigration, Asylum and Terrorism: A Changing Dynamic Legal and Practical Developments in the EU in Response to the Terrorist Attacks of 11.09”, *EJML*, 4, pp. 399-424.

²³ Fernández Rozas, J.C. (2004) “El espacio de libertad, seguridad y justicia consolidado por la Constitución Europea”, *Revista Jurídica Española La Ley*, 4, pp. 1867-1881, p. 1873 y sig.

²⁴ Liñán, *op.cit.*, p. 95.

2.3 Lisboa y la institucionalización de un sistema integrado de fronteras.

La regulación actual del ELSJ se encuentra establecida en el Título V del TFUE, dividido en cinco capítulos²⁵. El cambio producido con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa consiste en la unificación de su régimen jurídico, desapareciendo ya la estructura de los pilares y pasando a ser una competencia compartida.

De este modo, el artículo 3 del TUE establece que la Unión ofrecerá a sus ciudadanos “un espacio de libertad, seguridad y justicia, sin fronteras interiores en el que esté 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”.

Para ello, la estrategia de la Unión se ha centrado en la creación de diferentes mecanismos y entes de gestión. Por un lado, la aprobación del Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios que ha permitido la creación de diversos fondos de financiación en éste ámbito²⁶, tales como el Fondo para las Fronteras Exteriores²⁷, el Fondo Europeo para los Refugiados²⁸, el Fondo Europeo para el Retorno²⁹ y el Fondo Europeo para la integración de nacionales de terceros países³⁰. Por otro lado, debemos destacar la creación de agencias, como la Agencia Frontex.

Finalmente, entre las prioridades políticas que el Consejo Europeo³¹ estableció en el Programa de Estocolmo³², se preveía la mejora de la gestión de los flujos migratorios y

²⁵ El Título V del TFUE, llamado ELSJ, comprende los artículos 67 a 89. El Capítulo I establece las disposiciones generales del ELSJ; el II las políticas sobre control de fronteras, asilo e inmigración; el III la cooperación judicial en materia civil; el IV la cooperación judicial en materia penal; y el V la cooperación policial.

²⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo por la que se establece un Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el período 2007-2013, 06.4.2005.

²⁷ Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo 574/2007, por la que se establece el Fondo para las Fronteras Exteriores para el período 2007-2013. *DOUE* L 144, 06.06.2007.

²⁸ Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo 573/2007, por la que se establece el Fondo Europeo para los Refugiados para el período 2008-2013. *DOUE* L 144, 06.06.2007.

²⁹ Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo 575/2007, por la que se establece el Fondo Europeo para el Retorno para el período 2008-2013. *DOUE* L 144, 06.06.2007.

³⁰ Decisión del Consejo 2007/435, por la que se establece el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para el período 2007-2013. *DOUE* L 168, 28.06.2007.

³¹ Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Bruselas, 10 y 11.12.2009.

de la gestión integrada de la frontera exterior, incluyendo el establecimiento de una política de visados y la mejora de la lucha contra la inmigración irregular. Para ello, se ha seguido la hoja de ruta establecida en el Plan de Acción, prestando especial atención a los desafíos que derivaban del aumento de la delincuencia transfronteriza, abogando por un enfoque coordinado de cooperación, empleando tecnologías avanzadas, y basado siempre en el pleno respeto de los derechos fundamentales y la solidaridad entre Estados miembros³³.

3. La Agencia europea de fronteras exteriores.

3.1 Creación de Frontex: naturaleza, objetivos, competencias y funciones.

El objetivo de obtener un nivel elevado y uniforme de control y vigilancia de las fronteras exteriores provocó que la Comisión se mostrara partidaria de la creación de un órgano común de expertos³⁴. De este modo, un primer órgano se crearía en el marco del Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo (CEIFA)³⁵. Sin embargo, este presentaba limitaciones estructurales para conseguir el fin perseguido³⁶, por lo que el Consejo Europeo decidiría invitar a la Comisión a que examinara la posibilidad de crear un nuevo mecanismo³⁷. Así, la Comisión presentaría su propuesta para la creación de Frontex³⁸, que finalmente sería aprobada por el Reglamento 2007/2004³⁹, estableciendo

³² Programa de Estocolmo: una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano. *DOUE* C 115, 04.05.2010.

³³ Plan de acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo. COM(2010)171 final, 20.04.2010.

³⁴ 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". COM(2002)233 final, 07.05.2002.

³⁵ *Vid.* el Plan para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, aprobado por el Consejo de 13.06.2002. Doc. 10019/02 FRONT 58 COMIX 398, de 14.06.2002, que ratificó la creación de un órgano común de expertos de fronteras exteriores en el marco del Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo.

³⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo con vistas al Consejo Europeo de Tesalónica, relativa al desarrollo de una política común en materia de inmigración ilegal, trata de seres humanos, fronteras exteriores y retorno de residentes ilegales, COM(2003)323.

³⁷ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Salónica, 19 y 20.06.2003. Doc. 11638/03.

³⁸ Propuesta de Reglamento de la Comisión al Consejo por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores. COM(2003)687 final, 11.11.2003.

su sede en Varsovia⁴⁰, y que comenzó su actividad casi un año después.

Frontex tiene carácter independiente, está dotada de presupuesto y personal propio, y financiado a cargo del presupuesto de la UE para garantizar su plena autonomía⁴¹. Es una agencia de las consideradas del primer pilar, distinta a las instituciones comunitarias, y que posee personalidad jurídica propia para ejercer los poderes que se le confieren⁴².

El objetivo de Frontex es lograr la gestión integrada de las fronteras exteriores, garantizando su mejor control y vigilancia. Para ello, asiste a los Estados miembros en la aplicación de los aspectos operativos, poniendo a su disposición asistencia técnica y conocimientos especializados. Paralelamente, Frontex promueve la solidaridad entre ellos, ya que un efectivo control de las fronteras exteriores redundará en una mayor seguridad, no solo para los países fronterizos, si no para todos aquellos que han decidido abolir los controles en sus fronteras.

Por lo tanto, su cometido es favorecer la cooperación, pero permaneciendo en todo caso la competencia sobre el control y vigilancia de las fronteras exteriores en los Estados. Además, dado que la normativa de Frontex supone un desarrollo del acervo Schengen, solo será de aplicación para aquellos Estados que formen parte del mismo⁴³.

Las funciones que el Reglamento de creación de Frontex le atribuye son: la coordinación de las operaciones conjuntas y los proyectos piloto, pudiendo poner a su disposición equipo técnico⁴⁴; ofrecer formación a los agentes de la guardia nacional de fronteras y establecer normas comunes⁴⁵; elaborar y aplicar un modelo común de

³⁹ Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo de 26 de octubre de 2004 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. En adelante Reglamento 2007/2004. *DOUE* L 349, 25.11.2004.

⁴⁰ Decisión del Consejo de 26 de abril de 2005 por la que se establece la sede de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. *DOUE* L 114, 04.05.2005.

⁴¹ Hernández i Sagrera, R., "FRONTEx: ¿Proyección a nivel europeo de la visión de España sobre el control de fronteras?", en Barbé, E. (coord.) *España en Europa 2004-2008*(2008). Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, 4, 2008, pp.1-5, p 1.

⁴² Bermejo, *op.cit.*, p.53.

⁴³ Illamola, *op.cit.*, p 31 y sig.

⁴⁴ Reglamento 2007/2004, artículos 3 y 7.

⁴⁵ Reglamento 2007/2004, artículo 5.

análisis integrado de riesgos⁴⁶, que presentará al Consejo y a la Comisión⁴⁷; realizar un seguimiento de las investigaciones⁴⁸; apoyo en situaciones que exijan una asistencia reforzada y en las operaciones de retorno conjuntas⁴⁹.

Además, la Agencia podrá cooperar con Europol y con otras organizaciones internacionales⁵⁰ y deberá facilitar que los Estados miembros cooperen con terceros países⁵¹, lo que supone ampliar la presencia y ámbito de actuación de la UE más allá de sus fronteras.

3.2 Evaluación, críticas y problemas surgidos en los primeros años de actuación de la Agencia.

Si bien el entonces comisario de Justicia e Interior de la UE alababa la actuación de Frontex en sus primeros años de operatividad, afirmando que tenía un efecto disuasorio en los flujos de inmigración irregular⁵², lo cierto es que pronto surgieron serios interrogantes y problemas.

Uno de los ámbitos controvertidos se producía en la cooperación llevada a cabo mediante los denominados acuerdos de trabajo. En primer lugar, sobre la determinación de su naturaleza jurídica. En todo caso, son diferentes a los acuerdos internacionales. Esto es debido a que, si bien Frontex posee personalidad jurídica propia, no dispone, por otra parte, de subjetividad internacional y, por lo tanto, carece de capacidad para celebrar tratados internacionales. En segundo lugar, los acuerdos de trabajo concluidos no son generalmente publicados, alegando motivos de seguridad, lo que provoca que las

⁴⁶ Vid. “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, pp.1-26, p.8.

⁴⁷ Reglamento 2007/2004, artículo 4.

⁴⁸ Reglamento 2007/2004, artículo 6.

⁴⁹ Reglamento 2007/2004, artículos 8 y 9.

⁵⁰ Reglamento 2007/2004, artículo 13.

⁵¹ Reglamento 2007/2004, artículo 14.

⁵² Illies, M. (2009) “La política de la Comunidad Europea sobre inmigración irregular: medidas para combatir la inmigración irregular en todas sus fases”, *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo 38/2009, pp.1-26, p.7.

acciones se realicen con un alto grado de secretismo⁵³.

Otra de las demandas que se realizaba era la escasez de recursos técnicos y humanos para hacer frente a las oleadas migratorias⁵⁴, que dependían de las aportaciones que quisieran efectuar los Estados y que pone en cuarentena la mencionada solidaridad entre ellos. Las discrepancias en asuntos de este ámbito entre los Estados miembros, principalmente entre los estados ribereños del sur, demandantes de más ayuda, y los nórdicos o centroeuropeos, es un asunto de larga data⁵⁵. Esto revela como la política representa un papel destacado en las decisiones y actuaciones llevadas a cabo por Frontex, aunque técnicamente debiera tratarse de un organismo con carácter independiente⁵⁶.

En último lugar, se realizaban duras críticas a la Agencia por no dar el debido cumplimiento en sus operaciones al Derecho Internacional, en especial a los compromisos internacionales en materia de protección de los derechos humanos⁵⁷, y sobre todo al principio de no devolución. En efecto, el artículo 33 de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados establece la prohibición de poner a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.

Especialmente reprobadas han sido las operaciones marítimas⁵⁸, sobre todo cuando se

⁵³ Vid. Urrea Corres, M. (2012) “El control de fronteras exteriores como instrumento para la seguridad: una aproximación al nuevo marco jurídico de Frontex”, *RIEEE*, pp.153-172. De esta misma autora “Control de fronteras exteriores y seguridad interna en la Unión Europea: la puesta en marcha de Frontex”, en Aldecoa Luzarraga, F. y Sobrino Heredia, J.M., *Migraciones y Desarrollo: II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales*, Marcial Pons, Madrid, pp. 469-482.

⁵⁴ Gustavo Díaz, M. y García Abad Q., (2008) “Migración y seguridad en España: seguridad humana y el control de fronteras. El caso Frontex”, *UNISCI Discussion Papers*, 17, ISSN 1696-2206, pp. 135-150, p. 146 y sig.

⁵⁵ Sorroza Blanco, A. (2007) “Inmigración y Unión Europea: ¿hasta donde podemos llegar juntos?”, *Real Instituto Elcano*, 64, pp. 1-6, p. 3.

⁵⁶ Illies, *op.cit.*, p.7 y sig.

⁵⁷ Carrera, S. (2007) "The European Border Management Strategy: Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands", *CEPS Working Document*, 261, pp. 1-30, p.25 y sig.

⁵⁸ Esteve García, F. “El refuerzo de Frontex: su actividad exterior y el control de sus actos”, en Pi Llorens M. y Zapater Duque E. (coord.) *La dimensión exterior de las Agencias del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia*, Marcial Pons, 2014, p.6. En prensa.

producían interceptaciones de inmigrantes ilegales fuera del mar territorial o zona contigua de un Estado miembro⁵⁹. La no publicidad de los acuerdos con terceros Estados hacían surgir la duda de que Frontex estuviese extralimitando sus competencias⁶⁰, o que dichos acuerdos respetaran el principio de no devolución⁶¹.

3.3 Situaciones de presión urgente y excepcional: creación de equipos de intervención rápida en las fronteras.

El desarrollo de Frontex fue ligado a las prioridades establecidas en el Plan de acción de La Haya, así como en las comunicaciones que la Comisión iba realizando para mejorar su operatividad⁶².

Concretamente, se consideraba que los logros realizados hasta el momento eran insuficientes cuando los Estados miembros debían hacer frente a la llegada de un gran número de nacionales de terceros países de manera ilegal que exigiese una asistencia reforzada⁶³. Para ello el Consejo Europeo⁶⁴ invitó a la Comisión a llevar a cabo una propuesta de creación de equipos de reacción rápida en las fronteras (*Rapid Border Intervention Teams, RABIT*)⁶⁵.

El Reglamento 863/2007 establece un mecanismo que tiene como fin proporcionar

⁵⁹ Vid. Pastor Ridruejo, J.A. “Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales” Tecnos, Madrid, 2013, pp.343-386.

⁶⁰ Martín y Pérez de Nanclares, J. “La dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia: en busca de una acción de la Unión eficaz, coherente y coordinada”, en Martín y Pérez de Nanclares, J., *La dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea*, Iustel, Madrid, 2012, pp.23-42, p. 37 y sig.

⁶¹ Vid. Klepp, A. (2010) “A Contested Asylum System: The European Union between Refugee Protection and Border Control in the Mediterranean Sea”, *EJML*, pp. 1-21.

⁶² Vid. Report on Implementation of the Hague Programme for 2007. COM(2008)373 final, 02.07.2008.

⁶³ Reglamento (CE) 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 (CE) 2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados, considerando 5. *DOUE* L 199, 31.07.2007. En adelante Reglamento 863/2007.

⁶⁴ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas, 15 y 16.12.2005. Doc.15914/05.

⁶⁵ Propuesta de la Comisión sobre equipos de reacción rápida de guardias fronterizos. COM(2006)401 final, 19.07.2006.

ayuda a aquel Estado miembro que expresamente lo solicite, durante un período de tiempo, que en todo caso ha de ser limitado, por encontrarse en una situación de presión urgente y excepcional de llegada a su territorio de una gran afluencia de inmigrantes clandestinos⁶⁶.

Se trata por tanto, de una demanda de ayuda provisional, que el Estado interesado debe realizar a la Agencia⁶⁷. Frente a ésta, el Director ejecutivo de Frontex⁶⁸ debe decidir si se procede al despliegue de los *RABIT* en su territorio, en base a las circunstancias concretas descritas por el Estado miembro solicitante, así como de los análisis de riesgos efectuados por la Agencia, a más tardar en un plazo de cinco días laborables⁶⁹.

Para que la Agencia pueda coordinar de forma efectiva los *RABIT* es preciso que los Estados creen contingentes nacionales de expertos y un punto de contacto nacional encargado de la comunicación con la Agencia⁷⁰.

Los *RABIT* presentan como novedad que la solidaridad entre Estados miembros se hace obligatoria, en el sentido en que los expertos de otros Estados deben intervenir si así lo decide la Agencia⁷¹.

Esta primera modificación del marco jurídico de Frontex se llevó a cabo unos meses después de que sucediera una trágica catástrofe humanitaria en las Islas Canarias, en la que miles de inmigrantes subsaharianos colapsaron los servicios sociales y el número de fallecidos en el mar fue muy elevado⁷². La crisis constataba la necesidad de adoptar nuevos mecanismos de refuerzo fronterizo y será el momento en el que las fronteras marítimas comiencen a recibir un trato específico⁷³.

⁶⁶ Reglamento 863/2007, considerandos 4 a 7.

⁶⁷ Reglamento 863/2007, considerando 2.

⁶⁸ *Vid.* Anexo 4.

⁶⁹ Reglamento 863/2007, artículo 8 quinquies.

⁷⁰ Illamola, *op.cit.*, p. 36 y sig.

⁷¹ Papastavridis, E. (2010) “‘Fortress Europe’ and FRONTEX: within or Without International Law?”. *NJIL*, 79, pp.75-111, p. 78.

⁷² *Vid.* Acosta Sánchez, M. A., Del Valle Gálvez, A. (2006) “La crisis de los cayucos – La Agencia Europea de Fronteras-FRONTEX y el control marítimo de la inmigración clandestina”, *Tiempo de Paz*, 83, pp.19- 30.

⁷³ Quindimil López, J.A. (2012) “La Unión Europea, Frontex y la seguridad en las fronteras marítimas.

La primera solicitud de despliegue de un equipo *RABIT* se produjo en 2010 por parte del Gobierno de Grecia ante la llegada diaria a su Estado de unos 350 inmigrantes ilegales que cruzaban la frontera con Turquía⁷⁴.

3.4 La reforma de Frontex a la luz del nuevo reglamento: refuerzo de las capacidades operativas y mayor compromiso con los Derechos Humanos y el Derecho Internacional.

Habida cuenta de las evaluaciones llevadas a cabo por la Comisión⁷⁵ sobre la experiencia práctica obtenida en los primeros años de trabajo de la Agencia, se decide fortalecer su mandato, mediante la revisión de su marco jurídico. Así, se aprobó el Reglamento 1168/2011⁷⁶, centrado en mejorar los problemas detectados.

En primer lugar, reforzar capacidades ya adquiridas. Tal es el caso de los análisis de riesgo, un mecanismo que el propio Reglamento define como clave para que las operaciones se lleven a cabo, por lo que se precisa mejorar su calidad⁷⁷. Además, la nueva normativa obliga a incrementar en detalle los planes operativos que establecen los aspectos organizativos de las operaciones conjuntas y los proyectos piloto, así como el hecho de que su proyección se lleve a cabo con mayor antelación a su inicio.

En segundo lugar, por lo que respecta a la escasez de medios con los que la Agencia contaba, supeditados a la solidaridad de los Estados, se adoptan varias medidas.

Por un lado, sobre la aportación de medios humanos, se establece la obligación para Frontex de crear equipos de agentes de la guardia de fronteras en cuya composición no

¿Hacia un modelo europeo de seguridad humanizada en el mar?, *RDCE*, 41, pp.57-118, p.72 y sig.

⁷⁴ FRONTEX, *Press pack*, May 2011, pp.1-32., p. 11

⁷⁵ *Vid.* Commission staff working document - Impact assessment accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX). SEC(2010)149.

⁷⁶ Reglamento (UE) 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 que modifica el Reglamento (CE) 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, en *DOUE L* 304, 22.11.2011. En adelante Reglamento 1168/2011.

⁷⁷ Reglamento 1168/2011, artículo 4.

solo participará la Agencia, si no que se determina el deber expreso para los Estados de aportar un contingente nacional a estos equipos para las operaciones, planificados en base a la situación concreta a la que se enfrentan, mediante negociaciones y acuerdos bilaterales entre la Agencia y los Estados Miembros⁷⁸. Por otro, en relación a la aportación de equipo técnico, la nueva normativa incluye la posibilidad de que Frontex adquiera parte del equipo técnico necesario para llevar a cabo las operaciones de control de fronteras exteriores. Nuevamente ésta obligación no recaerá sólo en la Agencia, si no que los Estados miembros deben contribuir a dicho contingente. Para su mejor gestión, la Agencia lleva a cabo un registro centralizado del equipo técnico (*Central Record of Available Technical Equipment, CRATE*)⁷⁹.

En lo que respecta a las dudas jurídicas sobre el adecuado respeto de los compromisos internacionales, debemos señalar previamente la reforma introducida por Lisboa. En base a la misma, se ha producido un refuerzo de los mecanismos de garantía de los derechos fundamentales. Ello se debe a la adquisición de fuerza vinculante de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE)⁸⁰, así como la voluntad de llevar a cabo una pronta adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), que aseguraría un control de carácter externo⁸¹.

En aras de solventar la ausencia de regulación expresa en esta materia cometida por el anterior Reglamento, la nueva normativa lleva a cabo constantes menciones a lo largo de todo el texto acerca del compromiso asumido por la Agencia en cuanto al respeto de toda la legislación pertinente sobre derechos fundamentales y Derecho internacional en el ejercicio de sus funciones.

En conexión con el respecto de estos aspectos humanitarios, se le asignan a Frontex una serie de nuevas funciones, como su obligación de elaborar un Código de Conducta para las operaciones, en el que se establezca el necesario respeto a los derechos

⁷⁸ Reglamento 1168/2011, artículo 3 ter.

⁷⁹ Reglamento 1168/2011, artículo 7.

⁸⁰ Martín y Pérez de Nanclares J. (2012) “Seguridad y acción exterior de la Unión Europea: la creciente relevancia de la dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia”, *RIEEE*, pp.133-152, p. 147.

⁸¹ Pastor Ridruejo, J.A. “La adhesión de la Unión Europea a la Convención sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales”, en Martín y Pérez de Nanclares J., *El Tratado de Lisboa. La salida a la crisis constitucional*, Madrid, AEPDIRI-Iustel, 2008, pp.151-157, p.151.

fundamentales, siendo de especial atención los menores que no estén acompañados o las personas que buscan protección internacional⁸². También, en relación a la función de la Agencia como formador de los agentes de la guardia de fronteras, se incluye una alusión expresa al deber de que en dicha instrucción se incluya el conocimiento del respeto a los derechos fundamentales⁸³.

Pero además, con el objetivo de llevar a cabo un control eficaz, la Agencia deberá, por una parte, desarrollar una estrategia en materia de derechos fundamentales y establecer un mecanismo eficaz para su creación y, por otra, designar un agente responsable en materia de derechos fundamentales y crear un Foro Consultivo en asuntos de derechos fundamentales. Este Foro tendrá asignado un papel de asistencia al Director ejecutivo y al Consejo de administración de Frontex, debiendo ser previamente consultado para llevar a cabo la estrategia en materia de derechos fundamentales, el Código de conducta, así como los programas de formación de agentes. Podrán participar en el Foro Consultivo otros órganos, tanto de la UE como de fuera, vinculados con éste ámbito, tales como la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, la Agencia de Derechos Fundamentales, o el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados⁸⁴.

No obstante, el Reglamento 1168/2011 adolece de bastante imprecisión a la hora de perfilar las funciones exactas o el grado de influencia que el Foro Consultivo y el agente responsable de derechos fundamentales van a desempeñar en el marco de las operaciones de la Agencia⁸⁵.

Con respecto a la cooperación de Frontex, a través de los acuerdos de trabajo, con otras Agencias y órganos de la UE, si bien anteriormente se limitaba Europol, se amplía ahora a todas aquellas que sean competentes en ámbitos que el Reglamento Frontex regula. Tal es el caso nuevamente de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo o la Agencia de Derechos Fundamentales, no siendo, no obstante, una lista cerrada⁸⁶.

Y en cuanto a la facilitación de los acuerdos de trabajo que sirvan de base legal para determinadas operaciones, como es el caso de aquellas en las que se necesita patrullar

⁸² Reglamento 1168/2011, artículo 2 bis.

⁸³ Reglamento 1168/2011, artículo 5.

⁸⁴ Reglamento 1168/2011, artículo 26 bis.

⁸⁵ Quindimil, *op.cit.*, p.111.

⁸⁶ Reglamento 1168/2011, artículo 13.

en aguas soberanas de terceros estados⁸⁷, se fomenta su realización también dentro del máximo del Derecho internacional. Ciertamente, en este tipo de operaciones es donde mayor ambigüedad se plantea en torno a las obligaciones legales que los Estados miembros participantes han de respetar, y donde mayores críticas se han realizado sobre posibles violaciones de derechos humanos, o del principio de no devolución, acentuado por la regla del secretismo que continúa rigiendo las operaciones, por lo que resulta difícil determinar hasta que punto Frontex está realmente cumpliendo con los compromisos que asumió en su última reforma⁸⁸.

En conclusión, el nuevo Reglamento introdujo un contrapeso entre el fortalecimiento de las funciones de la Agencia, en aras de una mayor seguridad, con la obligación de llevarlas bajo el pleno respeto del Derecho de la UE, así como del Derecho Internacional pertinente. Con todo ello, el debate sobre una revisión de la estrategia y mandato de Frontex a largo plazo continúa abierto de cara a posibles modificaciones futuras⁸⁹.

4. El refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales.

4.1 La especial dificultad de las operaciones marítimas.

La presión de la inmigración ilegal procedente de la costa africana viene produciendo desde hace años graves crisis humanitarias provocadas por el elevado número de emigrantes ilegales que tratan de alcanzar las fronteras marítimas meridionales de la UE⁹⁰. Esto ha puesto de relieve que el grueso de esta frontera supone el mayor desafío en términos de seguridad fronteriza para la UE, lo que ha originado que se tenga por necesario un mayor refuerzo del control y vigilancia de dicha zona⁹¹. No obstante, no se trata solamente de prevenir futuras crisis humanitarias, sino también de luchar contra el

⁸⁷ Urrea, *op.cit.*, p. 162 y sig.

⁸⁸ Papastavridis, *op.cit.*, p. 110.

⁸⁹ *Vid. Futures of Borders. A Forward Study of European Border Checks*, Diciembre, 2011.

En http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Futures_of_Borders. [Consultado el 10.04.2014]

⁹⁰ Olesti Rayo A. (2010), “La Unión Europea y la progresiva creación de un régimen comunitario de extranjería”, *RCDP*, 40, pp. 1-19, p.10.

⁹¹ Quindimil, *op.cit.*, p.60 y sig.

incremento de la criminalidad en el mar⁹².

Así lo venía estableciendo el Consejo Europeo en los primeros años de funcionamiento de Frontex, por lo cual invitó a la Comisión a que, en cooperación con Frontex, determinara qué nuevas medidas se podían implementar. La respuesta de la Comisión, a fin de proteger el sistema Schengen y prevenir más tragedias marítimas, fue la adopción de ciertas medidas a partir de un doble enfoque. Por una parte, consolidar las ya existentes relaciones de cooperación con terceros países. Y por otra, el establecimiento de medidas operativas para la lucha contra la inmigración ilegal, la protección de los refugiados, y el refuerzo del control y vigilancia de la frontera marítima exterior. Entre estas medidas se encuentra la creación de nuevas herramientas, como la Red de patrullas costeras (*European Border Patrols Network, EPN*) o el sistema europeo común de vigilancia de las fronteras (Eurosur)⁹³.

Pero además, la complejidad de las operaciones en alta mar, condujo a la UE a establecer la normativa aplicable en estos supuestos específicos⁹⁴, ya que, para que las operaciones de Frontex cumplan los objetivos marcados, resulta necesario que pueda actuar más allá de las aguas jurisdiccionales de los Estados miembros⁹⁵. Para ello, el Consejo aprobó la Decisión 2010/252⁹⁶, anulada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), que estimó que las normas con incidencia relevante sobre los derechos fundamentales deben ser adoptadas por el procedimiento legislativo ordinario⁹⁷. Esta

⁹² Sobrino Heredia J.M. (2007) “La protección marítima, nueva dimensión de la política marítima de la Unión Europea”, *RDCE*, 27, pp. 417-462, p.427 y sig.

⁹³ Comunicación de la Comisión para el refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea. COM(2006)733 final.

⁹⁴ Urrea Corres, M. “El control de...”, *op.cit.*, p.247.

⁹⁵ Oanta, G.A. (2011) “Desarrollos jurídicos controvertidos en la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores de la Unión Europea en el marco de FRONTEX. A propósito de la Decisión 2010/252/UE”, en *El desarrollo del Tratado de Lisboa: un balance de la Presidencia española*, Colección Escuela Diplomática, 17, pp.171-196, p.173.

⁹⁶ Decisión 2010/252/UE del Consejo 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 la Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. *DOUE* L 111, 04.05.2010.

⁹⁷ *Vid.* Sentencia TJUE de 5 de septiembre de 2012. Asunto C-355/10. Parlamento contra Consejo.

situación comportó que la Comisión elaborase una propuesta de reglamento⁹⁸ que tendrá por objeto sustituir el acto anulado⁹⁹. Lo cierto es que el alcance y contenido de la propuesta son similares a los de la Decisión, normas y directrices aplicables a las operaciones de vigilancia marítimas, pero precisando que esta vigilancia no se limita a la detección de los intentos de cruce ilegal, sino que engloba también disposiciones dirigidas a abordar las situaciones de búsqueda, salvamento y desembarco que pueden surgir durante una operación¹⁰⁰. Teniendo en cuenta que algunas situaciones pueden implicar emergencias humanitarias, aunque la Agencia no sea un organismo de búsqueda y salvamento, establece que durante una operación marítima debe ayudar a los Estados miembros a cumplir su obligación, en virtud del Derecho marítimo internacional, de prestar ayuda a las personas en situación de peligro. Así, la propuesta establece normas sobre cómo abordar estas situaciones¹⁰¹, así como esclarecer qué reglas deben aplicarse para decidir el lugar de desembarco de los inmigrantes que, según la opinión de la Comisión, es una de las causas más polémicas¹⁰².

Así, Frontex ha sido y es objeto de constante revisión y por lo que respecta a la alegada complejidad que las operaciones marítimas representan, se menciona incluso la posibilidad de derivar hacia una agencia única centrada en exclusiva en la seguridad y la protección marítima¹⁰³.

⁹⁸ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. COM(2013)0197 final. En adelante, propuesta de Reglamento.

⁹⁹ En el momento de cierre del presente trabajo la propuesta de Reglamento sigue pendiente de aprobación.

¹⁰⁰ Apartado 5.1.2 de la propuesta de Reglamento.

¹⁰¹ Considerando 2 y artículo 9 de la propuesta de Reglamento.

¹⁰² Martínez-Almeida de Navasqués, M. (2014) “El control de la inmigración ilegal en la frontera exterior del Mediterráneo Central”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, pp.1-7, p. 5.

¹⁰³ Quindimil, *op.cit.*, p.102.

4.2 La Red de Patrullas Costeras.

La creación de la *EPN* está basada en el estudio de viabilidad “MEDSEA”¹⁰⁴ elaborado por Frontex, cuyo objetivo inmediato es la prevención y gestión de las situaciones de crisis migratoria.

En dicho estudio, Frontex señala la necesidad de que una *EPN* se desarrolle con carácter permanente en las fronteras exteriores marítimas meridionales. Además, esta red prevé no solo la participación de los Estados miembros de la UE, sino también de países del Norte de África, con la intención de mejorar la gestión de riesgos, la cooperación y el intercambio de información diario. Para ello, la Comisión abogaba por la creación de una estructura consistente en establecer Centros de Coordinación Nacional en cada Estado miembro mediterráneo conectados, tanto a una red de Frontex, como a unas Entidades Operativas, en cada área operativa cubierta por las patrullas, a nivel nacional¹⁰⁵. Se trata, por lo tanto, de asegurar la plena comunicación entre ambos niveles, evitando solapamientos entre los Estados participantes¹⁰⁶.

4.3 El sistema europeo de vigilancia de fronteras Eurosur.

Siguiendo las recomendaciones del estudio BORTEC¹⁰⁷, se aprobó el Reglamento 1052/2013 por el que se crea el sistema Eurosur¹⁰⁸. En el propio Reglamento se recoge el hecho de como la práctica de viajar en pequeñas embarcaciones en alta mar ha supuesto el terrible aumento del número de inmigrantes que perecen ahogados en las fronteras¹⁰⁹. De este modo, su objetivo principal es reforzar el intercambio de

¹⁰⁴ Vid. Frontex feasibility study on Mediterranean Coastal Patrol Network-MEDSEA, Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 20.11.2006. Doc. 12049/06. Parcialmente desclasificado.

¹⁰⁵ Vid. Anexo 5.

¹⁰⁶ Comunicación de la Comisión para el refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea. COM(2006)733 final, 30.11.2006.

¹⁰⁷ Vid. Anexo 7 de Examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR) – Impact Assessment, Commission Staff Working Document, Bruselas, de 13.02.2008. SEC(2008)152. Parcialmente desclasificado.

¹⁰⁸ Reglamento (UE) 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* L295, 06.11.2013. En adelante Reglamento 1052/2013.

¹⁰⁹ Reglamento 1052/2013, considerando 2.

información y la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros entre sí, así como entre éstas y la Agencia para prevenir estas situaciones¹¹⁰.

El sistema Eurosur, que se venía esbozando desde años atrás, fue aprobado finalmente en un contexto muy significativo. Con el estallido de la primavera árabe en 2010 y la situación de inestabilidad en Estados como Siria, Egipto, Libia y Túnez, la presión migratoria se ha incrementado notoriamente en los últimos años. Frontex señala que más de 45.000 inmigrantes intentaron cruzar el Mediterráneo con dirección a la UE durante el 2013, principalmente desde dichos Estados. Con la tragedia ocurrida en Lampedusa el 3 de octubre de 2013, en la que un barco con inmigrantes africanos se hundió muy próximo a la costa, dejando 366 fallecidos, se comenzó a cuestionar más que nunca la viabilidad del sistema articulado por Frontex¹¹¹. Se originó entonces un llamamiento por parte de los dirigentes y los ciudadanos de la UE para que se adoptaran medidas. El tema se incluyó en el orden del día del Consejo JAI celebrado 3 días después, en el que se propuso el establecimiento de un Grupo de Trabajo para el Mediterráneo presidido por la Comisión. Este dispuso una serie de medidas a corto y largo plazo, dando prioridad a las medidas de carácter preventivo a través de la cooperación con los terceros Estados de origen y de tránsito de la emigración presentadas por la Comisión un mes más tarde. En su comunicación, la Comisión también apuntó la posibilidad que ofrecía el sistema Eurosur, que había entrado en vigor unos días antes, para mejorar el conocimiento de la situación y detectar las rutas y métodos empleados para la inmigración ilegal¹¹².

De este modo, Eurosur establece una infraestructura cuyo fin es dotarse de los medios más propicios para enfrentar cada situación específica, así como para proporcionar una mayor capacidad de reacción, que permita detectar las embarcaciones, y con ello, asegurar el salvamento de los inmigrantes que van a bordo, a la vez que se combate la delincuencia organizada. Todo ello, sin olvidar, la posibilidad de que vayan a bordo personas que requieran protección internacional¹¹³.

¹¹⁰ Reglamento 1052/2013, artículo 1.

¹¹¹ Martínez-Almeida, *op.cit.*, p. 1 y sig.

¹¹² *Vid.* Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the work of the Task Force Mediterranean. Bruselas. COM(2013)869 final, 4.12.2013

¹¹³ Reglamento 1052/2013, considerandos 1 a 3.

Los componentes que conforman el marco de Eurosur son, de una parte, los Centros nacionales de coordinación que deben elaborar, respectivamente, un mapa de situación nacional que ofrezca información precisa sobre las fronteras, obtenida por sus sistemas de vigilancia, sensores, patrullas u otras fuentes¹¹⁴. De otra parte, Frontex lleva a cabo un mapa de situación a nivel europeo y un mapa de información prefronteriza¹¹⁵. Para garantizar una conexión rápida y directa entre los distintos niveles, la Agencia establecerá una red de comunicación que deberá estar operativa las 24 horas del día, todos los días de la semana, que garantice el intercambio bilateral y multilateral en tiempo cuasireal de la información necesaria¹¹⁶. Entre sus cometidos, también está el de determinar la responsabilidad de cada uno en el control de las fronteras, por ejemplo en el caso de que se deba proceder a realizar un salvamento de inmigrantes en el mar¹¹⁷.

5. La acción sobre el terreno de Frontex: un éxito relativo.

5.1 Ruta Occidental hacia las Islas Canarias. Operación Hera.

Gracias a la efectividad de las medidas adoptadas en el Estrecho de Gibraltar, ruta tradicional de inmigración ilegal, se produjo el desplazamiento de dichos flujos hacia las Islas Canarias, travesía que aumentaba el peligro y la distancia para las deficientes embarcaciones empleadas, y que originó en 2006 la ya mencionada crisis de los cayucos¹¹⁸. La respuesta de Frontex fue la operación conjunta Hera, que se desarrolló en varias fases, y que continúa vigente. La operación comenzó con retraso y teniendo gran escasez de medios. De trece Estados que se comprometieron a participar, sólo cuatro aportaron medios, comenzando las dudas sobre la solidaridad efectiva entre los Estados¹¹⁹. Es por éste motivo que fue necesario un gran incremento de dotación presupuestaria a cargo del presupuesto de la UE para mejorar las capacidades de Frontex¹²⁰. Sin embargo, en los años siguientes se ha conseguido casi paralizar el flujo

¹¹⁴ Reglamento 1052/2013, artículo 9.

¹¹⁵ Las fuentes empleadas para elaborarlos son muy amplias, reguladas en el Reglamento 1052/2013, artículos 10 y 11

¹¹⁶ *Vid.* Anexo 6.

¹¹⁷ Esteve, *op.cit.*, p. 8. En prensa.

¹¹⁸ Acosta, *op.cit.*, p. 19 y sig.

¹¹⁹ Estos Estados fueron Italia, Luxemburgo, Finlandia y Portugal.

¹²⁰ Del 1,5 millones de euros para el año 2006, se pasó a 287 millones para el período 2007-2013, de los

de inmigración hacia esta zona. De los casi 32.000 inmigrantes que llegaron a la costa en 2006, desde el año 2010 a la actualidad parece haber una situación estable¹²¹. En 2013 las embarcaciones detectadas no llegaban a las 300¹²². Frontex basa su éxito en los acuerdos bilaterales firmados por España con Mauritania y Senegal. Sin embargo, se ha denunciado que las interceptaciones de embarcaciones en aguas de senegalesas y mauritanas y su posterior repatriación al país de origen niegan a los pasajeros la posibilidad de solicitud de asilo, siendo, además, imposible conocer los términos de los acuerdos celebrados¹²³.

5.2 Ruta del Mediterráneo Central. Operación Hermes.

Hermes, al igual que la operación Hera, comenzó con escasez de participación de otros Estados y de presupuesto¹²⁴. La operación abarcaba la ruta del Mediterráneo Central, relativamente estable hasta 2010 debido a la situación económica de Libia y el acuerdo bilateral que este Estado tenía con Italia. Con el estallido de los conflictos civiles en Túnez y Libia en 2011, la presión migratoria se disparó, llegando ese año hasta 64.000 inmigrantes a las costas de Italia y Malta¹²⁵. En este contexto, las medidas adoptadas eran insuficientes para afrontar la situación, siendo necesario iniciar una nueva fase de la operación Hermes reforzada, ya dentro de un marco jurídico diferente, en la que un gran número de Estados miembros enviaron activos y expertos¹²⁶, siendo el presupuesto para ese año de casi 15 millones de euros¹²⁷. En los siguientes meses de la operación se redujo en un 75% el número de llegadas, en lo que tuvo mucho que ver el acelerado acuerdo de repatriación firmado entre Italia y Túnez. Con la caída del régimen de Gadafi la situación parecía más estable, pero en 2013 se produjo un nuevo incremento

que un 46,2% eran para las operaciones marítimas. *Vid.* Anexos 7, 8 y 9.

¹²¹ *Vid.* Anexo 10.

¹²² *Vid.* Anexo 11.

¹²³ Jeandesboz, J. (2008) “Reinforcing the Surveillance of EU Borders. The Future Development of FRONTEX and EUROSUR”, *CEPS Challenge Programme*, 11, pp. 1-21. p. 15 y sig.

¹²⁴ *Archive of operations. Hera.* En <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/50Q1X4> [Consultado el 02.05.2014].

¹²⁵ *Vid.* Anexo 12.

¹²⁶ Comunicado de prensa Consejo JAI, sesión 3071, de 24 y 25.02.2011. PRESSE38, PRCO11.

¹²⁷ *Archive of operations. Hermes.* En <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/aWEw6x> [Consultado el 02.05.2014].

de las llegadas, algunas de ellas en embarcaciones abarrotadas, que provocaron la tragedia de Lampedusa¹²⁸.

Todo ello ha dejado entrever que, aunque las mejoras en términos de dotación de recursos es notable, han sido insuficientes para prevenir determinadas tragedias en el mar. Este hecho ha propiciado la búsqueda de nuevos mecanismos, principalmente basados en las nuevas tecnologías, como es el sistema Eurosur, que se espera que tenga un papel crucial, a lo que tendremos que esperar que se lleve a cabo una primera evaluación de su práctica para comprobar el alcance de su efectividad.

Ciertamente, la principal diferencia que supone el relativo éxito de la operación Hera, en comparación con Hermes, es la ejecución de los convenios de retorno efectivos. Así, Frontex señala la enorme dependencia de estos convenios con terceros Estados para que la situación en el Atlántico continúe bajo control. De producirse una situación de inestabilidad en dichos Estados, como sucede con los que se encuentran en la ruta del Mediterráneo central, la inmigración irregular podría volver a repuntar con rapidez, pese a los esfuerzos de vigilancia¹²⁹.

¹²⁸ Vid. Anexo 13.

¹²⁹ Frontex, *Annual Risk Analysis*, 2013, pp.1-84, p.32.

6. Consideraciones finales.

El desarrollo experimentado por Frontex en tan sólo una década es de gran notoriedad y su labor para el control de las fronteras se ha mostrado ciertamente eficaz. Sin embargo, no parece que las mejoras en todas las dimensiones que afectan a sus operaciones hayan evolucionado de manera homogénea. Si bien el avance de los logros conseguidos por lo que respecta a la deficiente dotación de recursos, así como el empleo de modernas tecnologías es notable, no tan positivo es el análisis del aspecto humanitario.

Frontex comenzó sus actividades con pocos medios, pero pronto crecieron exponencialmente, multiplicando su presupuesto desde 2005 por 15. Por lo que respecta al aspecto humanitario, merecedor de reconocimiento es el expreso compromiso manifestado por la Agencia para que no se produzca ninguna violación de derechos humanos o de sus compromisos internacionales en el marco de sus actuaciones. Pero, toda vez que sus acuerdos de trabajo continúen sin ser objeto de publicación, será muy difícil verificar que dicho compromiso se está cumpliendo. Con el fin de mejorar las críticas en este sentido, se viene proponiendo una mayor participación del Parlamento Europeo, en el sentido de que éste apruebe los tipos de acuerdos que se pueden llevar a cabo, así como una mayor rendición de cuentas por parte de Frontex de las operaciones realizadas.

Como hemos señalado, tanto la configuración como el desarrollo de Frontex se han visto condicionados por los flujos migratorios, que aumentan ante situaciones convulsas en los tradicionales Estados de origen de la inmigración. El impacto de estas crisis sucesivas en la UE ha hecho que se ponga más énfasis en la preservación de la seguridad, olvidando lamentablemente en la mayoría de ocasiones el elemento humanitario que suponen las personas que intentan cruzar las fronteras.

En éste contexto, es imprescindible subrayar la especial importancia que toman los acuerdos de trabajo de la Agencia y de los Estados miembros con terceros Estados, y como la estabilidad de los Gobiernos de dichos terceros Estados y su colaboración con Frontex suponen uno de los principales elementos para determinar el éxito o el fracaso de las operaciones.

Los Estados ribereños de la UE sufren en primera línea esta presión migratoria. Sin

embargo, no debemos olvidar que las fronteras exteriores de la UE son fronteras comunes, por lo que la inmigración ilegal es un problema que afecta a todos los Estados del área Schengen. Para continuar avanzando en la mejora de la gestión integral se requiere superar las discrepancias entre los Estados miembros y conseguir la efectiva solidaridad entre ellos, dejando al margen intereses particulares.

Además, como hemos visto, el éxito de las operaciones en términos numéricos del descenso de la inmigración ilegal a la UE tiene un efecto disuasorio en esa zona, pero también la búsqueda de rutas de entrada alternativas, en ocasiones más largas y arduas, y que suponen que las personas que intentan cruzar la frontera corran un grave peligro para su vida.

Finalmente, es necesario destacar que el fenómeno de la inmigración está sujeto a diversos factores y acontecimientos difíciles de predecir. Por ello, la UE y Frontex, para evitar que se reproduzcan las últimas tragedias que han acaparado la atención de la opinión pública, deberán determinar la gestión de posibles nuevos problemas a los que deban enfrentarse. Para ello resulta esencial el fortalecimiento de las relaciones exteriores, en aras de consolidar los acuerdos de trabajo, así como la búsqueda de nuevos mecanismos en materia de vecindad, inmigración y asilo, que no consistan sólo en establecer barreras, y que pongan fin al trágico escenario de pérdida de vidas humanas en el mar.

7. Referencias bibliográficas.

Monografías

Esteve García, F. “El refuerzo de Frontex: su actividad exterior y el control de sus actos”, en Pi Llorens M. y Zapater Duque E. (coord.) *La dimensión exterior de las Agencias del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia*, Marcial Pons, 2014- En prensa.

Hernández i Sagrera, R., “FRONTEX: ¿Proyección a nivel europeo de la visión de España sobre el control de fronteras?”, en Barbé, Esther (coord.) *España en Europa 2004-2008 (2008). Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea*, núm. 4, Institut Universitari d’Estudis Europeus, 2008, pp.1-5.

Liñán Nogueras, D.J. “El Espacio de libertad, seguridad y justicia”, en Mangas Martín, A. y Liñán Nogueras, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2012, pp. 85- 118.

Lirola Delgado, I. “Elementos de una política común de inmigración de la Unión Europea: una lectura crítica”, en Pi Llorens M. y Zapater Duque E. *¿Hacia una Europa de las personas en el espacio de libertad, seguridad y justicia?*, Madrid, Marcial Pons, 2010, pp.47-66.

Pastor Ridruejo, J.A. “La adhesión de la Unión Europea a la Convención sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales”, en Martín y Pérez de Nanclares J., *El Tratado de Lisboa. La salida a la crisis constitucional*, Madrid, AEPDIRI-Iustel, 2008, pp.151-157.

Pastor Ridruejo, J.A. “Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales” Tecnos, Madrid, 2013, pp.343-386.

Martín y Pérez de Nanclares, J. “La dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia: en busca de una acción de la Unión eficaz, coherente y coordinada”, en Martín y Pérez de Nanclares, J., *La dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea*, Iustel, Madrid, 2012, pp.23-42.

Urrea Corres, M. “El control de las fronteras de la Unión Europea y su dimensión exterior: algunos interrogantes sobre la actuación de FRONTEX”, en Martín y Pérez de

Nanclares, J., *La dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea*, Iustel, Madrid, 2012, pp.235-254.

Artículos

Acosta Sánchez, M. A., Del Valle Gálvez, A. (2006) “La crisis de los cayucos – La Agencia Europea de Fronteras-FRONTEx y el control marítimo de la inmigración clandestina”, *Tiempo de Paz*, núm. 83, pp.19- 30.

Bermejo Casado, R. (2010) “El proceso de institucionalización de la cooperación en la gestión operativa de las fronteras externas de la UE. La creación de Frontex”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 91, pp.29-62.

Brouwer, E. (2003) “Immigration, Asylum and Terrorism: A Changing Dynamic Legal and Practical Developments in the EU in Response to the Terrorist Attacks of 11.09”, *European Journal of Migration and Law*, núm. 4, pp.399-424.

Carrera, S. (2007) "The European Border Management Strategy: Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands", *CEPS Working Document*, núm. 261, pp.1-30.

Fernández Rozas, J.C. (2004) “El espacio de libertad, seguridad y justicia consolidado por la Constitución Europea”, *Revista Jurídica Española La Ley*, núm 4, pp.1867-1881.

“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, pp.1-26

Gustavo Díaz, M. y Gracia Abad Q., (2008) “Migración y seguridad en España: seguridad humana y el control de fronteras. El caso Frontex”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 17, ISSN 1696-2206, pp.135-150.

Jeandesboz, J. (2008) “Reinforcing the Surveillance of EU Borders. The Future Development of FRONTEx and EUROSUR”, *CEPS Challenge Programme*, núm. 11, pp. 1-21.

Illamola Dausà, M. (2008) “Hacia una gestión integrada de las fronteras. El Código de Fronteras Schengen y el cruce de fronteras en la Unión Europea”. *Revista CIDOB*

d'Afers Internationals, núm.15, pp.1-103.

Illies, M. (2009) “La política de la Comunidad Europea sobre inmigración irregular: medidas para combatir la inmigración irregular en todas sus fases”, *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo 38/2009, pp.1-26.

Klepp, A. (2010) “A Contested Asylum System: The European Union between Refugee Protection and Border Control in the Mediterranean Sea”, *European Journal of Migration and Law*, pp. 1-21.

Martín y Pérez de Nanclares J. (2012) “Seguridad y acción exterior de la Unión Europea: la creciente relevancia de la dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 0, pp.133-152.

Martínez-Almeida de Navasqués, M. (2014) “El control de la inmigración ilegal en la frontera exterior del Mediterráneo Central”, *Ánisis del Real Instituto Elcano*, pp.1-7.

Oanta, G.A. (2011) “Desarrollos jurídicos controvertidos en la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores de la Unión Europea en el marco de FRONTEX. A propósito de la Decisión 2010/252/UE”, en *El desarrollo del Tratado de Lisboa: un balance de la Presidencia española*, Colección Escuela Diplomática, núm. 17, pp.171-196.

Olesti Rayo, A (2008) “Las políticas de la Unión Europea relativas al control en las fronteras, asilo e inmigración”, *Revista de derecho constitucional europeo*, núm. 10, pp.13-48.

Olesti Rayo A. (2010), “La Unión Europea y la progresiva creación de un régimen comunitario de extranjería”, *Revista catalana de dret públic*, núm. 40, pp.1-19.

Papastavridis, E. (2010) “'Fortress Europe' and FRONTEX: within or Without International Law?”. *Source Nordic Journal of International Law*, núm. 79, pp.75-111.

Quindimil López, J.A. (2012) “La Unión Europea, Frontex y la seguridad en las fronteras marítimas. ¿Hacia un modelo europeo de seguridad humanizada en el mar?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 41, pp.57-118.

Sobrino Heredia J.M. (2007) “La protección marítima, nueva dimensión de la política

marítima de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 27, pp.417-462.

Sorroza Blanco, A. (2007) “Inmigración y Unión Europea: ¿hasta dónde podemos llegar juntos?”, *Real Instituto Elcano*, núm 64, pp.1-6.

Urrea Corres, M. (2007) “Control de fronteras exteriores y seguridad interna en la Unión Europea: la puesta en marcha de Frontex”, en Aldecoa Luzarraga, F. y Sobrino Heredia, J.M., *Migraciones y Desarrollo: II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales*, Marcial Pons, Madrid, pp.469-482.

Urrea Corres, M. (2012) “El control de fronteras exteriores como instrumento para la seguridad: una aproximación al nuevo marco jurídico de frontex”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm 0, pp.153-172.

Van Ouirive, L. (2001) “Historia del Acuerdo y del Convenio de Schengen”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 53, pp.43-61.

8. Anexos.

Anexo 1. Índice de siglas y abreviaturas.

BENELUX	Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo
BORTEC	Nombre de un estudio realizado por FRONTEX
CAJI	Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior
CE	Consejo Europeo
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
CDFUE	Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea
CEIFA	Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo
CNUDM	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
CPJP	Cooperación Policial y Judicial en materia Penal
<i>CRATE</i>	<i>Central Record of Available Technical Equipment.</i>
<i>DOUE</i>	<i>Diario Oficial de la Unión Europea</i>
ELSJ	Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia
<i>EPN</i>	<i>European Border Patrols Network</i>
EUROPOL	Oficina Europea de policía
EUROSUR	Sistema Europeo de vigilancia de fronteras
FRONTEX	Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea
JAI	Justicia y Asuntos de Interior
MEDSEA	Nombre de un informe realizado por FRONTEX
<i>RABIT</i>	<i>Rapid Border Intervention Teams</i>
TCE	Tratado de la Comunidad Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UCEFE	Unidad Común de Expertos en Fronteras Exteriores
UE	Unión Europea

Anexo 2. Estados en el espacio Schengen.

ESTADOS MIEMBROS DE LA UE QUE PARTICIPAN EN EL ESPACIO SCHENGEN (*)

1995: Alemania, Bélgica, España, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal
1997: Austria, Italia
2000: Grecia
2001: Dinamarca, Finlandia, Suecia
2007: Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa

ESTADOS NO MIEMBROS DE LA UE QUE PARTICIPAN EN EL ESPACIO SCHENGEN (*)

2001: Islandia, Noruega
2008: Suiza
2011: Liechtenstein

ESTADOS MIEMBROS DE LA UE QUE ESTÁN EN PROCESO DE ADHESIÓN AL ESPACIO SCHENGEN (*)

Bulgaria, Rumanía

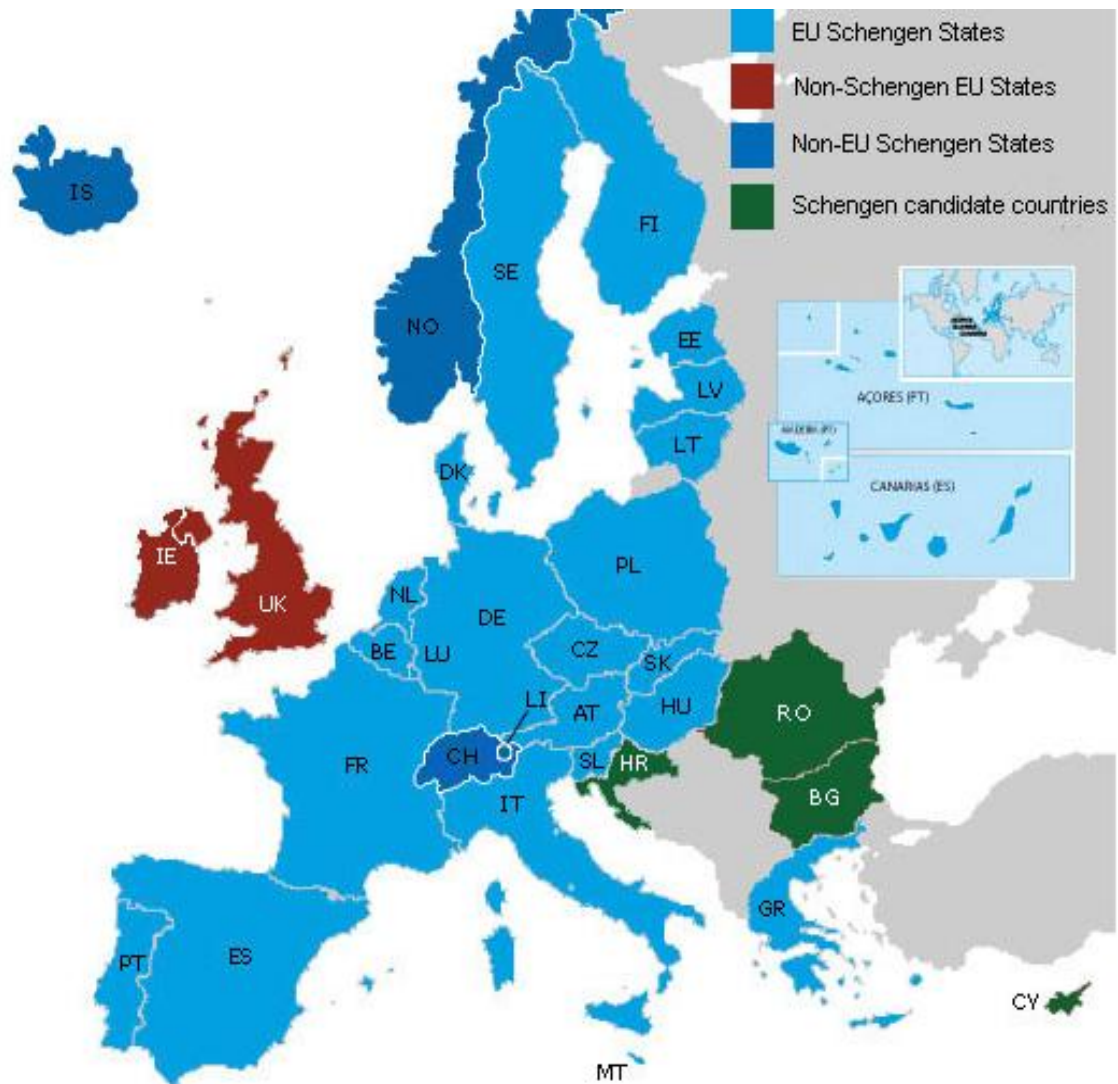
ESTADOS MIEMBROS DE LA UE QUE NO PARTICIPAN EN EL ESPACIO SCHENGEN (*)

Chipre, Croacia, Irlanda, Reino Unido

* En mayo de 2014.

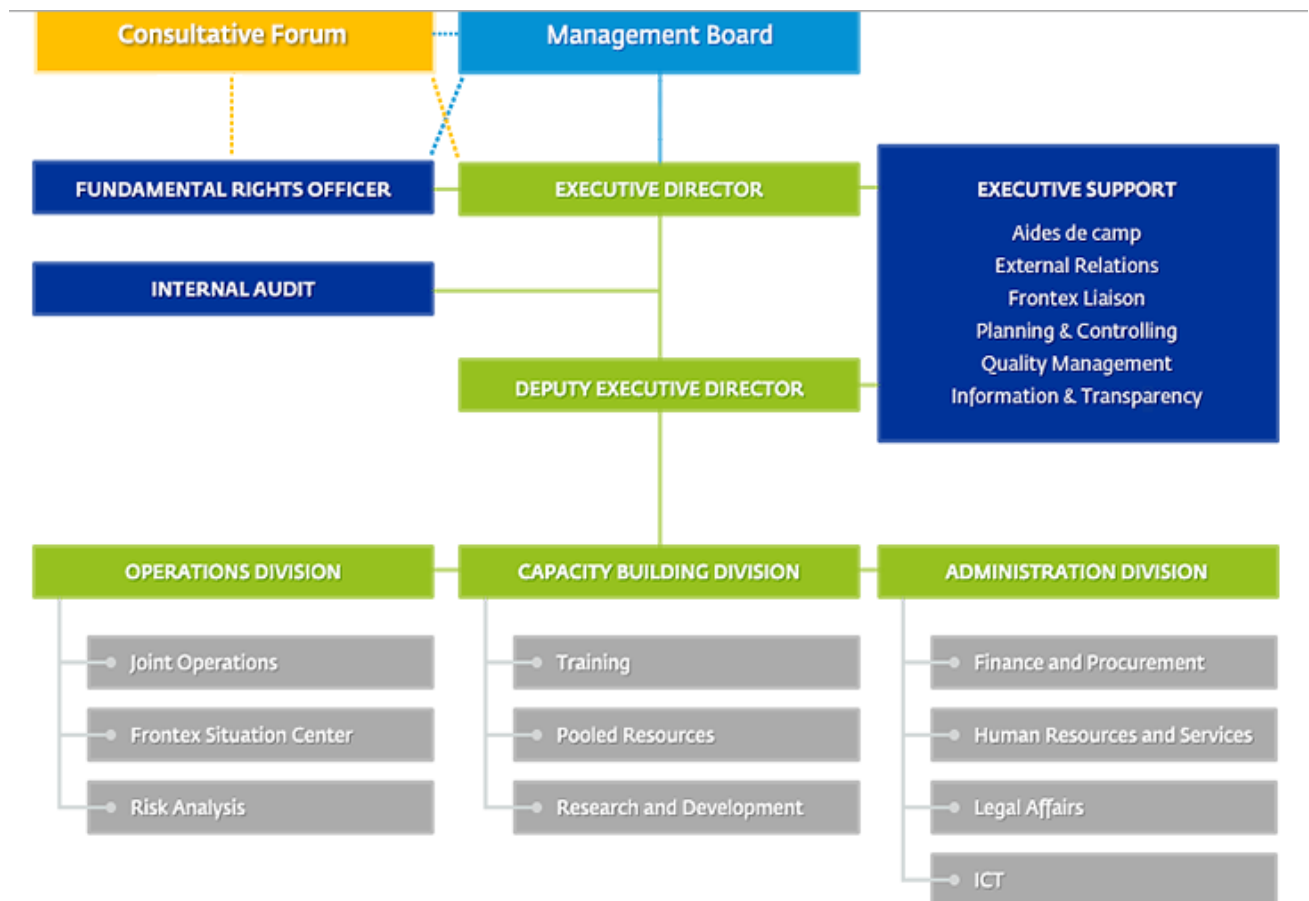
Fuente: Secretaría General del Consejo. En <http://www.consilium.europa.eu>.

Anexo 3. Mapa del área Schengen



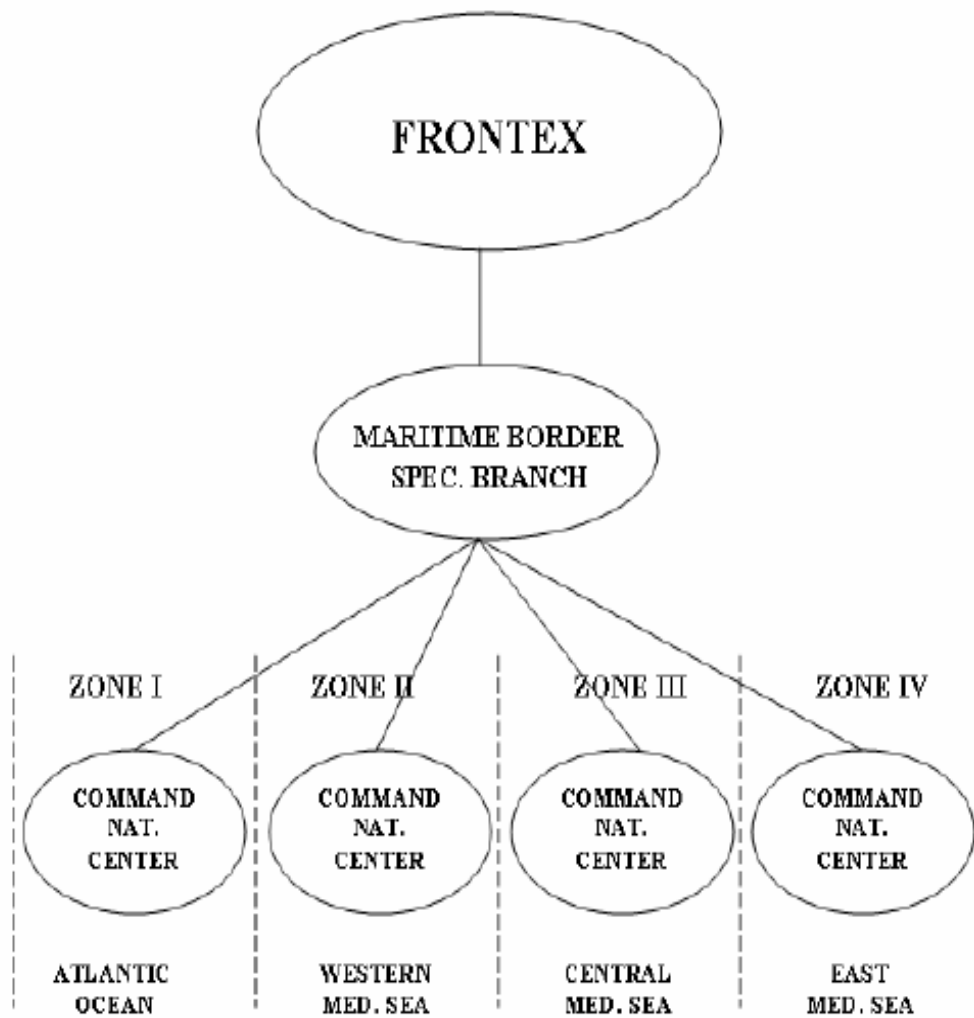
Fuente: European Comission. Home Affairs.

Anexo 4. Estructura organizativa de Frontex.



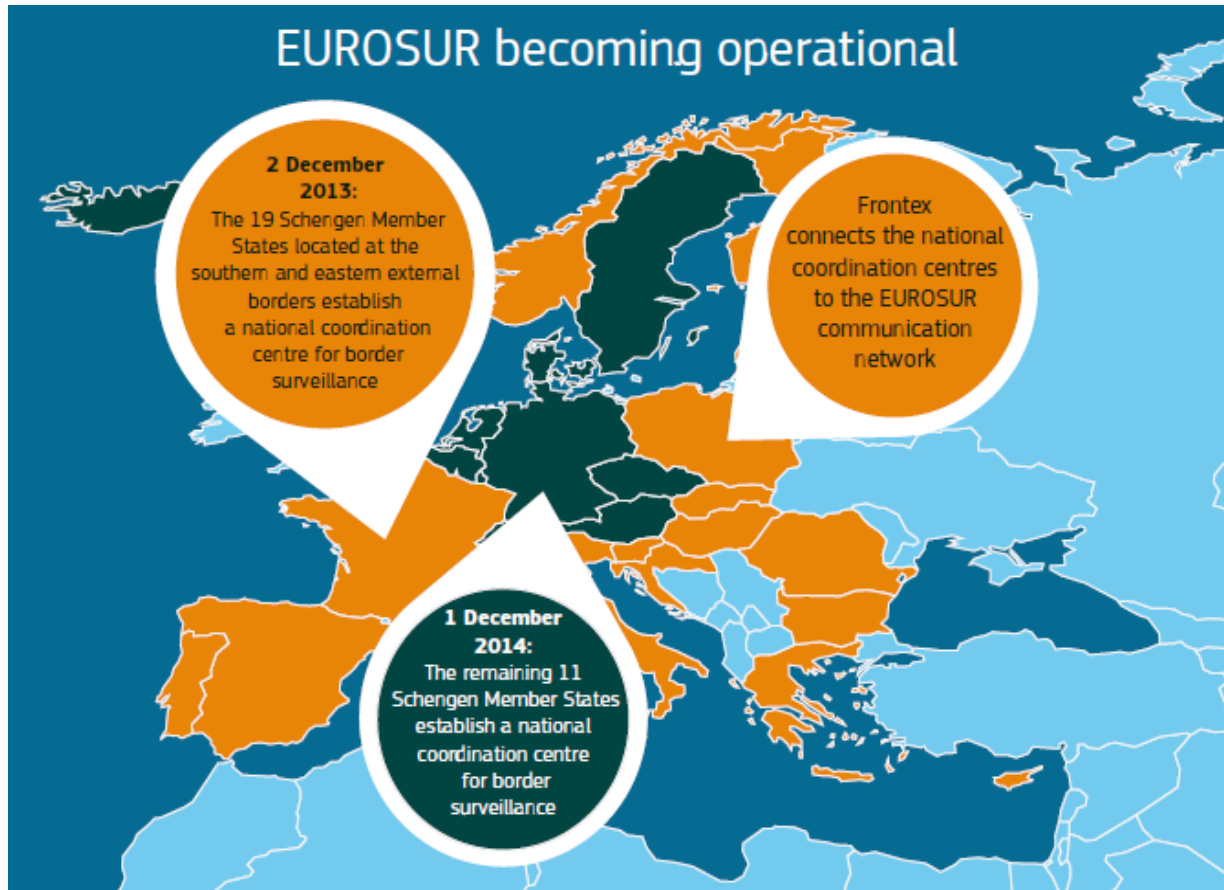
Fuente: Frontex. En <http://frontex.europa.eu/about-frontex/organisation/structure>.

Anexo 5. Esquema de una red de patrullas costeras.



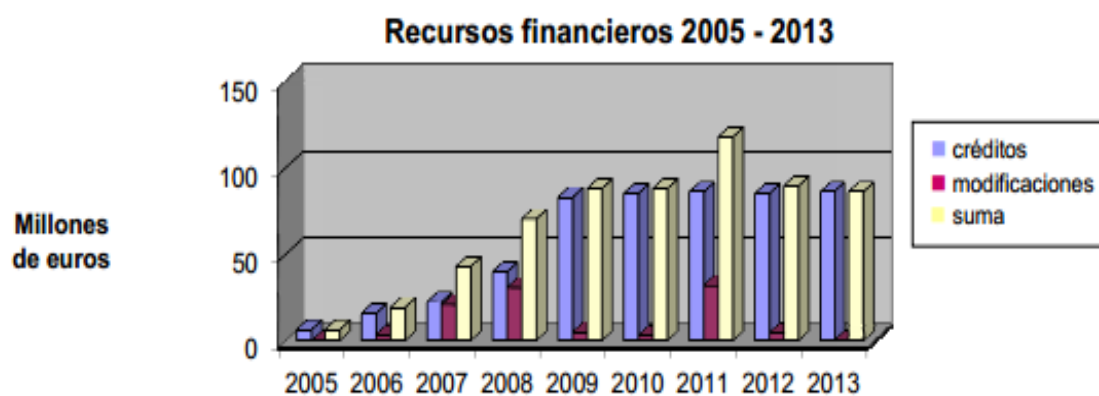
Fuente: Comunicación de la Comisión para el refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea. COM (2006) 733 final, de 30.11.2006.

Anexo 6. Sistema Eurosur.



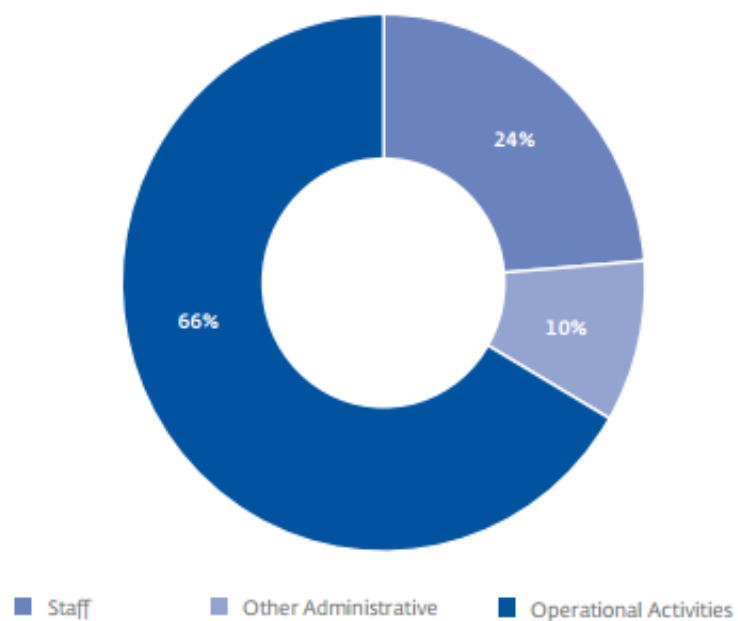
Fuente: Comisión Europea. En <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/>

Anexo 7. Evolución del presupuesto de Frontex.



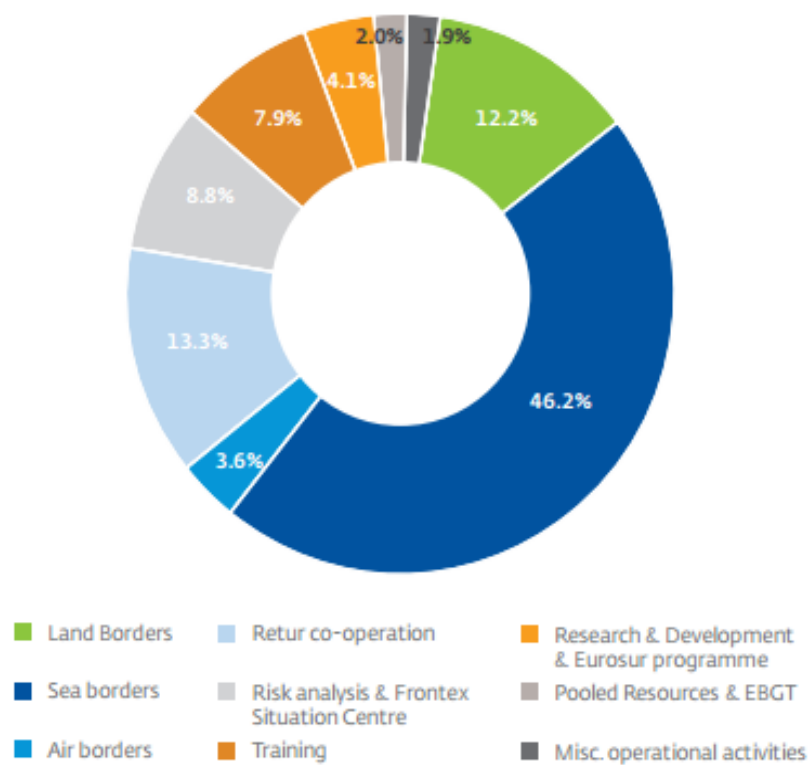
Fuente: Frontex. Work Programme 2013.

Anexo 8. Presupuesto general de Frontex para el año 2013



Fuente: Frontex. General Report 2013.

Anexo 9. Presupuesto de las operaciones de Frontex para el año 2013.



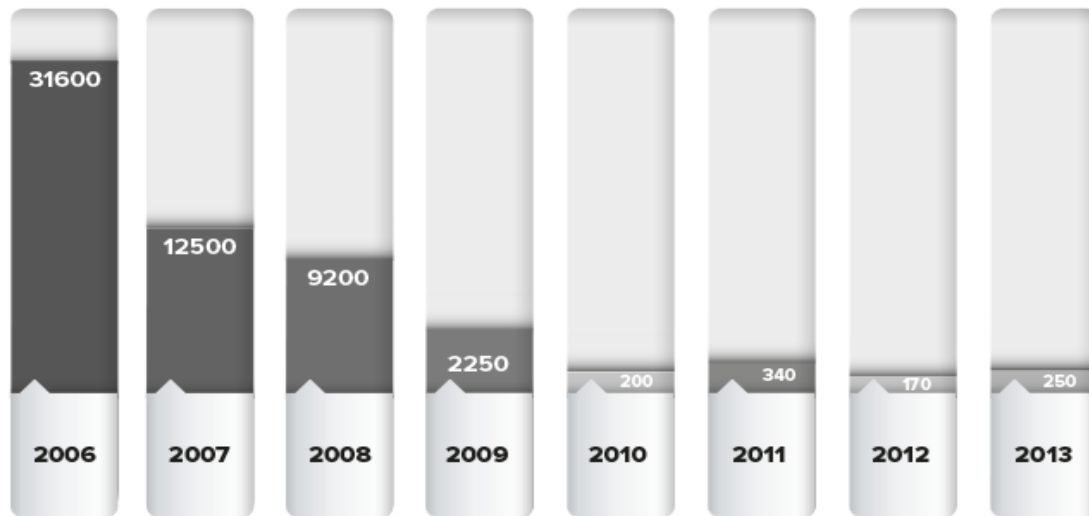
Fuente: Frontex. General Report 2013.

Anexo 10. Número de inmigrantes irregulares llegados a Canarias entre 2001 y 2013.



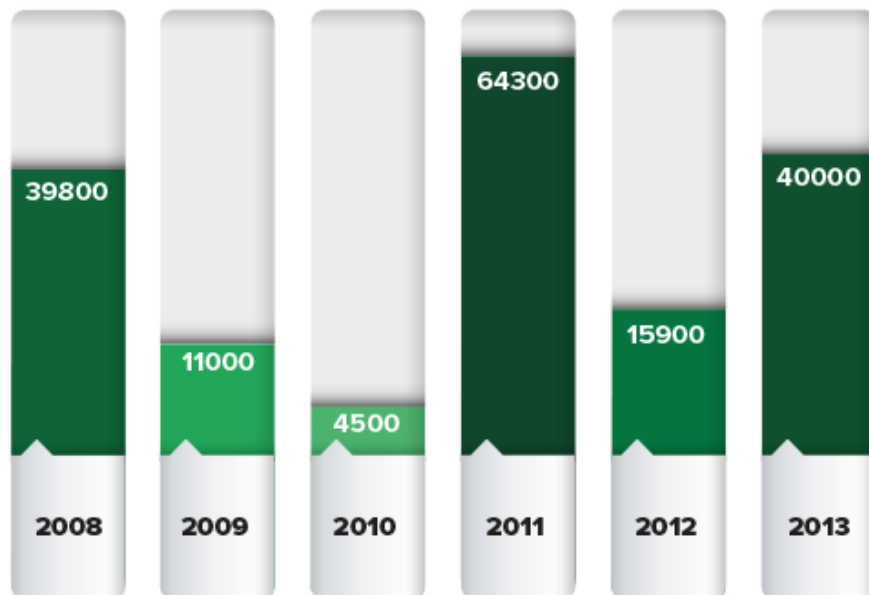
Fuente: Balance 2013. Lucha contra la inmigración irregular. Ministerio del Interior. Gobierno de España..

Anexo 11. Número de cruces fronterizos ilegales en la ruta de África Occidental



Fuente: Frontex. En <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/western-african-route>.

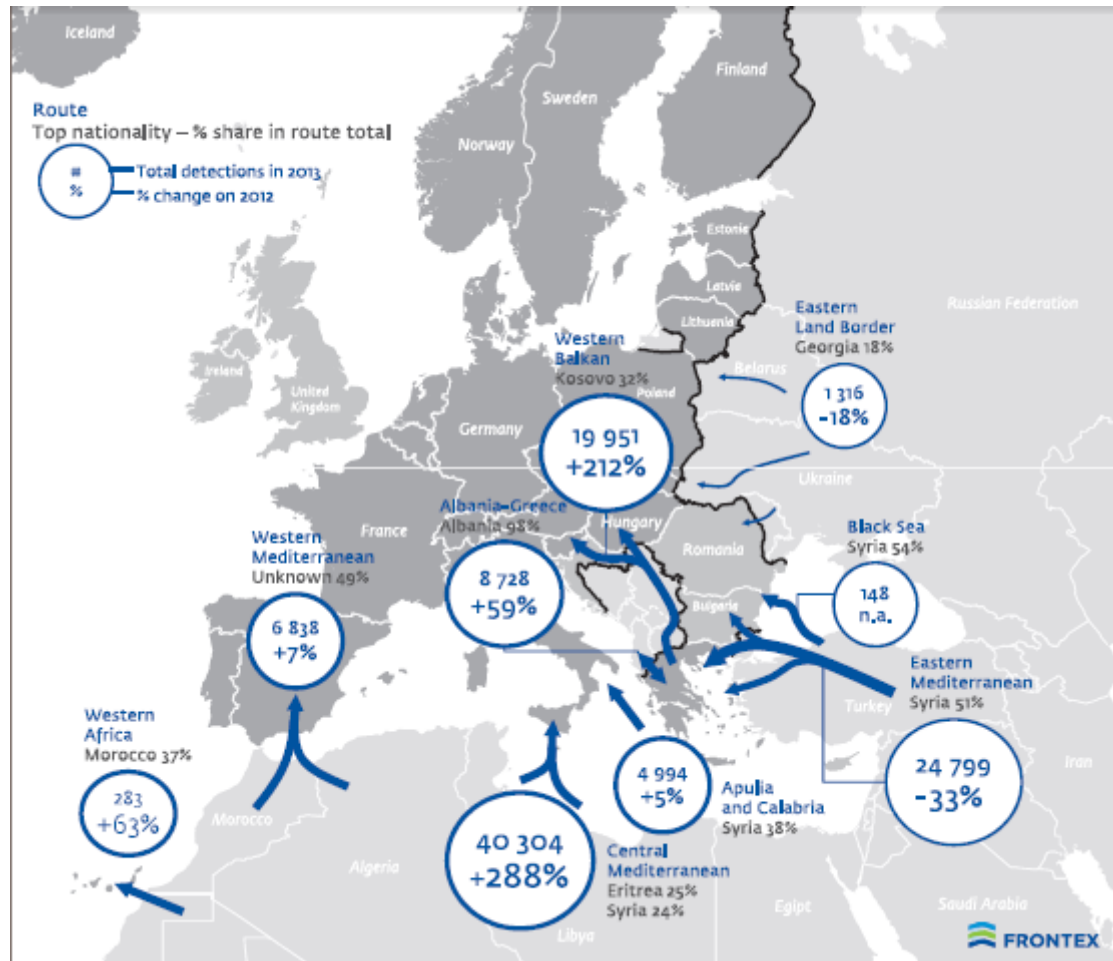
Anexo 12. Número de cruces fronterizos ilegales en la ruta del



Mediterráneo Central.

Fuente: Frontex. En <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/central-mediterranean-route>.

Anexo 13. Número de cruces fronterizos ilegales en la UE en el año 2013, produciéndose la mayoría de ellos en la ruta del Mediterráneo Central. Cambio porcentual con relación al 2012.



Fuente: Frontex Risk Analysis Network, de 14.02.2014.



Universitat Autònoma de Barcelona
Edifici E1
08193 Bellaterra (Barcelona) Espanya
Tel. 93 581 20 16