

a toda la información necesaria para establecer la situación real del interno (penal, social, psicológica y laboral) como punto de partida para una correcta intervención penitenciaria?

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- BACH FABREGÓ, R y GIMENO CUBERO, M.A.: *Clases, contenido y ejecución de las penas* Monografías Aranzadi, Navarra, 2010.
- BUENO ARÚS, F.: "Novedades en el concepto del tratamiento penitenciario", *Revista de Estudios Penitenciarios* nº 252-2006.
- CORTÉS BECHIARELLI, E.: "La crisis del derecho penal español y su última reforma legislativa" Asociación de Técnicos de Instituciones Penitenciarias (ATIP). *Nuevas realidades penales y penitenciarias: los retos en un escenario de cambios*, Madrid, 2010.
- GÓMEZ ARROYO, J.L.: "Apuntes sobre la pena de trabajos en beneficio de la comunidad" en *Noticias Jurídicas*, mayo 2003.
- JUANATEY DORADO, C.: "Algunas consideraciones sobre la redención de penas por el trabajo y su aplicación por los Jueces de Vigilancia", ambos en *Revista de Estudios Penitenciarios* nº 236, Madrid 1996.
- MAGRO SERVET, V.: "La insolvencia del condenado con relación a las solicitudes de suspensión y sustitución de la pena", en *www.elderecho.com*.
- MARTÍNEZ PERZA, C.: "La reforma del CP de 2010" en *Revista Derecho Penal* nº 93, 2010.
- REY HUIDOBRO, L. F.: "La reforma del Código Penal por Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio" *Revista Aranzadi Doctrinal* núm. 8, Navarra, 2010.
- ROLDÁN BARBERO, H.: en la *Revista de Ciencia Penal y Criminología*, Nº 12-04, 2010.
- SÁNCHEZ ÁLVAREZ, M.P.: "La Justicia Restaurativa: un nuevo paradigma"
- SILVA SÁNCHEZ, J.M. "El concepto del Anteproyecto de Reforma del Código Penal de 2008", en Cuadernos Penales de J.M. LIDÓN Y ORTÍZ DE URBINA "Análisis económico del Derecho y Política Criminal.
- TÉLLEZ AGUILERA, A.: La Ley Penal, *Revista de Derecho Penal Procesal y Penitenciario* Nº 1
- VV.AA.: *Informes de la Administración General del Estado 1999-2004*
- ZURITA GARCÍA, J.: "La redención de penas por el trabajo: controvertido origen y dudosa justificación actual" *Revista de Estudios Penitenciarios* nº 241, Madrid, 1989.

Fecha de recepción: 20/07/2012

Fecha de aceptación: 1/09/2012

# APROXIMACIÓN A LA AGENCIA EUROPEA PARA LA COORDINACIÓN DE LA COOPERACIÓN OPERATIVA EN LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LA UE, FRONTEx

JULIÁN PÉREZ QUILES

Experto Nacional Destacado en la Agencia Europea de Fronteras, Frontex (Varsovia)

## RESUMEN

El trabajo versa sobre el complicado y largo proceso que ha llevado a la Unión Europea a dotarse de una herramienta que se ha configurado como fundamental para la protección de su frontera exterior. Un recorrido de más de 15 años hasta la materialización de la Agencia Frontex y de ahí a las primeras operaciones conjuntas en los diferentes escenarios, tierra, mar y aire en los que los Estados de la UE y sobre todo los del Sur tienen un riesgo cierto y medible de permeabilidad fronteriza. En definitiva, para garantizar la libertad de movimiento de bienes, personas y capital dentro de la zona Schengen es fundamental el principio de confianza entre los Estados Miembros y sobre todo el de solidaridad para hacer frente a una amenaza que a la postre acabará afectando a todos aunque al inicio solo lo haga a unos pocos, aquellos con más frontera exterior.

**Palabras clave:** Unión Europea, EELSJ, Comisión Europea, Frontex, Operación Conjunta.

## ABSTRACT

The work turns on the complicated and long process that has led to the European Union to being provided with a tool that has been formed like fundamentally for the protection of its exterior border. A tour of more than 15 years up to the materialization of the Agency Frontex and of there to the first joint operations in the different scenes, land, sea and air in that the States of the EU and especially those of the South have a certain risk and measurable of frontier permeability. Definitively, to guarantee the freedom of movement of goods, persons and the capital inside the zone Schengen is fundamental the confidence beginning between the members states and especially that of solidarity to face to a threat that at last will end

up by affecting all though to the alone beginning it does it to some small, those with more exterior border.

**Key words:** European Union, EELSJ, European Commission, Frontex, Operation Combines.

**SUMARIO:** INTRODUCCIÓN. I. ANTECEDENTES Y RECORRIDO HISTÓRICO. II. FRONTEx, NACIMIENTO, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO. III. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

## INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia, los países han mostrado un creciente interés por la protección de sus límites territoriales. Este interés obedece a diversas necesidades, pero sobre todo; la protección del límite territorial o frontera, tiene relación con la soberanía, independencia, identidad de nación dentro de esos límites, protección de la economía, control de comercio y también con el control de entradas y salidas del país.

Para cubrir estas necesidades, los estados se dotan de diversas herramientas tales como las aduanas, servicios de control fronterizo policial, servicios de control fronterizo militar etc.

En este trabajo vamos a abandonar la aproximación holística para centrarnos en el aspecto policial del control de la frontera exterior de la Unión Europea. Se trata, en definitiva, de profundizar en el proceso de control integrado de la frontera europea para comprender de qué herramientas se ha dotado la UE para proteger su límite territorial, marítimo y aéreo, desde el punto de vista de las entradas y salidas en territorio de la UE de nacionales de terceros países no pertenecientes a la UE.

Veremos el proceso por el cual la UE dio los primeros pasos para el nacimiento de la Agencia de Fronteras Europea, el Frontex, cuyo nacimiento representó un hito, pues ofreció por primera vez una aproximación común de todos los países UE a la gestión de su frontera exterior, terrestre, marítima y aérea.

Abordaremos la estructura interna y funcionamiento de la Agencia así como su velocísimo proceso de consolidación como herramienta fundamental de respuesta ante las crisis migratorias sufridas por el territorio de la Unión en los últimos años.

### I. ANTECEDENTES Y RECORRIDO HISTÓRICO

En Europa siempre se ha soñado con el concepto de la libre circulación de bienes personas y capital como medidas fundamentales para facilitar el crecimiento económico y por tanto el bienestar.

Tras muchos años de debate sobre los pros y los contras, una serie de países, Países Bajos, Bélgica, Francia, Luxemburgo y la República Federal Alemana decidieron crear en el año 1985 un territorio sin fronteras, llamado *espacio Schengen*, que tomó su nombre de la ciudad holandesa en la que se firmó este Acuerdo

La consecuencia más importante de este acuerdo fue la supresión de las fronteras entre estos países siempre que no supusiera un peligro para la seguridad de los mismos. Se creó un grupo de trabajo que sentó unas premisas de carácter técnico que habría que respetar escrupulosamente, y las primeras fueron dos, de una parte el establecimiento de una base de datos llamada SIS<sup>1</sup> y por otra un Convenio de aplicación del Tratado Schengen. Junto con esto se creó un Órgano de Gobierno llamado Comité Ejecutivo que sería el encargado de velar por su cumplimiento y de posibles desarrollos legales posteriores.

El SIS se configuraba como la primera y fundamental herramienta con la que cuentan los Estados para controlar las *fronteras mutuas*. En esta base de datos compartimentada se puede encontrar información referente fundamentalmente a personas y objetos, y, de entre ellos se pueden diferenciar los de interés judicial, policial y administrativo y dentro de estas categorías, el motivo de su introducción en la citada base.

Físicamente la base está localizada en Estrasburgo y tiene alrededor de 20 millones de registros. Obviamente una de las principales preocupaciones en el desarrollo del SIS fue la protección de los datos volcados en la base, de tal modo que esa protección no se presente como una barrera que bloquee cualquier investigación policial dirigida contra la delincuencia transnacional organizada. El sistema SIS, para su mejor gestión está dividido en sistemas interconectados, el SIS Central situado en Estrasburgo responsable de todos los NSIS (Sistemas Nacionales), el NSIS, sistema situado en cada Estado Miembro y el OESIS, oficina informática de cada organismo que usa el SIS. Sería imposible el funcionamiento del SIS sin su complemento esencial, que es la oficina SIRENE<sup>2</sup> que gestiona la información complementaria a los datos que ya maneja el SIS, convirtiéndose en vía de comunicación entre Estado

<sup>1</sup> El SIS almacena la información según la legislación local de cada Estado. Tiene más de diecisiete millones de entradas individuales, detallando para las personas registradas:

- Nombre y apellido, con los posibles alias registrados por separado;
- Señas personales;
- Primera letra del segundo apellido
- Fecha y lugar de nacimiento;
- Sexo;
- Nacionalidad;
- Si los involucrados están armados;
- Si los involucrados son violentos;
- Razón para el informe;

<sup>2</sup> Supplementary Information Request at the National Entries, Información suplementaria requerida para una entrada.

Miembros pues existe una oficina de este tipo en cada Estado, estando su uso protocolizado.

Actualmente está en desarrollo el SIS II, una herramienta más avanzada y versátil que permitirá mejores y más seguras comunicaciones entre Estados, el mismo fue desarrollado en base a dos Decisiones del Consejo<sup>3</sup>. Finalizado el proceso de implantación quedará bajo la supervisión de la Comisión Europea.

Sentada esta importante base, el siguiente paso era integrar el conocido como *acervo Schengen*<sup>4</sup> a la Unión Europea, incorporándose mediante el Tratado de Amsterdam así al marco jurídico de la UE pasando entonces a ser controlado por el Parlamento y la Comisión. También está bajo control jurisdiccional por lo que los ciudadanos disponen de mecanismos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos.

Efectuado lo anterior, para la gestión integrada de las fronteras exteriores se revelaba como fundamental tener una legislación compartida y común que finalmente se materializó en un Manual Común. Este manual consta de dos partes, una que se ocupa de las condiciones de las entradas y salidas y otra del control fronterizo aparte de sus anexos.

Respecto a los anexos, recogen todo aquello que puede ser modificado sin tener que seguir un procedimiento burocrático largo hablando desde los puntos fronterizos hasta las tasas a cobrar por la entrada.

El Manual como tal, es origen de Derechos y Obligaciones, es fuente de Derecho Comunitario pero a la vez es un protocolo de actuación para los Guardias de fronteras comunitarias. Dicho Manual fue sustituido por el Reglamento para el cruce

<sup>3</sup> Motivación y objetivos de la propuesta (CE) n° 2424/2001 *begin\_of\_the\_skype\_highlighting* en la que el Consejo confió a la Comisión el desarrollo del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II). El objetivo era establecer las disposiciones relativas a los ensayos, con los que se trata de demostrar que el SIS II puede funcionar con arreglo a los requisitos técnicos y funcionales definidos en los instrumentos jurídicos del SIS II y a los requisitos no funcionales como la robustez, la disponibilidad y el rendimiento. Sobre la base de los dos instrumentos jurídicos en los que se enmarca el desarrollo del SIS II, se han elaborado proyectos de medidas conforme al procedimiento de reglamentación contemplado en el artículo 6 de la Decisión 2001/886 JAI.

<sup>4</sup> Se conoce como "acervo de Schengen" al conjunto de los siguientes actos: Acuerdo firmado en Schengen el 14 de junio de 1985 entre los países del Benelux, Alemania y Francia, relativo a la eliminación gradual de los controles en las fronteras comunes. Convenio de aplicación del Acuerdo de 14 de junio de 1985, celebrado el 19 de junio de 1990 entre Bélgica, Alemania, Francia, Luxemburgo y Países Bajos, así como el Acta final y declaraciones comunes anejas. Protocolos y Acuerdos de Adhesión con Italia (firmados el 27 de noviembre de 1990), España y Portugal (firmados el 25 de junio de 1991), Grecia (firmados el 6 de noviembre de 1992), Austria (firmados el 28 de abril de 1995) y Dinamarca, Finlandia y Suecia (firmados el 19 de diciembre de 1996), así como los Actas finales y las declaraciones anejas. Decisiones y declaraciones adoptadas por el Comité Ejecutivo creado por el convenio de aplicación de 1990, así como los actos adoptados con vistas a la puesta en práctica del convenio por parte de las instancias a las que el Comité Ejecutivo hubiera concedido capacidad de decisión.

de fronteras por personas, conocido como Código de Fronteras Schengen<sup>5</sup> que es el que se aplica actualmente.

Los elementos fundamentales que han actuado como catalizadores de todo el proceso han sido los Consejos, desde Maastrich hasta Lisboa, cada Consejo ha impreso un nuevo impulso al desarrollo y formación de la idea de una gestión integral de fronteras a cargo de una Agencia de la UE.

El primer grupo de trabajo que se creó al efecto fue el Grupo de Trevi que lo integraban los Ministros de Interior con el objetivo de luchar contra el terrorismo. A la sombra de este grupo, se crearon subgrupos de trabajo, posteriormente tras la firma en 1986 del Acta Única Europea, los grupos de trabajo comenzaron a ocuparse del fenómeno de la inmigración y fueron gestionados por el Consejo del Unión. A la par, los ministros de Justicia de los Estados Miembros comenzaron a celebrar reuniones sobre la cooperación judicial, penal y civil. Paralelamente también nació el Grupo de Asistencia Mutua, configurado por las Autoridades Aduaneras de los Estados Miembros. En este escenario se desarrolló el Consejo Europeo de Rodas en el cual se encargó al grupo de coordinación que propusiera medidas para asegurar la libre circulación de personas y la seguridad una vez que las fronteras interiores fueran abolidas, estamos ante el eterno binomio libertad-seguridad.

De Maastrich podemos destacar la implementación de la idea de cooperación en ámbitos de Justicia e Interior. La estructura de pilares de Maastricht tenía su correspondencia en diversos grupos de trabajo, pero en el pilar que nos atañe, materia de este trabajo, el tercero, comenzaba con el COREPER<sup>6</sup> y el Comité del artículo

<sup>5</sup> Reglamento (CE) n° 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 de fronteras Schengen) modificado por Reglamento (CE) n° 296/2008 de 10.4.2008, Reglamento (CE) n° 81/2009 de 24.2.2009, Reglamento (CE) n° 810/2009 de 5.10.2009 y Reglamento (CE) n° 265/2010 de 5.4.2010

<sup>6</sup> COREPER. Comité de Representantes Permanentes ante la UE. El Coreper ocupa un lugar central en el sistema de toma de decisiones comunitario. Es a la vez un órgano de diálogo (diálogo entre los representantes permanentes y de cada uno de ellos con su capital), y de control político (orientación y supervisión de los trabajos de los grupos de expertos). Entre otras cosas, se encarga del examen previo de los expedientes que figuran en el orden del día del Consejo tales como propuestas y proyectos de actos presentados por la Comisión. Su trabajo principal es tratar de llegar a un acuerdo sobre cada expediente; en caso contrario, puede presentar orientaciones al Consejo. Además, el orden del día de las reuniones del Consejo se elabora en función de la situación en que se hallen los trabajos del Coreper. Está dividido en puntos A, que se aprueban sin debate después de haber llegado a un acuerdo en el Coreper, y puntos B, que son objeto de debate. Se divide en 2 subcomités:

– COREPER I consiste de los jefes de Misión Adjunto y se ocupa principalmente de cuestiones sociales y económicas;

– COREPER II se compone de los jefes de Misión y se ocupa en gran medida con cuestiones políticas, la política financiera y extranjeros.

Los representantes de la Secretaría del Consejo de las Direcciones pertinentes y de la Dirección de Asuntos Jurídicos también están presentes. También existe un Comité especial de agricultura.

K-4 bajo el que se constituían tres grupos, el primero referente a la inmigración, el segundo referente a la política de aduanas y el tercero referente a la cooperación judicial, presentando luego sus conclusiones al Consejo de Ministros.

Respecto al de Amsterdam, gracias a este Tratado, se concretó que todo lo relativo a asilo, inmigración y visados, en fin, todo lo relacionado con la libre circulación, cooperación policial y judicial en materia civil, se transfiriera del tercer pilar al primero, de tal suerte que solamente permanecerían en el tercero las disposiciones que regulaban la cooperación policial y judicial en materia penal. Se presentaba tras Amsterdam un panorama inexplorado como era la formación de un espacio de seguridad, libertad y justicia en el seno de la UE (EELSJ)<sup>7</sup>, dotándose de un marco jurídico pues hasta entonces no se hablaba de fronteras dentro del campo europeo.

---

Las reuniones semanales se llevan a cabo en privado, la agenda de la reunión se divide en 2 partes: temas programados sin debate y los programados para el debate.

Dividen a la agenda ministerial en tres categorías:

- puntos I que son para la información y la decisión ministerial no es necesario;
- puntos A donde puede ser la decisión adoptada sin debate (pero tiene que ser puesto fuera de la agenda de esta reunión en su caso la delegación nacional se opondrá a que se decida) y es a menudo sobre un tema fuera de la responsabilidad detallada del grupo especial de ministros;
- puntos B donde el debate es necesario y la decisión no puede ser conocida de antemano.

Un elemento puede ser descrito internamente como un punto B falso, esto es para dar la impresión pública como un punto B que los ministros están debatiendo activamente debido a su importancia cuando en realidad podría haber sido tratada como un punto A, porque la negociación y el compromiso se ha ya han tenido lugar en el COREPER. Relativamente pocas decisiones son adoptadas por los ministros sobre los puntos B cierto: por lo general son enviados de vuelta al COREPER hasta que puedan ser devueltos como punto A o punto B falso.

Las deliberaciones y decisiones del propio Consejo en el marco del procedimiento de codecisión, al contrario que el resto de las reuniones del Consejo, incluyendo el COREPER y al Consejo los grupos de trabajo, público.

Coreper I, compuesto por los representantes permanentes adjuntos, prepara el terreno para las siguientes formaciones del Consejo:

- Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores;
- Competitividad (mercado interior, industria, investigación y turismo);
- Transporte, Telecomunicaciones y Energía;
- Agricultura y Pesca;
- Medio ambiente;
- Educación, Juventud y Cultura;

Coreper II, compuesto por los Representantes Permanentes, se ocupa de:

- Asuntos Generales incluyendo la seguridad europea y la política de defensa y cooperación al desarrollo;
- Asuntos Económicos y Financieros (incluido el presupuesto);
- Justicia y Asuntos de Interior (incluida la protección civil).

<sup>7</sup> EELSJ. Espacio Europeo de Libertad Seguridad y Justicia. Concepto acuñado el Programa de la Haya publicado DOCE C 53.1 marzo de 2005.

Todo esto condujo a una reorganización interna de los grupos de trabajo y al nacimiento de un grupo muy importante, el grupo SCIFA<sup>8</sup>, dotándose el mismo a la vez de subgrupos de trabajo tales como el grupo de inmigración, visados, asilo, fronteras y sus foros de discusión y oficinas de apoyo.

El objetivo fundamental de este Tratado para los próximos cinco años estaba pues encaminado hacia el espacio de seguridad, libertad y justicia antes mencionado, camino difícil compatibilizar con el antagónico binomio libertad-seguridad al que se le suma un sistema judicial para velar por el exacto equilibrio entre ambos. Tras esto, la principal labor era adoptar medidas para asegurar la frontera exterior y la lucha contra la inmigración como pilares básicos para conformar este espacio.

El Consejo de Tampere prácticamente estuvo dedicado exclusivamente al ELSJ. Se concretaron ciertas medidas de las cuales podemos destacar el reforzamiento de la cooperación y asistencia técnica mutua entre los servicios de control fronterizo de los Estado Miembros mediante programas de intercambio de tecnológica, oficiales de enlace sobre todo en el caso de la frontera marítima, recordemos que en aquellos años España sufrió el azote de la inmigración irregular especialmente en la CCAA Canaria con la llegada de pateras a Fuerteventura. Los países candidatos debían aceptar el acervo Schengen antes de su entrada en la UE. Se debía mejorar la gestión del control de la frontera exterior de la UE y por tanto la eficacia en la lucha contra la inmigración irregular, la trata de seres humanos, la lucha contra el terrorismo.

Finalmente el Consejo Europeo demanda a la Comisión que defina los mecanismos para catalizar la cooperación entre los servicios que se encargan del control de la frontera exterior común. Se empezaba a vislumbrar, por primera vez en Europa la creación de servicios comunes de protección de frontera exterior y, a la vez, se relaciona con la lucha contra las redes de inmigración irregular, redes de terrorismo y de trata de seres humanos. Verdaderamente esto supone un espaldarazo porque por fin, Europa, se da cuenta de que para luchar contra la delincuencia transnacional organizada se necesita un aproximación multidisciplinar al fenómeno y un organismo que coordine las acciones.

---

<sup>8</sup> SCIFA. Strategic Comitee on Immigration Frontiers and Asylum. Tras la puesta en marcha del tratado de Ámsterdam y la incorporación en el sistema comunitario de los aspectos relativos a visados, asilo e inmigración, el Comité K4 se convierte en el Comité del artículo 36, y un nuevo comité, el Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo (CEIFA), se establece con el fin de garantizar la coordinación de los trabajos preparatorios del Consejo en este ámbito, de ahora en adelante contemplados en el denominado primer pilar. En una nota de fecha 22 de febrero de 2000, el Consejo de la Unión Europea considera que el papel y las actividades futuras de este Comité pasan por la responsabilidad general de la cooperación en materias de asilo europeo común y la política de migración. El Comité prepara mensualmente los elementos que se presentan al Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior (JAI del Consejo).

Fruto del Consejo de Laeken, se produjo la primera Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo<sup>9</sup> sobre una gestión integrada de la frontera exterior de la UE, conocida como IBM<sup>10</sup>.

Más tarde en Roma, se presentó un estudio de viabilidad para la creación de una Policía de Frontera Europea. Como resultado de ambas reuniones se concretó un Plan para la gestión de la frontera exterior de la UE que señala las medidas que deberían ser implantadas para conseguir un nivel de seguridad aceptable en la frontera exterior. El Plan se ha convertido en la guía a seguir concretándose en las medidas que a continuación se exponen,

1. Establecer una unidad común bajo marco SCIFA
2. Puntos de contacto nacionales para la gestión de fronteras
3. Establecer una red de centros
4. Establecer operaciones conjuntas
5. Establecer proyectos piloto
6. Establecer oficiales de enlace de inmigración
7. Establecer una red de centros de documentos falsificados
8. Intercambiar personal de centros de control de fronteras
9. Lanzar operaciones de repatriación
10. Coordinar las investigaciones relacionadas con delitos fronterizos
11. Establecer un análisis de riesgos común
12. Uso común de equipos de vigilancia
13. Uso común de un vocabulario específico para guardias de fronteras
14. Establecer una manual de fronteras común
15. Establecer como obligatoria un manual de buenas practicas
16. Compartir gastos en el control de la frontera exterior

El Consejo de Sevilla solicitó que se estableciera sin demora alguna, siempre dentro del Consejo, un órgano común de expertos sobre fronteras exteriores que debería de estar compuesto por los jefes de los servicios de fronteras de los Estado Miembros y su primera tarea debería ser coordinar las medidas anteriormente expuestas para llegar a su materialización efectiva.

Se impuso un calendario con dos fechas claves,

<sup>9</sup> COM 232-2002

<sup>10</sup> IBM. Integrated Border Management. Gestión Integral de Fronteras

1. Antes del fin del año 2002 se deberían haber llevado a cabo operaciones conjuntas en las fronteras exteriores así como proyectos piloto y creación de la red de funcionarios de enlace de inmigración<sup>11</sup>.
2. Antes de la primera mitad del año 2003, se debería elaborar un modelo común de análisis de riesgos que sería modelo a seguir por todos los Estados Miembros, se deberá fijar también una formación común para guardias de fronteras así como una normativa europea en materia de fronteras. Por último se estudiará el reparto de cargas entre los estados Miembros y la Unión en relación a la gestión de las fronteras exteriores.

Las conclusiones del Consejo de Salónica se centraron en garantizar las directrices del de Sevilla en cuanto a operaciones y proyectos piloto. De otra parte el Consejo invita a la Comisión a que estudie la necesidad de crear nuevos mecanismos institucionales, en el seno de la estructura comunitaria para mejorar la cooperación operativa en la gestión de la frontera exterior, esta es la idea que posibilita el nacimiento de la Agencia Frontex. Pide asimismo que se agilicen los trámites legales para dotar de seguridad jurídica a la red de funcionarios de enlace para la inmigración antes de finales de 2003. Respecto a la frontera marítima, la más peliaguda, se opta por crear dos Centros de control de fronteras marítimas, uno en el Este otro en el Oeste de Europa.

De acuerdo con el Consejo de Sevilla, había que poner en marcha una serie de medidas a corto plazo, tales como, órgano común que coordinara las medidas, establecimiento de un Centro de análisis de riesgos, Centros de formación para guardias de fronteras, Centros de fronteras terrestres, marítimas y aéreas, establecimiento de redes de oficiales de enlace y programas que ayuden a catalizar todo el proceso. Todos estos centros desaparecieron con la llegada a escena de la Agencia Frontex, que asumiría todas sus competencias y responsabilidades, creando estructuras que acogieran y gestionaran las responsabilidades de todos y cada uno de ellos.

El Órgano Común estaba compuesto por los jefes de servicios de control de fronteras de los Estados Miembros, Islandia y Noruega encargado de coordinar las medidas recogidas en las decisiones del Consejo de Sevilla. Este órgano es el antecesor del Consejo de Administración de Frontex.

El CAR<sup>12</sup> con base en Finlandia, inició sus trabajos en abril de 2003 con la presentación de un modelo común de análisis integrado de riesgos. El Centro contaba con un Director y expertos de todos los Estados Miembros así como de un grupo de control, formado por Europol, Comisión, Consejo y observadores de algunos Estados Miembros. La tarea del Centro es la de producir informes de riesgos siempre

<sup>11</sup> Se implementaron varias operaciones conjuntas y entre las que podemos destacar por su importancia, la Operación Ulises y la Operación Guanarteme ambas desarrolladas en frontera marítima.

<sup>12</sup> CAR. Centro de Análisis de Riesgos.

vinculados a la frontera exterior, efectuándolos tanto anuales como por zonas de riesgo, usando el modelo establecido comúnmente, el documento no es público.

El Centro de formación de guardias de fronteras, se estableció la Academia de la policía federal austriaca en Traiskirchen que fue elegida como primer centro de formación a nivel europeo. La Academia en sí cuenta con un consejo Asesor y un órgano de apoyo permanente en el cual están representados todos los Estados Miembros.

El Centro de fronteras terrestres, con sede en Berlín, tenía entre sus principales obligaciones el realizar análisis de riesgos propios de la frontera exterior terrestre, elaborar protocolos para el descubrimiento de pasaportes falsos, intercambio de información y elaborar un manual para incrementar la especialización.

Grecia y España presentaron candidaturas para la creación de Centros de fronteras marítimas en el Este del mar Mediterráneo (ESBC)<sup>13</sup> y en el Oeste (WSBC)<sup>14</sup>.

El Centro de fronteras aéreas, se estableció en Fiumicino, Roma, puesto que el plan de viabilidad fue ejecutado por este país contemplando ya una herramienta avanzada de comunicación entre los puntos de contacto de los aeropuertos. El Centro se componía de un Director y su órgano de apoyo compuesto de varios expertos de varios Países Miembros.

Para asegurar la continuidad en la monitorización de la frontera exterior, no bastaba con conocer en tiempo real lo que sucedía en las puertas de Europa, sino que el sistema debía dar un paso más para tener ojos fuera de las fronteras europeas, era necesario obtener información y convertirla en inteligencia en terceros países, por lo tanto habría que contar con una red de vigilancia avanzada, fuera de la frontera. En suma, se convertirán en oficiales de inmigración, aquellos funcionarios destinados a un país o a un organismo de la UE con el fin de tratar temas relativos a la inmigración.

El marco de desarrollo europeo se concreta en programas de actuación dotados con un presupuesto a ejecutar, esto permite evaluar el impacto de los diferentes proyectos en las políticas europeas de la inmigración. Uno de vital importancia para el desarrollo conceptual del control de la frontera exterior de la UE, es el Programa ARGO<sup>15</sup> cuyo objetivo era promover la homogeneización y armonización a la hora

<sup>13</sup> ESCB. Eastern Sea Border Centre. Centro de frontera marítima del Este.

<sup>14</sup> WSCB. Western Sea Border Centre. Centro de frontera marítima del Oeste.

<sup>15</sup> Decisión del Consejo 2002-436. Programa ARGO.

La Decisión tiene por objeto crear un nuevo programa de cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, los visados, el asilo y la inmigración ya que el presupuesto del programa Odysseus fue utilizado en 2001. El programa, denominado ARGO, abarca el período de 1 de enero de 2002 a 31 de diciembre de 2006

Los objetivos del programa son:

1. favorecer la cooperación entre las Administraciones nacionales que se ocupan de la aplicación de la legislación comunitaria garantizando la consideración de la dimensión comunitaria de las acciones,
2. favorecer una aplicación uniforme del Derecho comunitario,

de aplicar las normas comunitarias, es decir, que en cualquier parte de la frontera exterior de la UE una actuación de los funcionarios encargados de controlarla tenga los mismos protocolos independientemente del país donde se desarrolle.

En cuanto al Programa Aeneas, el mismo, estuvo dedicado a la asistencia técnica y financiera a terceros países en el campo de la inmigración.

## II. FRONTEX, NACIMIENTO, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

La Agencia Europea de Fronteras, conocida como Frontex, se crea por el Reglamento del Consejo 2007-2004 de 26 de octubre de 2004<sup>16</sup>

En el anterior Reglamento se sientan las bases de la nueva Agencia mediante unos principios generales tan amplios como el corpus legislativo Europeo admite para no dejar a la Agencia sin capacidad de maniobra posterior

3. fomentar la transparencia de las acciones nacionales y la eficacia de la actividad de las Administraciones nacionales

El programa podrá financiar los siguientes tipos de actividades:

1. formación,
2. intercambio de agentes,
3. acciones que favorezcan el tratamiento informatizado de los expedientes y el intercambio electrónico de datos,
4. creación de centros operativos comunes y de equipos compuestos de agentes de dos o varios Estados miembros,
5. estudios, investigación, conferencias y seminarios,
6. acciones de los Estados miembros en terceros países.

El programa ARGO puede financiar también proyectos nacionales en el ámbito de las fronteras exteriores, con el fin de compensar ciertos fallos estructurales constatados en puntos estratégicos de cruce de fronteras sobre la base de criterios objetivos.

El programa ARGO podrá financiar hasta un 60% del coste de la acción (y hasta un 80% en circunstancias excepcionales). La intervención del programa excluye cualquier otra financiación con cargo a otro programa financiado por el presupuesto comunitario. El importe asignado al programa es de 25 millones de euros. Además, la autoridad presupuestaria incrementó sensiblemente los créditos destinados al programa ARGO en 2004, para mejorar la gestión de las fronteras exteriores.

La Comisión será responsable, en asociación con los Estados miembros, de la aplicación del programa ARGO. Además, deberá elaborar un programa anual y deberá evaluar y seleccionar las acciones propuestas. La evaluación se hará respetando algunos criterios como la conformidad con el programa anual, la dimensión europea de la acción, la calidad de la acción, el importe del apoyo solicitado, etc.

Un Comité compuesto de representantes de los Estados miembros denominado "Comité ARGO" asistirá a la Comisión, que presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe anual sobre la aplicación del programa. En 2003 la Comisión presentó el primer informe y el informe final deberá ser presentado el 31 de diciembre de 2007, a más tardar.

<sup>16</sup> Reglamento Frontex.

El principal cometido de Frontex es gestionar la cooperación operativa en las fronteras exteriores con el fin de mejorar la gestión integrada de la frontera exterior de los Estados Miembros de la UE. En definitiva la Agencia coordina los esfuerzos de los Estados Miembros en su responsabilidad de protección de la frontera exterior de la UE, asimismo proporcionará asistencia técnica necesaria en cada caso. Las funciones a ejercer se sientan en un sentido genérico, tales como asistencia en la formación de guardia nacional de fronteras, realizar análisis de riesgos, monitorizar la evolución de la investigación en materia de control de fronteras exteriores, facilitar apoyo en caso de operaciones de retorno.

El Reglamento establece asimismo asuntos de capital importancia para el funcionamiento tales como el intercambio de información, cooperación en materia de retorno, competencias del personal al servicio de la Agencia, cooperación con Europol y otras organizaciones internacionales, su papel fundamental en el desarrollo e implementación del concepto de la gestión integrada de fronteras, IBM, crea el Consejo de Administración como Órgano Superior Directivo, fija su composición y funcionamiento así como quien lo presidirá y por último fija su régimen financiero y como ejecutar su presupuesto.

Este Reglamento fue enmendado por el 863-2007 de 11 de julio de 2007 del Parlamento Europeo<sup>17</sup>, el cual establece la creación de una herramienta de reacción rápida llamado RABIT, que prevé la creación de una bolsa de guardias de fronteras de todas las organizaciones encargadas de la protección de la frontera en sus respectivos países para su empleo, en un plazo de cinco días, en cualquier punto de la Unión Europea en el cual se desarrolle una crisis migratoria repentina<sup>18</sup> confiriendo por primera vez en la Unión Europea, a guardias de frontera actuando en un país que no es su Estado, poderes de policía ejecutiva, es decir, los guardias de fronteras desplegados en cualquier escenario europeo bajo paraguas RABIT, actúan como si de nacionales del país donde se encuentran desplegados fueran, tanto en obligaciones como en derechos, portando incluso armas y pudiendo hacer uso de ellas conforme a los preceptos legales del país asistido. La sede oficial de la Agencia Frontex se establece en Varsovia, Polonia por Decisión del Consejo 2005-358<sup>19</sup>.

De acuerdo con el documento fundacional de Frontex, su Reglamento de funcionamiento, las áreas de la Agencia se desarrollan en torno a cuatro conceptos fundamentales, tales como la concienciación del fenómeno de la inmigración, entendido como la necesidad de tener una información permanente, basada en la inteligencia y el análisis de la información así como de la situación en la frontera exterior para,

<sup>17</sup> Reglamento RABIT. RABIT. Rapid Border Intervention Teams. Equipos Rápidos de Intervención en Frontera.

<sup>18</sup> En la ciudad Griega de Orestiada en diciembre de 2011 fueron por primera vez empleados estos equipos RABIT debido a que en una sola semana cruzaron la frontera greco-truca más de 8000 personas desatando una crisis migratoria que desembocó en la primera demanda de estos equipos

<sup>19</sup> Establecimiento físico de Frontex

de este modo proponer cambios y evaluar riesgos y amenazas que puedan tener impacto en la seguridad interior de la UE. La capacidad de respuesta, toda vez que la Agencia juega un papel importantísimo en el lanzamiento de actividades conjuntas y la coordinación de los medios empleados por los Estados Miembros de la UE para la consecución de su objetivo. La interoperabilidad, debido al papel que debe jugar para promover la armonización de protocolos, necesidades operacionales y procedimientos administrativos así como soluciones técnicas para sustentar eficazmente la gestión de la frontera exterior de la UE y por último, la capacidad de actuar, incrementando por tanto la eficacia y la eficiencia de los medios que los Estados Miembros ponen a su disposición para lograr el objetivo de aumentar la seguridad interna de la UE.

Para ello, Frontex se divide en Divisiones y Unidades dependientes de estas que producen diferentes productos encaminados a la consecución del objetivo, que es hacer posible el gobierno y la gestión de la frontera exterior de la UE. Obviamente, todos los proyectos, productos y servicios, están relacionados con medios humanos y financieros necesarios para llevar a cabo las actividades que la Agencia debe liderar.

Para desarrollar sus funciones, la Agencia ha contado en los últimos tres años con el siguiente presupuesto<sup>20</sup> para operaciones.

	Budget 2009	Budget 2010 (amended Aug 2010)	Draft Budget 2011
all amounts in Euros			
Operations	48.250.300	43.111.843	40.631.000
Land borders	5.780.000	4.250.000	4.500.000
Sea borders	34.350.300	26.870.843	24.040.000
Air borders	2.623.732	2.650.000	2.200.000
Return cooperation	5.496.286	9.341.000	9.891.000
Risk Analysis	2.200.000	1.800.000	1.400.000
Frontex' Situation Centre	1.650.000	450.000	1.400.000
Training	6.800.000	7.200.000	5.700.000
Research & Development	1.400.000	1.400.000	1.032.000
Pooled Resources	1.400.000	1.400.000	1.000.000
Miscellaneous	550.000	1.950.000	2.150.000
Miscellaneous	150.000	150.000	150.000
Operational IT projects	400.000	1.800.000	2.000.000
Operational Activities-Total	62.250.300	57.311.843	53.313.000
Grand Total	88.250.300	88.290.843	86.384.000

Gráfico 1

<sup>20</sup> Tabla 1 Extraído de POW. Programme of Work for 2011. Programa de trabajo para el 2011.

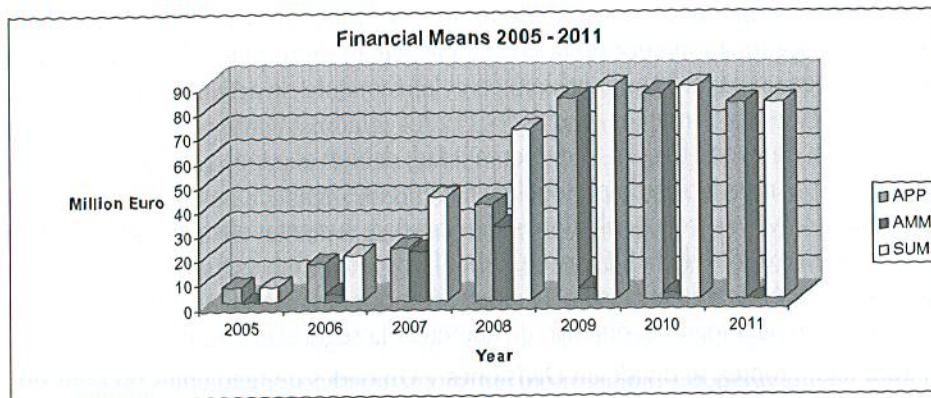


Gráfico 2 Evolución de presupuesto de Frontex 2005-2011

A la vista de la evolución del presupuesto desde el año 2005, se evidencia que la Agencia Frontex, se configura como una organización potente dentro del organigrama de la UE, hecho que junto con el incondicional apoyo político del que siempre ha gozado, la configura como una de las agencias más importante del ámbito europeo.

En cuanto al capital humano, a continuación se presenta la evolución de los mismos desde el año 2005,

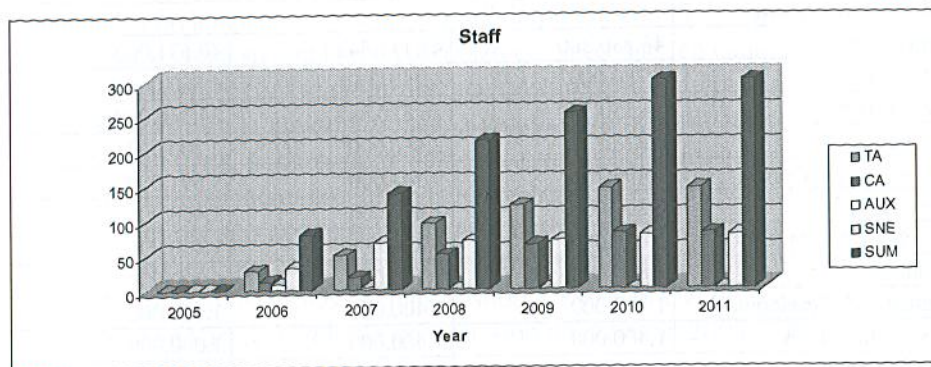


Gráfico 3 Evolución de los recursos humanos 2005-2011

Teniendo en cuenta que la Agencia en el año 2004, comenzó a trabajar con treinta personas, se puede apreciar el crecimiento exponencial que ha experimentado en seis años y medio de existencia, en este tiempo ha multiplicado por diez sus efectivos totales, actualmente la Agencia cuenta con casi trescientas personas. Su crecimiento ha sido debido a la concienciación de la Comisión Europea y el Parlamento Europeo y por tanto de la población de UE representada en ellos, de la necesidad de dotar a esta Agencia con las herramientas necesarias para llevar a cabo su misión con la máxima eficacia que no es otra que la de proteger la frontera exte-

rior para incrementar el nivel de seguridad interior, ideas estas muy explotadas sobre todo a raíz de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, fecha en la que el mundo se concienció de la necesidad de protegerse ante unos riesgos ciertos. Pero no solo para protegerse, sino también para prevenir la delincuencia transnacional organizada, verdadero azote de las sociedades occidentales en el siglo XX.

La Agencia Europea de Fronteras, presenta el siguiente organigrama de funcionamiento.

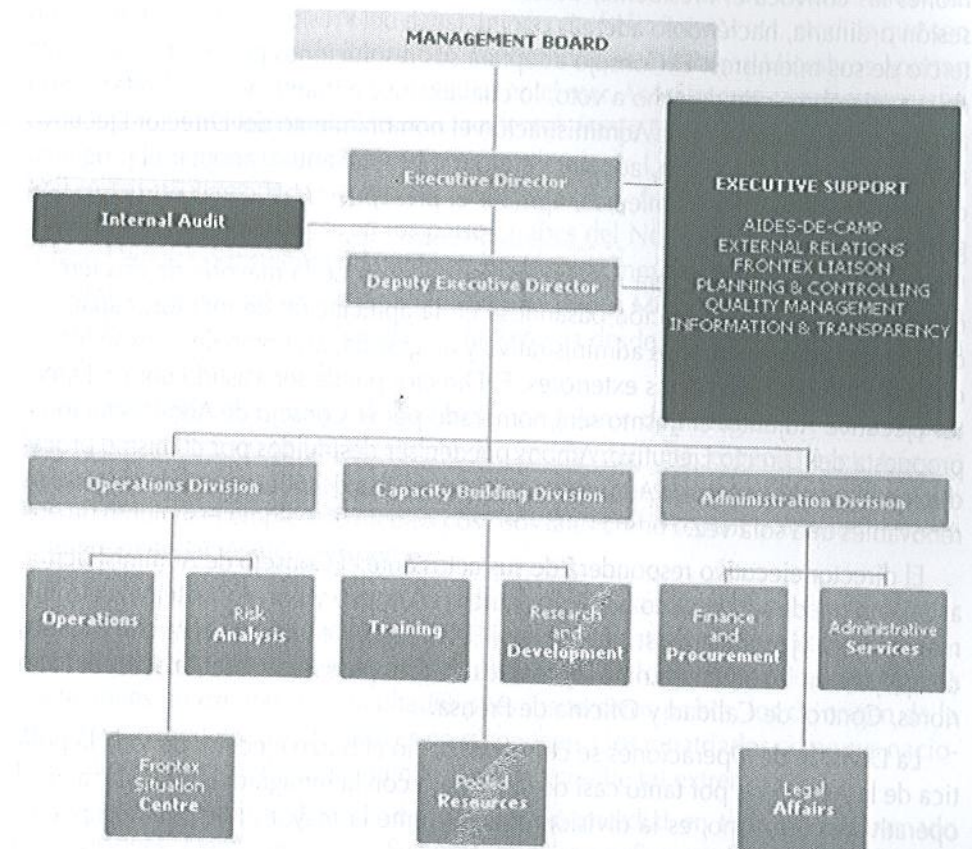


Gráfico 4 Organigrama de funcionamiento de la Agencia Europea de Fronteras

El Consejo de Administración es el máximo órgano directivo, está compuesto por un representante de cada Estado Miembro de la UE y dos representantes de la Comisión Europea. Para ello, cada Estado Miembro, nombra a un representante y un suplente ambos de acreditada experiencia y conocimientos especializados en el ámbito de la gestión de fronteras. El mandato será por cuatro años y se podrá renovar una sola vez.



Respecto a los países asociados a la aplicación y desarrollo del acervo Schengen está prescrito que pueden participar del Consejo, además Irlanda y Gran Bretaña serán invitadas a asistir.

Presidirá el Consejo de Administración uno de sus miembros previa votación debiendo elegir a la vez a un vicepresidente sustituto, su mandato será de dos años renovables. La Secretaría del Consejo corresponde a la Agencia Frontex. Las reuniones las convoca el Presidente, debiendo reunirse al menos dos veces al año en sesión ordinaria, haciéndolo además por iniciativa del Presidente o a petición de un tercio de sus miembros. El Consejo adoptará sus resoluciones por mayoría absoluta de sus miembros con derecho a voto, lo cual excluye a Irlanda y Gran Bretaña. Son atribuciones del Consejo de Administración el nombramiento del Director Ejecutivo a propuesta de la Comisión, adoptar el informe general anual, adoptar el programa de trabajo, definir procedimientos, aprobar el presupuesto así como estructurar orgánicamente la Agencia.

El Director Ejecutivo, será nombrado por decisión de la mayoría de dos tercios del Consejo de Administración basándose en la apreciación de méritos, capacidades demostradas en ámbitos administrativo y de gestión, así como de su experiencia en la gestión de las fronteras exteriores. El Director puede ser asistido por un Director Ejecutivo Adjunto, el mismo será nombrado por el Consejo de Administración a propuesta del Director Ejecutivo. Ambos pueden ser destituidos por el mismo procedimiento por el Consejo de Administración. La validez del puesto será de cinco años renovables una sola vez.

El director ejecutivo responderá de sus actos ante el Consejo de Administración, asimismo puede ser invitado por el Parlamento Europeo y por el Consejo para informar sobre la ejecución de sus funciones. El Director Ejecutivo cuenta con órganos de apoyo a su labor, tales como Ayudantes de Campo, Oficina de Relaciones Exteriores, Control de Calidad y Oficina de Prensa.

La División de Operaciones se configura como el brazo ejecutor de toda la política de la Agencia y, por tanto casi de la UE para con la inmigración irregular a nivel operativo, no en vano, es la división que consume la mayor parte del presupuesto de la Agencia<sup>21</sup>.

Esta división se estructura en diferentes Departamentos, tales como Operaciones, Análisis de Riesgos y Centro Permanente de Situación. El Jefe de División se ocupa de ejecutar y coordinar todas las operaciones que se efectúan por los diferentes Sectores en las Fronteras Exteriores de la UE. A este Departamento pertenecen los Sectores de fronteras terrestres, marítimas, aéreas y operaciones de retorno.

El Sector de frontera terrestre está volcado actualmente en la permeabilización de la frontera hacia el Este de la UE por razones obvias, donde encontramos el

<sup>21</sup> 43 millones de Euros en 2010, fuente Frontex.

punto más crítico en Grecia, específicamente en Orestiada, ciudad fronteriza con Turquía, donde se concentran gran número de personas que tratan de penetrar en territorio de la UE provenientes de Oriente. Para desplegar sus funciones requiere de un presupuesto tipo medio<sup>22</sup> puesto que despliega mayormente medios técnicos tales como cámaras térmicas y dispositivos perimetrales que son de un coste medio así como expertos.

El Sector Marítimo, el cual es el que dentro de la División de Operaciones más presupuesto consume<sup>23</sup> despliega barcos, aviones, helicópteros etc, medios que son muy costosos, se ocupa de coordinar los medios que los Países Miembros aportan para luchar contra la inmigración irregular en el mar. Actualmente se encuentra concentrado en el Mediterráneo Medio-Occidental, franja litoral italiana destacando el número de inmigrantes irregulares llegados a la isla de Lampedusa situada a escasas 100 millas náuticas de las costas de Libia y Túnez, y franja griega, fenómeno desatado a raíz de las revueltas en los países árabes del Norte de África, Egipto, Libia, Túnez. Destaca por su entidad, tanto en número de inmigrantes<sup>24</sup> como en el gasto presupuestario y aportación de medios de los Estados Miembros de la UE, la misión Hermes 2011<sup>25</sup> que es coordinada por la Agencia desde el Centro de Coordinación Internacional sito en Roma.

El Sector Aéreo se ocupa de los flujos irregulares de inmigración vía aeroportuaria, que si bien no es tan escandalosa como la marítima, especialmente trágica, en cifras frías casi la supera. Es el Sector que menos presupuesto consume<sup>26</sup> puesto que no requiere el empleo de medios costosos tales como barcos o aviones, tan solo requiere material técnico y expertos.

El Sector de Retorno<sup>27</sup> se ocupa de todas las operaciones necesarias para efectuar las repatriaciones de personas que han entrado irregularmente en territorio de la UE. Normalmente las repatriaciones se efectúan vía aérea lo que encarece este tipo de operaciones no exentas de dificultades pues los terceros países, los de origen de la inmigración irregular, muchas veces no reconocen a los repatriados como sus nacionales al no poder aportar documentación que acredite tal extremo.

El Departamento de Análisis de Riesgo es primordial en todo este entramado de Divisiones, Departamentos y Sectores, pues se configura en la oficina de inteligencia de la Agencia, cuya función primordial es elaborar informes sobre posible desarrollo de eventos para que la Agencia pueda aportar una respuesta adecuada a cada escenario en un momento dado. En efecto, se trata pues de un Departamento

<sup>22</sup> 4,5 millones de euros para 2011, fuente Frontex.

<sup>23</sup> 52 millones de euros según la última revisión de agosto de 2011, fuente Frontex.

<sup>24</sup> 52.054 inmigrantes llegados a fecha de 31 de octubre de 2001, fuente Frontex.

<sup>25</sup> En esta operación actualmente se ven envueltos medios navales y aéreos por valor de 14 millones de euros. Fuente Frontex.

<sup>26</sup> 2,2 millones de euros para 2011, fuente Frontex.

<sup>27</sup> 9,9 millones de euros para 2011, fuente Frontex.

básico para poder ejecutar las operaciones en condiciones de eficacia y eficiencia pues su fin primordial es aportar datos objetivos para poder valorar si es necesario movilizar los costosos medios que aportan con gran esfuerzo los países miembros para efectuar una operación conjunta en el momento idóneo, con los medios adecuados en la zona debida. Durante el desarrollo de las operaciones también desempeña la labor de coordinar a todos los expertos desplegados sobre el terreno para analizar y predecir a diario los movimientos de la inmigración irregular que tratará posteriormente de introducirse en territorio de la UE.

Para apoyar la labor de recogida de datos y tener una visión global en un momento dado de la situación de la inmigración irregular en la frontera exterior de la UE se crea el FSC<sup>28</sup> que se encarga de proporcionar al minuto información sobre el desarrollo de todas las operaciones coordinadas por la Agencia, este Centro está conectado a su vez con todos los países miembros y con el Centro de Situación de la UE en Bruselas de los que recibe información y a su vez la envía para tomar medidas adecuadas.

La División de Desarrollo y Fortalecimiento de Capacidades Propias<sup>29</sup> se ocupa del fortalecimiento y desarrollo de las capacidades y recursos de los países miembros de la UE para afrontar el reto de la inmigración irregular. Se articula en diferentes Departamentos tales como el de Enseñanza, Planificación y Desarrollo y de Equipamiento Técnico.

El Departamento de Enseñanza se ocupa de estandarizar a nivel europeo todas las enseñanzas para guardias de fronteras de tal modo que al menos todos los guardias de fronteras estén instruidos en unos mínimos de acuerdo con las mejores prácticas europeas, sobre todo basadas en el escrupuloso respeto a los derechos humanos.

También se ocupa de estandarizar procedimientos de actuación, organizar seminarios y cursos que incrementan el conocimiento y aplicación de los estándares europeos.

El Departamento de Planificación de Desarrollo se encarga de la aplicación de proyectos y descubrimiento de nuevas tecnologías de posible aplicación en el ámbito de la inmigración irregular de modo que ayuden a moderar y controlar los flujos migratorios incrementando así las capacidades de las organizaciones que se dedican al control de la frontera exterior de la UE.

El Departamento de Equipamiento Técnico es el encargado de gestionar los recursos, de cualquier tipo, humanos, técnicos etc que los países miembros de la UE aportan voluntariamente para que la Agencia pueda disponer de ellos como mejor convenga para de incrementar la capacidad de respuesta ante situaciones que re-

<sup>28</sup> FSC. Frontex Situación Centre. Centro de Situación de Frontex.

<sup>29</sup> Denominación original de la unidad, Capacity building.

quieran el empleo inmediato de recursos en un punto dado de la frontera exterior de la UE.

La División de Administración se ocupa de dar soporte administrativo, legal y financiero a la Agencia para agilizar y catalizar su funcionamiento. Es un órgano de apoyo sin el cual la Agencia sería un gigante sin orden ni concierto a la hora de cerrar acuerdos con los Estado Miembros, de negociar cómo, cuándo y dónde se han de emplear los medios, con qué fin etc. Sus Departamentos son el Financiero, el Legal y el puro Administrativo y Servicios.

	Budget 2009	Budget 2010	Budget 2011
all amounts in 'Euros			
Recruitment	315.000	246.000.	173.000
Administrative missions	450.000	450.000	600.000
Socio-medical infrastructure	55.000	75.000	61.000
Other staff related expenditures	430.000	692.000	772.000
Social welfare	63.000	70.000	70.000
Entertainment and representation expenses	175.000	175.000	135.000
TOTAL STAFF RELATED EXPENDITURES	15.956.000	20.085.000	21.761.000

Gráfico 5 Gasto de personal 2009-2011

	Budget 2009	Budget 2010	Budget 2011
all amounts in 'Euros			
Rental of building and associated expenditures	3.725.000	3.595.000	4.065.000
Data processing & telecommunication	4.290.000	5.165.000	5.425.000
Movable property and associated expenditures	209.000	174.000	65.000
Current Administrative expenditures	915.000	910.000	655.000
Postal expenditures	80.000	80.000	100.000
Non operational meetings	775.000	920.000	750.000
Auditing	50.000	50.000	250.000
TOTAL OTHER ADMINISTRATIVE EXPENDITURES	10.044.000	10.894.000	11.310.000

Gráfico 6 Gastos administrativos 2009-2011

El Financiero se ocupa del planeamiento y ejecución del presupuesto, casi 100 millones de euros para el año 2011<sup>30</sup> El Legal cuyo fin es dotar de legalidad a las actuaciones de la Agencia en su ámbito de actuación y verificar que los contratos se realizan conforme a la legislación europea.

El Administrativo y de Servicios, que amalgama varios Sectores, desde el de Recursos Humanos, pasando por el Tecnologías de la Información hasta el de Servicios al Personal que trabaja para la Agencia.

En cuanto al funcionamiento de la Agencia conforme a las tareas que le asigna su Reglamento, hay que tener en cuenta que su fin primordial es la coordinación de la cooperación operativa de los Estados Miembros de la UE en materia de gestión de Fronteras Exteriores de la UE<sup>31</sup>. En efecto, su cometido es eminentemente operativo lo que no es óbice para afrontar otras tareas de suma importancia para su efectivo funcionamiento tales como enseñanza, investigación con respecto al control de la

<sup>30</sup> Este presupuesto se ha visto incrementado debido a la respuesta que la Agencia debe de dar al fenómeno de la primavera árabe que ha provocado una oleada masiva de llegadas a las costas europeas procedente del Norte de África.

<sup>31</sup> Reglamento de Frontex art. 2

frontera exterior, análisis de riesgos y asistencia a los Estado Miembros de la UE que lo necesiten.

Teniendo en cuenta pues que estamos hablando de una Agencia eminentemente operativa, la principal labor que desarrolla son las Operaciones Conjuntas y Proyectos Piloto. Estas acciones están apoyadas por todas las divisiones de la Agencia, conformando así una aproximación holística a la gestión de la Frontera Exterior, por una parte se lanza una operación conjunta, con medios que voluntariamente aportan los Estados Miembros, con personal entrenado por Frontex, unidad de enseñanza, basada en un análisis de riesgos efectuado por la unidad responsable y se despliegan equipos de investigación que aporten a su vez información a la Agencia para redireccionar sus esfuerzos.

El ciclo de una operación conjunta necesita del concurso de todas las Divisiones, Departamentos y Sectores con que cuenta la Agencia en una medida u otra. El producto final que la Agencia ofrece, consume recursos de todas las Unidades y es una operación conjunta. Los presupuestos para establecer una operación conjunta son,

1. Operación basada puramente en análisis de riesgos. En este supuesto, la unidad de análisis de riesgos cuenta con información fidedigna de que se producirá en breve una situación de riesgo en la frontera exterior, la Agencia se dirige al Estado Miembro comunicando la situación y prestando su apoyo en forma de operación.
2. Operación basada en la petición de ayuda a la Agencia de un Estado Miembro<sup>32</sup>

En circunstancias normales, la planificación de las operaciones es anual y el ciclo es el siguiente:

1. Consulta con los Estados miembros sobre los medios que pondrán a disposición de la Agencia anualmente. Para este cometido se asignan funciones a todas las Divisiones y dentro de ellas al Departamento correspondiente y siempre al Sector envuelto.
2. Diseño interno de la operación conforme a las necesidades previstas según análisis de riesgos y conforme al presupuesto. De esta tarea se encarga mayormente el Sector afectado en conjunción con los otros Sectores pues de su implementación se derivaran efectos para otros sectores.
3. Reunión con los Estado participantes para proponer el plan de actuación y acordarlo conjuntamente.

<sup>32</sup> Ante la situación de real emergencia en las costas italianas, en concreto a la isla de Lampedusa, donde a fecha de 1 de agosto de 2011 ya han llegado más de 43.000 personas, el Estado Italiano solicitó formalmente de Frontex el establecimiento de una operación conjunta para gestionar mejor su frontera exterior. La misma fue lanzada el 20 de febrero de 2011 y el Project manager es un Oficial de la Guardia Civil española.

4. Lanzamiento de la operación y monitorización constante durante todo el periodo. Es la parte eminentemente mas operacional, mayormente envuelve a la División de Operaciones.
5. Evaluación
6. Reunión final y propuestas de mejora para el siguiente periodo.

De todo lo anteriormente expuesto se puede ver con claridad que todas las Unidades se ven envueltas de una u otra forma en la planificación, organización y coordinación, control, mando y ejecución de una operación conjunta, que es uno de los productos más importantes que produce Frontex.

De acuerdo con la estructura de la Agencia, es posible actuar en los tres ámbitos fronterizos, a saber, terrestre, marítimo y aéreo, independientemente o coordinadamente, como actualmente se hace. Dependiendo de donde se ejecute la operación conjunta, será responsabilidad de un Sector u otro. De todos los ámbitos operacionales, el que más dificultad entraña es el medio marítimo debido a la dificultad del propio medio marino unida a la ya compleja misión de coordinar un número elevado de medios de diferentes países con diversos procedimientos de actuación y diferentes protocolos en el mar con una legislación muy específica sobre todo en cuanto a convenios internacionales se refiere donde prevalece sobre todo la vida humana y el respeto a los Derechos Humanos.

El FSC se configura como una oficina que puede, en tiempo real presentar como esta la situación en las fronteras exteriores, pues esta monitorizando permanentemente todas las operaciones que llevan a cabo, a la vez proporciona información a diario a todos los Estados Miembros sobre la situación de todas las operaciones y recibe asimismo información de varios organismos internacionales y ONG, tales como IOM<sup>33</sup>, UNHCR<sup>34</sup>, ONU<sup>35</sup>, OSCE<sup>36</sup> centro de situación europeo y la red de oficiales de enlace. Se encarga de compilar todas las novedades llegadas de cualquier punto de la frontera exterior y producir un documento llamado SITREP<sup>37</sup> que proporciona la información a aquellas unidades que lo necesitan para planificar y ajustar los medios empleados.

Papel fundamental juega la unidad de análisis de riesgo en toda operación conjunta, pues es la que tras exhaustivos estudios y análisis de la información acopiada; convertida mas tarde en inteligencia, justificará o no el lanzamiento de una operación a nivel europeo, en un ámbito geográfico u otro, con los riesgos que ello comporta. Debe pues ser una unidad muy metódica y basar sus estudios, decisio-

<sup>33</sup> IOM. International Organization for Migration. Organización Internacional de Migraciones.

<sup>34</sup> UNHCR. United Nations High Commissioner for Refugees. ACNUR. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

<sup>35</sup> ONU. Organización de las Naciones Unidas.

<sup>36</sup> OSCE. Organización para la Cooperación y Desarrollo Europeo.

<sup>37</sup> SITREP. Situational Report. Informe de situación.

nes y recomendaciones en el método científico para acercarse lo más posible a la realidad y al futuro desarrollo de realidades muy complejas desde el punto de vista sociopolítico.

Anualmente produce un documento llamado ARA<sup>38</sup> para toda la UE que será la guía para el establecimiento de futuras operaciones conjuntas en la UE, este documento presenta las amenazas a que se enfrentará la frontera exterior de la UE en el año siguiente y se configura como el plan de trabajo para la Unidad durante el año venidero, sin dejar de lado la realidad del momento, que es la que marcara la pauta operacional.

Toda operación está basada, por tanto, en un análisis de riesgo previo que abarca todos los extremos posibles y más, sobre todo se tienen en cuenta las informaciones provenientes de fuentes vivas, organismos internacionales, ONGs y de personal propio desplazado en la zona que constantemente informa sobre el desarrollo de acontecimientos en tiempo real, se configura pues un Sector clave en el desarrollo de las misiones que la Agencia tiene asignadas pues de sus informes se derivan consecuencias políticas pero sobre todo económicas para la UE.

Tras el análisis previo de la situación, su trabajo no acaba ahí, sino que durante el periodo de implementación de la operación conjunta, estará constantemente monitorizando la situación, a través del FSC, para redireccionar esfuerzos en caso de que la realidad cambie en un sentido u otro. También durante el desarrollo de la operación se ocupa del control estadístico y confección de proyecciones atendiendo a diversos escenarios posibles que son planteados diariamente. Produce, semanalmente, un documento<sup>39</sup> en el cual se puede observar el desarrollo de los movimientos migratorios tanto operación por operación como en conjunto en el seno de la UE, indicando también pautas a seguir en cada operación para un mejor desarrollo de la misma en términos de eficacia. Digno mencionar que para cada operación conjunta existe un grupo de trabajo específico asignado de esta Unidad pudiendo y debiendo compartir zonas próximas de la frontera exterior de la UE para poder tener a la vez una visión conjunta del fenómeno.

La unidad de enseñanza, tiene una forma bastante particular de funcionamiento. Entre sus cometidos principales está el de estandarizar y homogeneizar la enseñanza para todos los Cuerpos de Fronteras de la UE, labor ingente, pues cada país europeo posee su propio sistema de enseñanza basado en diferentes aproximaciones metodológicas.

En primer lugar se ha actuado sobre la base, que es más numerosa y la que mayormente efectúa labores operativas que afectan directamente a los ciudadanos; se ha establecido un sistema curricular común<sup>40</sup> para todos los Cuerpos de fronteras

<sup>38</sup> ARA. Annual Risk Assessment. Análisis de Riesgos Anual.

<sup>39</sup> WAU. Weekly Analysis Update. Seguimiento Analítico Semanal.

<sup>40</sup> CCC. Common Core Currículo. Cuerpo Curricular Común.

Europeos, este desarrollo curricular es de obligado cumplimiento para todos los Estados Miembros de la UE y proporciona los campos de conocimientos mínimos que debe tener un Guardia de Frontera europeo. Se configura, este CCC pues, como el primer paso hacia un Cuerpo Europeo de Frontera que tardará todavía algún tiempo en llegar. Habiendo actuado sobre la base, el siguiente paso eran los cuadros intermedios, para ello se ha establecido, otro diseño curricular dirigido a homogeneizar los conocimientos mínimos de los empleados de nivel ejecutivo, denominado Mid-Level Course<sup>41</sup> así como el CMC<sup>42</sup> respondiendo así a la demanda de los Estados Miembros que valoraban la formación de sus cuadros intermedios a un nivel mínimo exigible en la UE. Actualmente se está trabajando en el Máster curricular para Directivos, que se conformará con las enseñanzas mínimas exigibles a niveles directivos de los Cuerpos de Policía de Frontera de la UE. Indudablemente el objetivo a largo plazo es que la UE cuente con un Cuerpo propio de Guardia de Frontera bien formado, instruido y dotado de los conocimientos y tecnologías más avanzadas para proteger la frontera exterior de la UE.

La unidad de planificación y desarrollo se ocupa de la posibilidad de aplicación de nuevas tecnologías al control de fronteras y asume el papel de órgano de asesoramiento de la Comisión Europea y de los Estados Miembros en materia de nuevas tecnologías. Su papel principal es actuar como intermediario entre los Cuerpos de Guardia de Fronteras de los Estados Miembros, la Comisión Europea, universidades y centros tecnológicos avanzados de la UE para impulsar investigaciones en este sentido, siempre aplicado al control de fronteras.

Sus cometidos son satisfechos de diferentes formas, produce documentos guía para la aplicación de tecnologías emergentes, tales como el sistema automático de control de pasaportes en la frontera<sup>43</sup> también lleva a cabo estudios, en conjunción con compañías privadas y universidades sobre vehículos aéreos no tripulados<sup>44</sup>

Con lo anteriormente descrito, la Agencia ha definido su funcionamiento por medio de Programas de trabajo intentando al máximo satisfacer las necesidades de los Estados Miembros. La introducción de los Programas de trabajo, ha permitido al Consejo de Administración contar con la herramienta necesaria para actuar en la frontera exterior a medio y largo plazo. Gracias a esta proyección de permanencia, es posible redireccionar las actividades operativas dentro del marco de ese Programa de trabajo cuando sea necesario para adaptarse rápidamente a cualquier escena-

<sup>41</sup> Mid Level Course. Curso de nivel medio

<sup>42</sup> CMC. Common Mid level Curriculo. Cuerpo Curricular de nivel medio.

<sup>43</sup> ABCSEP. Automatic Border Crossing System Electronic Passport. Sistema de cruce de frontera automático con pasaporte electrónico.

<sup>44</sup> UAV. Unmanned Aerial Vehicles. Vehículos no tripulados.

rio cambiante. El análisis de necesidades se hace con una periodicidad anual para acomodarse a las directrices del Programa de Estocolmo<sup>45</sup>

Para establecer el programas se adoptan diferentes perspectivas, geográficas impactadas por el fenómeno de la inmigración irregular, modus operandi de la misma, o campo de actividades relacionado con la inmigración. Esta aproximación, permite identificar la raíz del problema en vez de actuar sobre sus consecuencias permitiendo también evaluar el impacto de las diferentes actividades mediante KPI<sup>46</sup>, objetivos previamente marcados en el Programa. La Agencia define sus indicadores como herramientas que le permiten cuantificar los objetivos para verificar su impacto en la organización. Estos indicadores le permiten al consejo de Administración regentar las actividades de la Agencia hacia su más exacta y mejor consecución. Estos indicadores se agrupan en cuatro principales, efectividad, participación de los Estado Miembros, impacto de las actividades e implementación de las mismas.

La gestión de la Agencia se basa en tres figuras fundamentales, las personas, los procesos y la información generada en los procesos.

De la conjunción de todo lo anterior se vislumbra el Programa de trabajo en el que, para el año 2011, han sido identificadas varias aéreas geográficas para ser cubiertas por diferentes proyectos, las mismas incluyen la siguientes zonas,

1. Mar Mediterráneo y Océano Atlántico.
2. Los Balcanes y Europa del Este.
3. Actuación sobre los países de origen de la inmigración.
4. Desarrollo de nuevas capacidades de vigilancia de la frontera exterior.
5. Desarrollo de nuevas tecnologías aplicadas al control fronterizo.

Obviamente, la Agencia no trabaja aislada del medio que la rodea sino que se ve afectada por el desarrollo de los acontecimientos sociales Europeos y que influyen asimismo en la UE, sea de índole social, económica, tecnológica, legal o social. También es digno mencionar que Frontex es extremadamente dependiente de los Estados Miembros de la UE y Países Asociados a Schengen y de sus ganas o necesidades de participar en las diferentes actividades que realiza la Agencia, afectando esto, por tanto a la ejecución del Programa de trabajo.

El Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2010, introdujo legalmente en el concepto de Control Integral de Frontera, permitiendo al Parlamento Europeo y a la Comisión Europea tomar cualquier medida que fuere necesaria para asegurar la consecución de este concepto.

<sup>45</sup> El objetivo del Programa de Estocolmo, que sustituye al Programa de la Haya, era asegurar el respeto a los derechos fundamentales garantizando al tiempo la seguridad Ver documento Consejo JAI 896 de 2 diciembre de 2009, donde se busca una Europa segura que sirva y proteja a sus ciudadanos. Programa Estocolmo, consultar <http://europa.eu/european-council/index-es.htm>

<sup>46</sup> KPI. Key Performance Indicator. Indicadores de consecución de objetivos.

Las conclusiones del Consejo<sup>47</sup> son fundamentales para el concepto del control integral de frontera puesto que da unas directrices para el futuro desarrollo de la Agencia Frontex y le da el mandato para la creación de un sistema de vigilancia de la frontera.

Adicionalmente al Tratado de Lisboa durante el año 2009 apareció en la esfera europea el Programa de Estocolmo<sup>48</sup>, estas dos piedras angulares son fundamentales en el desarrollo de toda la arquitectura y organización del control de la frontera exterior de la UE. Todas las decisiones que se tomen a nivel EU respecto al control de frontera exterior han de estar en consonancia con estos dos hitos. Estos son pues los límites de la Agencia en cuanto al Programa de trabajo que luego será implementado por las diferentes Divisiones, Departamentos y Sectores en los que a continuación profundizará este trabajo.

En esta página se presenta el diagrama de funcionamiento de la Agencia, llamado internamente el Business Process, que ha sido aprobado por el Consejo de Administración y que actualmente se encuentra en fase de implementación por primer año en la Agencia, una vez contrastado y evaluado su funcionamiento formará parte del acervo de la misma como doctrina interna, debiendo ser revisado anualmente para adecuarlos a las cambiantes circunstancias de la realidad europea.

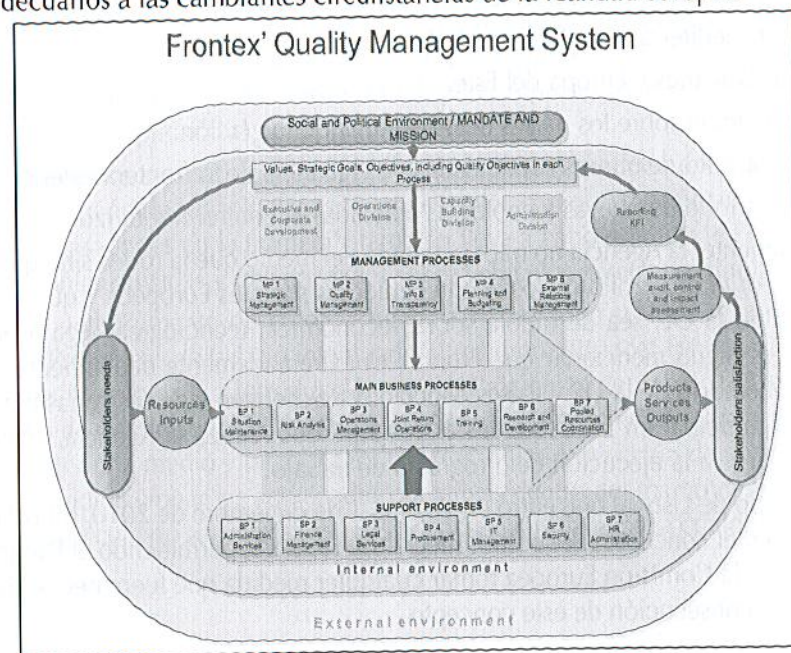


Gráfico 7 Sistema de Gestión de Calidad de Frontex

<sup>47</sup> Ver documento 2873 del JHA, Consejo Luxemburgo de junio de 2008

<sup>48</sup> Documento Consejo 170 de 2009 JAI 896 de 2 diciembre, una Europa segura que sirva y proteja a sus ciudadanos.

Ante todo Frontex debe recibir inputs de la realidad sociopolítica europea y conjugarlos con el Mandato de la Agencia; como anteriormente se ha señalado, la Agencia es muy vulnerable a los cambios producidos en la realidad donde desarrolla su actividad.

Una vez efectuado lo anterior, se concretan los objetivos estratégicos, las metas, los fines y el valor añadido que todo lo anterior aportaran a la realidad social europea.

Seguidamente se inicia la ronda de contactos con los Estados Miembros para obtener los medios que aportaran para las operaciones, mientras tanto la Unidad de análisis de riesgo ya ha efectuado un primer informe que contempla los escenarios posibles y su adecuada respuesta. A continuación entra en juego el Sector de Operaciones y, dentro de este, el adecuado para la operación a desarrollar, sea el terrestre, marítimo, el aéreo o una operación de retorno, configurándose este en el punto fundamental pues de aquí saldrá un Plan de Operaciones que se convertirá en el documento que da validez legal a toda la operación, siendo un auténtico contrato entre la Agencia y el Estado Miembro que desea auspiciar una operación así como con el resto de Estados participantes.

Un vez finalizado este paso, que es el que más tiempo ocupa, debido a la dificultad de las negociaciones con los Estados Miembros puesto que todos deben aportar esfuerzos a la consecución de la operación; antes de lanzar definitivamente la operación conjunta, se provee, a todo el personal que va a participar en la misma de unas conferencias explicativas referentes a la idiosincrasia de cada operación y sobre todo de su objetivo y finalidad, de esto se ocupa el área de enseñanza. A este punto ya han entrado en concurso otras unidades tales como planificación y desarrollo, que asesorará sobre el material más óptimo a utilizar, departamento legal, controlando que todo tenga base legal, bolsa de medios técnicos para informar de los medios de que se dispone, la oficina de prensa para mantener a la opinión pública informada de en qué se invierte el dinero público en la frontera exterior de la UE, la oficina de administración y finanzas para preparar los presupuestos, la oficina de tecnologías de la información, el departamento de seguridad, el departamento de relaciones externa, en definitiva, a una operación conjunta contribuyen todos los Sectores, Departamentos y Divisiones dentro de su ámbito de responsabilidad cada uno para crear un producto final que es una operación conjunta.

Una vez desarrollada la operación y finalizada, se audita definitivamente, se evalúan informes de impacto y se contrastan con los KPI, indicadores de consecución de objetivos para finalizar con una reunión donde se hace una exposición pública de toda la operación de principio a fin en un foro donde están representados todos los Estados que han participado, esto deriva en un informe final que ese elevará al Consejo de Administración y este a su vez lo someterá a la Comisión Europea, finalizando así el proceso.

### III. CONCLUSIONES

Como conclusión fundamental, podemos extraer que si no existiera una Agencia Europea de Fronteras, habría que inventarla, pues es necesaria la existencia de un Organismo que coordine e imparta doctrina sobre el control de la frontera exterior de la UE. La Agencia es muy joven y en poco tiempo ha incrementado exponencialmente sus recursos, tanto humanos como financieros. Es un Organismo cuya acción dentro de la UE tiene una repercusión indiscutible, porque el fenómeno migratorio es una de las principales preocupaciones de la sociedad europea toda vez que los medios se hacen eco de cualquier noticia que tenga que ver con el fenómeno, máxime si reviste caracteres trágicos porque la realidad es que las puertas de nuestra casa está sucediendo continuamente una tragedia tras otra y una sociedad avanzada en cuanto de Derechos Humanos se refiere, no puede mirar para otro lado viendo a gente morir a sus puertas, gente cuyo único delito es buscar una mejor vida porque allá de donde vienen no es que tengan mala vida sino que simplemente no tienen vida.

De otro lado, es cierto, que la Agencia recibe un buen número de críticas porque se considera que no está dedicada al fenómeno de la inmigración, sino a luchar contra él en cualquiera de sus formas, debe quedar pues claro que Frontex no es una ONG aunque colabora estrechamente con ellas, debe quedar claro que es la Agencia encargada de que la frontera europea exterior, esa que hace posible que dentro de ella no existan fronteras, permanezca impermeable a la inmigración y que ella, se canalice adecuada y legalmente. Es cierto también que, debido a los tiempos económicos reinantes, estas críticas se han aminorado, pues cuando el fenómeno afecta a la oferta laboral, las críticas disminuyen, aumentando en caso contrario.

En definitiva, la salud del Frontex es buena, prueba de ello es la ingente cantidad de trabajos en que se ve envuelto. Esto es bueno para una Unión Europea que debe reinventarse para hacer converger dos derechos, que en no pocas veces entran en colisión, la libertad y la seguridad; y es que digno de estudio es saber si la labor de la Agencia no proporciona seguridad a cambio de restringir la libertad de nacionales de terceros países o no proporciona más libertad al aumentar la seguridad en la frontera exterior.

#### Agradecimientos

Este trabajo no hubiera sido posible sin la paciencia, a veces no suficientemente valorada, de mi mujer y mi hija. Otro pilar importante es la propia agencia, en la que trabajo como responsable de la operación conjunta Hermes 2011, que me ha facilitado enormemente mi labor de investigación.

### VI. BIBLIOGRAFÍA

- BERMEJO CASADO, R.: "El proceso de institucionalización de la cooperación en la gestión operativa de las fronteras externas de la UE". *Revista CIDOB d'afers internacionals del Institut Universitari d'Estudis Europeus*, núm. 91, Barcelona.
- CAPARINI, M. Y MARENIN, O.: "The project of a European Border Guard: Origins, Models and Prospects in the Context of the EU's Integrated External Border Management", en *Borders in a Globalised World*, Ed. Zurich: Lit; Piscataway, NJ, 2006.
- DÜVELL, F. Y VOLLMER, B.: "Irregular Migration in and from the Neighborhood of the EU" en *Clandestino Migration*, 2009.
- FARIA, C. (ed.): "Enlarging the Area of Freedom, Security and Justice. Maastricht:" en *European Institute of Public Administration*, Maastricht, 2004.
- FOUSE, M. J.: "An assessment of European Union Immigration Cooperation: The Tampere Program, the Determinants of Progress, and Prospects for Future European Union Immigration Cooperation" en documentos facilitados en el Annual Meeting of the American Political Science Association 2004.
- GUILD, E. Y MARTIN, D.: "Free movement of persons in Europe: the Amsterdam Treaty and its implications for the UK". Ed. Butterworths, London, 1996.
- HERNÁNDEZ I SAGRERA, R.: *FRONTEX: "¿Proyección a nivel europeo de la visión de España sobre el control de fronteras?"* en *Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea*, No. 4, Ed. Bellaterra, Barcelona 2004.
- HOBBS, P.: "Management of external EU Borders: Enlargement and the European Border Guard Issue", en documentos presentados en el Workshop *Managing International and Inter-Agency Cooperation at the Border*, Ginebra, marzo de 2003. En Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- MONAR, J.: "The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs", en el *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, Ed. NYU, Nueva York, 2001.
- MONAR, J.: "The Project of a European Border Guard: Origins, Models and Prospects in the Context of the EU's Integrated External Border Management", en M. CAPARINI Y MARENIN, O. (EDS): "Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World", Ed. Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva, 2006.
- NEAL, A. W.: "Securitization and risk at the EU Border: The origins of Frontex" en el *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, Ed. NYU, Nueva York, 2009.
- PEER, S.: "Key Legislative Developments on Migration in the European Union" en *European Journal of Migration and Law*, Volumen 3, número 2, 2001.
- PÉREZ, J.: "El Sector Marítimo de Frontex. Operación Hermes 2010, 2011" Ed. Agencia Europea Frontex, 2011.
- SIE DHIAN HO, M.: "Enlarging and Deepening the EU/Schengen Regime on Border Controls", en CAPARINI, M. Y MARENIN, O. (ed.): "Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World" Ed. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva, 2006.
- VV.AA.: *FRONTEX Programme of work 2009, 2010 y 2011* en Agencia Frontex.
- VV.AA.: *FRONTEX: "ARA 2009, 2010 y 2011"*, Ed. Unidad de Análisis de Riesgo (RAU), Frontex, 2011.
- VV.AA.: *FRONTEX: "Daily reports,"* en *JO HERMES, HERA, INDALO, AENEAS, POSEIDON*, Frontex. En <http://foss.frontex.europa.eu>.

- VV.AA.: FRONTEX: "Op. Briefings. 2010 y 2011," Ed. División de Operaciones, Frontex, 2011.
- VV.AA.: FRONTEX: "Portofolio 2009, 2010, 2011," Ed. División de Operaciones, Frontex, 2011.
- VV.AA.: FRONTEX: "RABIT handbook. 2010" Ed. Unidad de Fortalecimiento de Capacidades Frontex, 2010.
- VV.AA.: FRONTEX: "SITREPS, JO HERMES, HERA, INDALO, AENEAS, POSEIDON" en Frontex Situation Centre en <http://www.foss.frontex.europa.eu>.
- VV.AA.: FRONTEX: "WAR-WAU" en Frontex en [www.foss.frontex.europa.eu](http://www.foss.frontex.europa.eu).
- VV.AA.: FRONTEX: "Operational Activities" Frontex. en <http://www.foss.frontex.europa.eu>.
- WALTER, N.: *In search of the Area of Freedom, Security and Justice: A Constitutional Odyssey. Europe's Area of Freedom Security and Justice*, Ed. Oxford University Press, Oxford, 2004.
- WICHMANN, N. Y MOUNIER, G.: "The External Dimension of Justice and Home Affairs: A Different Security Agenda for the EU?" en *Journal of European Integration*, Ed. Maastricht University Department of Political Science, Maastrich, 2009.

Fecha de recepción: 10/07/2012  
 Fecha de aceptación: 1/09/2012

## REVISIÓN DE LA REGULACIÓN PENAL DEL REFERENDO EN ESPAÑA A LA LUZ DE LA STC 103/2008: A PROPÓSITO DEL LLAMADO "PLAN IBARRECHE"

ALFREDO RAMÍREZ NÁRDIZ

Prof. Doctor de Derecho Constitucional  
 Universidad Católica San Antonio de Murcia

### RESUMEN

La Ley Orgánica 20/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Código Penal, introdujo el artículo 506 bis en el Código Penal previendo la posibilidad de imponer penas privativas de libertad a las autoridades o funcionarios públicos que careciendo de competencias convocaran o autorizaran, entre otras convocatorias electorales, referendos en cualquier de las modalidades previstas en la Constitución. Dos años más tarde, la Ley Orgánica 2/2005, de 22 de junio, de modificación del Código Penal, suprimió este artículo. Tres años más tarde, el 27 de junio de 2008, el Parlamento Vasco aprobó la Ley 9/2008 (el llamado "Plan Ibarreche"), mediante la cual las instituciones vascas afirmaban convocar una consulta popular y el Gobierno afirmaba que se convocaba un referendo sin tener competencia para ello. Mediante la STC 103/2008, de 11 de septiembre, el Tribunal Constitucional estimó el recurso de inconstitucionalidad del Gobierno y declaró inconstitucional la ley. Resulta de interés plantearse si hubiera sido oportuno que el artículo 506 bis CP hubiera seguido vigente, si sería relevante que volviera a estarlo o si, por el contrario, su derogación fue acertada y la solución constitucional bastante.

**Palabras clave:** Referendo, consulta popular, delito, Código Penal, recurso de inconstitucionalidad, Plan Ibarreche.

### ABSTRACT

*The Organic Law 20/2003, of 23 December, amending the Judicial Power Organic Law and the Penal Code, introduced the article 506 bis on the Penal Code providing for the possibility of imposing prison penalties to the authorities or public servants whom, with lack of competence, convoke or authorize, among other politic elections, referenda on any of the modalities regulated in the Constitution. Two years later, the Organic Law 2/2005, of 22*