



UCAM
UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE MURCIA

ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO

Programa de Doctorado en Ciencias Sociales

La gestión Integral de Fronteras en la Unión Europea

Autor/a:

D. Mustafa Ameyahid Mohamed

Director:

Dr. D. César Augusto Giner Alegría

Murcia, mayo de 2023



UCAM
UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE MURCIA

ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO

Programa de Doctorado en Ciencias Sociales

La gestión Integral de Fronteras en la Unión Europea

Autor/a:

D. Mustafa Ameyahid Mohamed

Director:

Dr. D. César Augusto Giner Alegría

Murcia, mayo de 2023



AUTORIZACIÓN DEL DIRECTOR DE LA TESIS PARA SU PRESENTACIÓN

El Dr. D. César Augusto Giner Alegría como Director de la Tesis Doctoral titulada “La Gestion Integral de Fronteras en la Unión Europea” realizada por D. Mustafa Ameyahid Mohamed en el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales, **autoriza su presentación a trámite** dado que reúne las condiciones necesarias para su defensa.

Lo que firmo, para dar cumplimiento al Real Decreto 99/2011 de 28 de enero, en Murcia a 15 de mayo de 2023.

Dr. D. César Augusto Giner Alegría



AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, deseo expresar mi agradecimiento al director de esta tesis doctoral, Dr. D. Cesar Augusto Giner Alegría, por la dedicación que ha brindado a este trabajo, por su amistad e inestimable dirección y guía a lo largo de todo el proceso.

Mi agradecimiento a la Escuela Internacional de Doctorado de la UCAM, por la formación de calidad y marcada internacionalización, que me ha permitido contribuir al corpus del conocimiento académico en la materia, otorgándome el honor de poder alcanzar el más alto grado académico universitario, el título de doctor.

Agradecer a mi familia, el cariño y apoyo incondicional, y a mi madre, ejemplo de esfuerzo y sacrificio, que sentó las bases sobre las que edificar mi trayectoria vital y académica, por eso hoy madre, este trabajo es también tuyo.

Y, por último, gracias a todas aquellas personas que me han acompañado en esta etapa.

“Nada tiene tanto poder para ampliar la mente como la capacidad de investigar de forma sistemática y real todo lo que es susceptible de observación en la vida”.

Marco Aurelio,
emperador romano y filósofo estoico

RESUMEN

El espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ) es uno de los mayores logros de la integración europea y ha tenido un papel fundamental en la construcción de la Unión Europea. La misma esencia y existencia de la UE presupone un alto grado de confianza en una gestión eficaz de las fronteras exteriores. Los Estados Miembros necesitan seguir promoviendo un comercio floreciente al tiempo que garantizar un nivel óptimo de seguridad para sus ciudadanos. La fórmula comúnmente elegida para combinar estos dos objetivos es la Gestión Integral de Fronteras Europea (GIFE), en un planteamiento para conciliar y responder a ambas cuestiones, libertad y seguridad.

Un análisis del contexto histórico desde el nacimiento y posterior evolución del concepto de gestión integral de fronteras europeas vislumbra que dicho proceso es indisoluble a la propia creación y desarrollo de la Agencia Frontex. La supresión de los controles en las fronteras interiores tras la creación del espacio Schengen, obligó a asegurar las fronteras exteriores de la UE a través del establecimiento de una serie de medidas compensatorias. Esto llevó a los Estados miembros y a las instituciones de la UE a tratar de encontrar un sistema de gestión común de fronteras, así como establecer nuevos modelos de cooperación a nivel de la UE, más allá de la tradicional cooperación bilateral o multilateral entre Estados.

Cuando la UE eligió ese sistema europeo, al que llamó GIFE, se propusieron diversos modelos de cooperación para su aplicación práctica. El modelo elegido y resultante fue Frontex, con competencias y recursos limitados. Este modelo en forma de agencia era, por tanto, el mejor resultado posible para los Estados miembros en aquel momento, ya que su papel se limitaba puramente a la coordinación, sin facultades operativas. Además, la elección de una "Agencia" por parte de la UE se enmarcó en el llamado proceso de 'agencificación' del ELSJ, donde las agencias resultaron particularmente eficaces en el ámbito de las *competencias compartidas*, entre la UE y los Estados Miembros.

Sin embargo, en los últimos años, el ELSJ ha sido puesto a prueba en repetidas ocasiones por diferentes razones. La pandemia del COVID-19 y la crisis generada

por la guerra en Ucrania han puesto de manifiesto, una vez más, los importantes retos a los que se enfrenta la Unión Europea. Los flujos migratorios mixtos y los nuevos desafíos, en constante evolución, han generado una mayor concienciación en el seno de la UE de la necesidad de abordar conjuntamente el nuevo contexto geoestratégico.

Como respuesta a los actuales retos a los que se enfrenta, la Unión Europea ha emprendido un proceso amplio de reforma encaminado a fortalecer sus fronteras exteriores. Para alcanzar plenamente las exigencias de seguridad y libertad, la Unión Europea está tomando decisiones históricas con el objetivo de convertir la gestión de las fronteras exteriores de la Unión, en uno de los sistemas más eficaces del mundo.

La Comisión Europea, en el marco de competencias compartidas entre la UE y los Estados Miembros en esta materia, ha sido capaz de articular las oportunidades que ofrecían los Tratados de la Unión para reforzar una vez más el mandato de la Agencia y poder dotarla de las competencias y los medios necesarios para alcanzar una de las aspiraciones de la Unión, avanzar en su proyecto inicial hacia una “policía europea de fronteras”. El 14 de noviembre de 2019 se publicaba en el Diario Oficial de la Unión Europea el nuevo Reglamento (UE) 2019/1896 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, donde se vuelve a reafirmar claramente el papel de la gestión integral de las fronteras exteriores como herramienta fundamental para promover la seguridad dentro del ELSJ.

Asimismo, la UE ha dado un nuevo impulso al Pacto Europeo sobre Migración y Asilo, logrando importantes avances en el intento de adaptar la respuesta europea a la realidad migratoria actual. En el citado Pacto, la cuestión migratoria se aborda desde un enfoque global, proponiendo nuevas medidas y donde sobresale el papel destacado que tiene la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) en la gestión de las fronteras exteriores de la UE. El papel de Frontex, en el desarrollo de prácticas comunes para establecer un modo europeo de gestión de fronteras, ha contribuido indudablemente a perfilar y a renovar el concepto de la GIFE, cuyo efecto integrador en el conjunto de la Unión Europea ha sido incuestionable. Las sucesivas reformas del reglamento de la Agencia en los últimos años han sido sintomáticas de la senda trazada en la UE hacia la plena y completa integración europea.

La Agencia Frontex emerge como un actor clave para garantizar el correcto funcionamiento de las fronteras exteriores de la UE, en parte gracias a su mayor capacidad operativa y al refuerzo de su mandato, a raíz de la entrada en vigor de su nuevo reglamento (2019). Un elemento significativo del reciente reglamento es que, por primera vez, la Unión Europea cuenta con su propio personal uniformado, con todas las competencias necesarias para llevar a cabo las tareas de control fronterizo, lo que incluye, facultades ejecutivas para apoyar la gestión europea de las fronteras exteriores. La creación del Cuerpo permanente o European Border and Coast Guard Standing Corps, con el objetivo de llegar a los 10.000 efectivos, es la principal novedad introducida por el nuevo reglamento. Frontex se convierte ahora en la mayor agencia de la UE en términos de personal y presupuesto y todo apunta a que seguirá incrementándose. Sin duda, la capacidad de la UE de intervenir a través de la Agencia en el territorio de un Estado Miembro es un hito histórico y transformador, para el proceso de integración europea.

Finalmente, la reciente ampliación del mandato de la Agencia también aborda todo el espectro descrito en cada uno de los componentes de la GIFE, al incluir en el nuevo reglamento los *quince componentes* que establecen la gestión europea integrada de las fronteras. Esencialmente, las funciones de la Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) son ahora los componentes sobre los que se sustenta la Gestión Integral de Fronteras Europea (GIFE).

Palabras claves: Guardia Europea de Fronteras y Costas, Frontex, Unión Europea, Gestión Integral de Fronteras, Schengen.

ABSTRACT

The area of freedom, security, and justice (AFSJ) is one of the greatest achievements of European integration and has played a key role in the development of the European Union. The very essence and existence of the European Union presupposes a high degree of confidence in effective external border management. Member States need to promote flourishing trade while ensuring an optimal level of security for their citizens. The commonly chosen formula for combining both objectives is European Integrated Border Management, as an approach to reconcile and respond to both issues.

An historical review of the context since the creation and subsequent evolution of the concept of European integrated border management (EIBM) shows that this process is indissociable from the very creation and development of the Frontex Agency. The abolition of internal border controls following the creation of the Schengen area made it necessary to secure the external borders of the EU through the establishment of a series of compensatory measures. As a result, Member States and the EU institutions sought to find a common border management system, as well as to establish new models of cooperation at EU level, going beyond the traditional bilateral or multilateral cooperation between states.

When the EU chose this European system, which it called EIBM, various models of cooperation were proposed for its practical implementation. The chosen and resulting model was Frontex, with limited competences and resources. This model in the form of an agency was therefore the best possible outcome for the Member States at the time, as its role was limited purely to coordination, with no operational powers. Moreover, the EU's choice of an "Agency" was part of the so-called AFSJ 'agencyfication' process, where agencies proved to be particularly effective in the area of shared competences, between the EU and the Member States.

However, in recent years, the AFSJ has been repeatedly challenged for many different reasons. The COVID-19 pandemic and the crisis generated by the war in Ukraine have, once again, highlighted the significant challenges faced by the European Union. Ongoing migration flows and rapidly evolving security challenges have resulted in a growing common awareness within the EU of the need to jointly address these new geostrategic challenges.

As a response to the current challenges it faces, the European Union has embarked on a comprehensive review process aimed at strengthening its external borders. To fully meet the demands of security and freedom, the European Union is taking historic decisions with the aim of transforming the management of the Union's external borders into one of the most effective systems in the world.

The European Commission, within the framework of shared competences between the EU and the Member States in this area, has been able to articulate the opportunities offered by the Union Treaties to strengthen once again the mandate of the Agency and to provide it with the necessary powers and means to achieve one of the Union's aspirations, namely, to advance in its initial project towards a "European Border Police". On 14 November 2019, the new Regulation (EU) 2019/1896 on the European Border and Coast Guard was published in the Official Journal of the European Union, which again clearly reaffirms the role of the European integrated border management as a key tool to promote security within the AFSJ.

The European Union has given new impetus to the New Pact on Migration and Asylum, making important progress in trying to adapt the European response to the current migratory reality. Frontex's role in developing common practices to establish a European way of border management has undoubtedly contributed to the shaping and renewal of the concept of EIBM, whose integrating effect on the European Union as a whole has been unquestionable. In the Pact, the migration issue is addressed from a comprehensive approach, proposing different measures, and highlighting the role of the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) in the management of the EU's external borders. The successive amendments to the Agency's regulation in recent years are symptomatic of the path being taken in Europe towards a full and complete European integration.

The Frontex Agency emerges as a key player in ensuring the proper functioning of the EU's external borders, largely thanks to its enhanced operational capacity and strengthened mandate, following the entry into force of its new regulation (2019). A significant element of the Agency's new regulation is that, for the first time, the European Union has its own uniformed staff, with all the necessary powers to carry out border control tasks, including executive powers to support the management of Europe's external borders. The creation of the European Border and Coast Guard Standing Corps, with a target of 10,000 personnel, is the main novelty introduced by the new regulation. Frontex now becomes the largest EU agency in terms of personnel and budget, and all indications are that it will continue to grow. Undoubtedly, the EU's ability to intervene through the Agency on the territory of a Member State is a historic and transformative milestone for the process of European integration.

Finally, the recent enlargement of the Agency's mandate also addresses the whole spectrum described in each of the components of EIBM, by including in the new regulation the fifteen components establishing European integrated border management. Essentially, the tasks of the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) are now the components of European Integrated Border Management (EIBM).

Keywords: European Border and Coast Guard, Frontex, European Union, Integrated Border Management, Schengen.

ÍNDICE GENERAL

AUTORIZACIÓN DE LOS DIRECTORES

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN Y ABSTRACT

ÍNDICE GENERAL

ABREVIATURAS

I. INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA.....	27
1.1. Justificación.....	35
1.2. Objetivo de la investigación	39
1.3. Preguntas de investigación.....	40
1.3.1. Pregunta Principal.....	40
1.3.2. Preguntas Incidentales	40
1.5. Hipótesis.....	41
1.5. Metodología	41
1.6. Ética en la investigación.....	46
II. EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA (ELSJ).....	49
2.1. Génesis y evolución.....	50
2.1.1. El Método Comunitario.....	51
2.1.2. El Tratado de Ámsterdam en la consolidación del ELSJ	52
2.2. Las conclusiones del tratado de Ámsterdam: los consejos europeos claves para la consolidación del ELSJ	55
2.2.1. De Tampere a Tampere 2.0	55

2.2.2. De los consejos posteriores a la “lisbonización” del ELSJ	59
2.3. El proceso de “agencificación” en la Unión Europea	63
2.3.1. La base jurídica de las agencias de la UE.....	68
2.4. Aproximación al concepto de gestión integral de fronteras europea (EIBM)	69
2.4.1. Etapas en el posterior desarrollo del concepto	71
2.5. El modelo de control de acceso a cuatro niveles.....	74
III. LA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS: LA AGENCIA FRONTEX Y LOS ESTADOS MIEMBROS	79
3.1. La estructura organizativa y operativa de la agencia en el nuevo reglamento 2019/1896.....	81
3.1.1. Órganos de dirección y gestión.....	81
3.1.2. La dirección ejecutiva	82
3.1.3. El Consejo de Administración.....	84
3.2. Las funciones de la Agencia a la luz del nuevo reglamento (UE) 2019/1896	85
3.2.1. Un mandato reforzado	87
3.3. FRONTEX y la cooperación inter-agencias en los puntos críticos o hotspot.....	92
3.4. Principios orientadores de la gestión europea integral de fronteras.....	100
3.5. Los componentes de la GIFE: su integración en las funciones de la agencia.....	104
3.6. Una estrategia para la gestión europea integral de las fronteras: el papel supervisor de la agencia.....	111
3.6.1. El ciclo de política estratégica plurianual	114
IV. LOS MARCOS DE COOPERACIÓN EN EL NUEVO REGLAMENTO DE LA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS (FRONTEX).....	123

4.1. Marco legal para la cooperación.....	123
4.2. Acuerdos de estatuto.....	126
4.3. Acuerdos de trabajo	131
4.4. Proyectos de asistencia técnica en países no pertenecientes a la UE.....	134
4.5. Oficiales de Enlace en terceros países	136
4.6. Observadores de terceros países en las actividades de la Agencia.....	138
4.7. Frontex en la gestión de la crisis por la guerra en Ucrania.....	139
4.8. La Comunidad AFIC (Africa-Frontex Intelligence Community) y la cooperación con el continente africano.....	148
V. EL MANDATO REFORZADO DE LA AGENCIA.....	159
5.1. European Standing Corps: El nuevo Cuerpo permanente	159
5.2. El mecanismo de supervisión de los derechos fundamentales en la Agencia.....	168
5.3. La atribución a Frontex como Guardacostas Europeo	172
5.4. El análisis de riesgos como elemento orientador de la política de gestión integral de las fronteras europeas	188
5.5. La Evaluación de la vulnerabilidad de Frontex: <i>Un chequeo anual del estado de la gestión de las fronteras europeas</i>	201
VI. CONCLUSIONES.....	217
6.1. Conclusiones	217
VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	239
7.1. Referencias bibliográficas	239
7.2. Normativa y documentación.....	255
7.3. Otras fuentes	264

ABREVIATURAS

AECP	Agencia Europea de Control de Pesca
AESM	Agencia Europea de Seguridad Marítima
ARA	Annual Risk Analysis Report
CAAS	Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen
CFS	Código de Fronteras Schengen
CIRAM	Common Integrated Risk Analysis Model
ECGFF	European Coast Guard Functions Forum
ELSJ	Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia
EEMM	Estados Miembros
ETIAS	European Travel Information and authorisation system
EURLO	Oficial de Enlace Europeo para Retornos
EURODAC	Base de datos europea de Impresiones dactilares
FADO	False and Authentic Documents Online system
FAMI	Fondo Europeo de Asilo y Migración
FRA	Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea
FRAN	Frontex Risk Analysis Network
FRONTEX	Agencia Europea de Fronteras y Costas
GEFC	Guardia Europea de Fronteras y Costas
GIFE	Gestión Integral de Fronteras Europeas
IGFV	Instrumento financiero para la Gestión de Fronteras y Visados
JAI	Consejo de Justicia y Asuntos de Interior
LIBE	Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior
ODF	Oficial de Derechos Fundamentales
OEAA	Oficina Europea de Apoyo al Asilo
RABIT	Equipos de Intervención Rápida de en las fronteras
RAU	Risk Analysis Unit. Unidad de Análisis de Riesgos. Frontex

SCIFA	Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum
SEAE	Servicio de Acción Exterior
SEIAV	Sistema Europeo de Información y autorización de viajes
SES	Sistema de Entradas y Salidas
SIS	Sistema de Información Schengen
TFUE	Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
VIS	Sistema de Información de Visados
WBRAN	Western Balkans Risk Analysis Network

**CAPÍTULO I.
INTRODUCCIÓN,
OBJETIVOS Y
METODOLOGÍA**

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

En la configuración histórica de estados nación definidos territorialmente, las fronteras han sido y son mecanismos clave para el control estatal¹. Como bien sabemos, las fronteras tienen repercusiones en un amplio abanico de políticas estatales, especialmente en las que implican una interacción con otros Estados. Aunque desde los orígenes de la geografía política, el significado de frontera se vincula con poder y soberanía, la percepción hoy día de lo que constituye una frontera ha cambiado, adquiriendo especial relevancia el concepto de “frontera exterior”, especialmente en lo que a Europa se refiere.

Newman afirma que las fronteras no sólo refuerzan nuestra pertenencia a lugares y grupos, sino que también perpetúan nuestras nociones de diferencia y "alteridad" (Newman, 2006: p. 172)².

En la Unión Europea, el significado de frontera exterior ha alcanzado una nueva perspectiva estratégica, sobre todo en materia de seguridad. Sin duda, la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ) o espacio Schengen ha sido uno de los proyectos de mayor envergadura llevado a cabo por la Unión Europea y un objetivo importante para el proceso de integración europea. Entre los objetivos políticos del ELSJ se encontraba el desarrollo de una política común de inmigración, asilo y el control de esas denominadas “fronteras exteriores”. La instauración progresiva del ELSJ llevó a la supresión gradual de las fronteras interiores con el fin de conseguir una zona única de libre circulación, elevando el concepto de frontera exterior de un Estado Miembro a una categoría supranacional, es decir, convirtiéndola en frontera exterior europea. Esto significaba que la protección de Bélgica o Dinamarca contra la criminalidad trasfronteriza dependía ahora del trabajo realizado en las fronteras exteriores de España o Polonia. A medida que ese espacio interior se abría, la gestión de fronteras exteriores fue

¹ Rudolph, C. (2005). Sovereignty and territorial borders in a global age. *International studies review*, 7(1), 1-20.

² Newman, D. (2006). Borders and bordering: Towards an interdisciplinary dialogue. *European journal of social theory*, 9(2), 171-186.

adquiriendo un “interés comunitario” para todos los Estados Miembros, motivo por el cual hubo que reforzar y progresar en la cooperación.

Por ello, de forma directamente proporcional a dicha supresión, nace la necesidad de crear una política común en materia de gestión de fronteras que establezca unas normas colectivas que regulen su cruce. Con este fin, se instaura un sistema integral que permitía esa gestión compartida de las fronteras exteriores, cuyo marco legal se sustenta en los arts. 67 y 77 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Asimismo, el modelo europeo de gestión de fronteras está conformado como una competencia compartida entre la Unión Europea y los Estados Miembros y un régimen con dos categorías funcionales de frontera, las interiores y las exteriores.

Dentro del proceso evolutivo de la propia Unión Europea, marcada por tendencias tan diversas como la globalización económica, los flujos migratorios y la criminalidad transfronteriza, la gestión eficaz de las fronteras exteriores se fue volviendo una cuestión de prioridad política. El ELSJ, orientado a la libertad de circulación y con un claro enfoque en el desarrollo económico de la Unión, tenía que seguir contando con un comercio floreciente y ofrecer al mismo tiempo, un grado óptimo de seguridad a sus ciudadanos. La fórmula europea para combinar estos dos objetivos fue la "gestión integral de las fronteras", en un delicado intento por conciliar y dar respuesta a ambas cuestiones, libertad-seguridad.

No obstante, aunque la Unión Europea ya poseía un acervo comunitario específico en este ámbito, la principal dificultad que se planteaba era establecer la necesaria sinergia operativa entre los Estados miembros que permitieran acciones mejor coordinadas y, en consecuencia, un nivel de seguridad más homogéneo en todas las fronteras exteriores.

Sin embargo, para responder de manera coherente al conjunto de las necesidades de todos los Estados Miembros, la UE se mostró partidaria de prestar apoyo a través de la instauración de una Agencia Europea (Frontex), la cual se encargaría de la coordinación operativa de la gestión de esas fronteras exteriores. En una primera etapa, se propuso que ese apoyo fuese realizado a través de misiones de vigilancia de fronteras marítimas exteriores, mediante equipos mixtos integrados por oficiales de las diversas nacionalidades de los Estados Miembros. Se escogió el ámbito marítimo, debido a la prioridad de dar respuesta a las

principales rutas migratorias hacia Europa por mar y además porque en esta área era donde la experiencia europea del conjunto de miembros parecía ser menor.

En base a la propuesta de la UE, en 2001 la Comisión propuso realizar un estudio de viabilidad para crear un cuerpo europeo de policía fronteras, promovido por Italia, Bélgica, Francia, Alemania y España, en el marco del Programa Odysseus³. El citado estudio quedó plasmado en los resultados del denominado “*Feasibility Study for the Setting-up of a European Border Police*” (2002)⁴, donde se esboza un modelo basado en Centros ad hoc especializados que formarían el embrión de un futuro Cuerpo Europeo con labores de apoyo y coordinación a los Estados Miembros en la gestión de las fronteras exteriores, especialmente marítimas.

En 2004, esta iniciativa no llega alcanzar las expectativas de Cuerpo Europeo y se materializa en forma de Agencia, con la creación de la *Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea* (Frontex). A partir de ese momento, la Agencia va asumiendo un papel cada vez más relevante en la respuesta europea a la inmigración irregular en las fronteras exteriores de la UE. La Agencia se va convirtiendo en la piedra angular de los esfuerzos de la UE para salvaguardar el espacio de libertad, seguridad y justicia.

En los años subsiguientes, la Agencia en su proceso evolutivo, se va ajustando a las necesidades y requerimientos migratorios del momento, creándose, por ejemplo, los equipos de intervención rápida en las fronteras (2007)⁵ e

³ Programa financiado por la UE (2001) para desarrollar acciones de formación, información, estudios e intercambios con el fin de incrementar la eficacia de la cooperación entre las administraciones de los Estados miembros en los ámbitos de la política de asilo, el cruce de las fronteras exteriores de los Estados miembros y la política de inmigración.

⁴ Feasibility study for the setting up of a “European border police”. Final report. Rome, 30 May 2002.

⁵ Reglamento (CE) nº 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) nº 2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados.

introduciéndose modificaciones significativas en su Reglamento fundacional (2011)⁶.

En 2015, la llegada a Europa de un flujo migratorio sin precedentes se convierte en un punto de inflexión para la gestión integral de fronteras europeas. La urgente respuesta de la UE queda recogida en la *Agenda Europea de Migración* (2015)⁷ la cual genera una intensa actividad política y legislativa en aras a restaurar la confianza en la capacidad europea para aunar esfuerzos nacionales en materia de migración y fronteras. Esta crisis migratoria puso de manifiesto que los Estados Miembros, por sí solo, no disponían de las herramientas necesarias para gestionar flujos de estas dimensiones, y que la posible solución a este tipo de crisis solamente vendría desde un planteamiento a nivel europeo. Como una de las medidas necesarias para responder a esta crisis de 2015, se propone una reforma inminente de la Agencia Frontex.

Por consiguiente, la citada Agenda Europea constituye un nuevo impulso para generar nuevas reformas legislativas en las políticas del espacio de libertad, seguridad y justicia, entre otras: 1) el *Reglamento* (2016) de la nueva “*Guardia Europea de Fronteras y Costas*” (Frontex)⁸, que no solo cambia el nombre de la Agencia, sino que incrementa sus recursos y funciones, incorporando la función de guardacostas en su nueva denominación 2) Tratando de dar un planteamiento integral y estratégico de la gestión de las fronteras exteriores, se acuerda también la modificación del *Código de Fronteras Schengen*⁹, el cual se constituye en el

⁶ 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.

⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones una Agenda Europea de Migración. COM/2015/0240 final.

⁸ Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo

⁹ Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen)

documento jurídico clave para el control de fronteras a escala europea. Dicho Reglamento tuvo por objeto precisar y desarrollar el aspecto legislativo de la política de la Unión en la gestión integrada de las fronteras, describiendo las normas relativas al control fronterizo de las personas que crucen sus fronteras exteriores y la posibilidad de la reintroducción temporal del control fronterizo en las fronteras interiores.

Aunque la intensidad en la presión migratoria, en las fronteras exteriores, había disminuido en comparación a 2015, con menor número de llegadas irregulares registradas a través de las rutas del Mediterráneo central y oriental, la participación operativa de la Agencia siguió contribuyendo considerablemente a mejorar la gestión de fronteras exteriores. No obstante, los recursos humanos y técnicos requeridos para atender las necesidades operativas del momento, establecidas por la Agencia, a menudo eran escasos, debido a la disparidad en las aportaciones de personal por parte de los Estados miembros.

La propia UE era consciente que el reglamento de Frontex (2016) no dotaba a la Agencia de la necesaria independencia y autonomía técnica y operativa para desempeñar su función, fruto probablemente de la presión del momento y la celeridad en su tramitación, tratando de dar una solución rápida a una de las mayores crisis migratoria de Europa (2015). Quizás hubiera sido necesaria una mayor reflexión a la hora de redactar el citado texto legal, pero las circunstancias del momento hicieron que el reglamento se gestara en un tiempo récord, poco menos de un año (entró en vigor el 6 de octubre de 2016). Hecho que fue confirmado por las conclusiones del Consejo Europeo¹⁰ de 28 de junio de 2018.

Aunque cabe decir que el reglamento de 2016 había introducido mejoras operativas, se hacía imperante responder plenamente al nivel de aspiraciones y a las necesidades de la Unión Europea para proteger eficazmente las fronteras exteriores y hacer frente a nuevos retos en el futuro. Un nuevo concepto de *Guardia Europea de Fronteras y Costas* debía ser un ejemplo tangible de la solidaridad europea, disponible para el despliegue operativo cuando fuese necesario. Por lo tanto, se vislumbraba la necesidad de dar un paso más, para que la Agencia pudiera

¹⁰ <https://www.consilium.europa.eu/media/35940/28-euco-final-conclusions-es.pdf>
Recuperado 6 Abril, 2022.

garantizar una mayor capacidad de respuesta operativa e incrementar su cooperación con terceros países. En relación con la cooperación internacional en los Balcanes Occidentales¹¹, los últimos años habían demostrado más que nunca la importancia de emprender acciones de apoyo técnico y operativo en terceros países.

La Comisión Europea, en el marco de competencias compartidas entre la UE y los Estados Miembros en esta materia, fue capaz de articular las oportunidades que ofrecían los Tratados de la Unión para reforzar una vez más el mandato de la Agencia y poder dotarla de las competencias y los medios necesarios para alcanzar una de las aspiraciones de la Unión, avanzar en su proyecto inicial hacia una “policía europea de fronteras”. El 14 de noviembre de 2019 se publicaba en el Diario Oficial de la Unión Europea el nuevo Reglamento (UE) 2019/1896 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, donde se vuelve a reafirmar claramente el papel de la gestión integral de las fronteras exteriores como herramienta para promover la seguridad dentro del ELSJ:

“el objetivo de la política de la Unión en materia de gestión de las fronteras exteriores es el establecimiento y la aplicación de la gestión europea integrada de las fronteras a escala nacional y de la Unión, que es un corolario necesario para la libre circulación de personas dentro de la Unión y un componente fundamental de un espacio de libertad, seguridad y justicia. La gestión europea integrada de las fronteras reviste una importancia capital. Se trata de gestionar eficientemente el cruce de las fronteras exteriores y de hacer frente a los retos de la migración y a las posibles amenazas futuras en dichas fronteras, contribuyendo de este modo a combatir las formas graves de delincuencia con una dimensión transfronteriza y a asegurar un nivel elevado de seguridad interior en el seno de la Unión”¹².

Este mandato reforzado de la Agencia llega en un momento propicio y oportuno para responder a intereses esenciales de nuestro entorno. En el actual

¹¹ Frontex organiza su primera operación en los Balcanes Occidentales. Recuperado 6 Abril, 2023, de <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-launches-first-operation-in-western-balkans-znTNWM>

¹² Considerando 1, Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de noviembre de 2019 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) 1052/2013 y (UE) 2016/1624

contexto europeo, los retos relacionados con el aumento de los flujos migratorios mixtos, la pandemia del COVID, la guerra de Ucrania y la crisis del petróleo y el trigo, además de haber agudizado vulnerabilidades preexistentes, han generado un nuevo periodo de actividad en la protección de las fronteras exteriores de la Unión Europea, convirtiéndose ahora en una cuestión de prioridad geoestratégica¹³.

Sin duda, estos desafíos han puesto de relieve el papel de la gestión de fronteras liderado por la Agencia¹⁴, como una de las medidas necesarias para mitigar los efectos de estas crisis. Frontex, representa una parte esencial de los esfuerzos de la UE por salvaguardar el ELSJ, Espacio, el cual dábamos por garantizado, y que, sin duda, la pandemia del COVID nos recordó el privilegio del que gozamos los europeos, al contar con libertad de circulación en un vasto territorio, como es, la Unión Europea.

Un elemento significativo del nuevo reglamento de la Agencia es que, por primera vez, la Unión Europea cuenta con su propio personal uniformado, con todas las competencias necesarias para llevar a cabo las tareas de control fronterizo, lo que incluye, facultades ejecutivas para apoyar la gestión europea de las fronteras exteriores. Este nuevo cuerpo permanente, que deberá estar compuesto por 10 000 agentes para finales de 2027, ha dotado a la agencia con la capacidad de brindar apoyo en cualquier momento a los Estados miembros que deban hacer frente a desafíos en las fronteras exteriores. Dado el papel relevante de la Agencia, el nuevo Reglamento también refuerza considerablemente el marco de derechos fundamentales, el cual es parte integrante de la gestión integral de fronteras europeas.

En relación con la cooperación internacional de la UE en materia de migración y fronteras, ahora Frontex emerge como un actor principal. Una de las novedades del nuevo reglamento es el mandato reforzado de la Agencia en la cooperación operativa con terceros países. La cuestión migratoria y de seguridad es un tema concurrente en las agendas europeas a la hora de negociar con terceros

¹³ Towards a stronger and more resilient Schengen area. Brussels, 2 June 2021. Recuperado 6 Abril, 2023, de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP21_2708

¹⁴ <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/europe-day-united-against-corona-virus-with-eyes-on-the-future-r9vMIS> Recuperado 6 abril, 2023.

países. Las tendencias demográficas, la búsqueda de oportunidades económicas, la huida de las crisis y conflictos y la degradación medioambiental son factores que harán que los niveles de migración y los desplazamientos forzados de las poblaciones, sigan planteado al mismo tiempo retos y oportunidades tanto para Europa como para los países de origen y tránsito de migrantes. Por ello, es esencial seguir reforzando la cooperación en materia migratoria, intensificando la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y los riesgos que conlleva, prestando especial atención al papel de las redes delictivas, la lucha contra la trata de seres humanos y proporcionando asistencia técnica a los países socios en este ámbito.

Asimismo, y según se recoge en el “*Quinto informe de situación sobre la ejecución de la Estrategia de la Unión Europea en materia de seguridad*” de diciembre de 2022¹⁵, en el contexto de los recientes desafíos, la UE se ha embarcado en un amplio proceso de reforma destinado a reforzar el control fronteras exteriores a través de una *Nueva Arquitectura de Sistemas de Información*¹⁶. Los sistemas informáticos y las nuevas tecnologías solo pueden tener pleno efecto, si el planteamiento integral de la gestión de las fronteras exteriores es estratégico y engloba otros aspectos, como la seguridad y el fenómeno de la migración.

La Agencia Frontex, como se ha podido comprobar, desde su creación en 2004 y a lo largo de las distintas fases de su proceso evolutivo, aun inacabado, ha sido siempre un actor clave en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) así como en el desarrollo de las políticas de la UE en migración y fronteras. Su nuevo mandato reforzado junto a la creación del Cuerpo permanente la convierten en la primera agencia de la UE con *categoría de fuerza y cuerpo de seguridad*,

¹⁵ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the Fifth Progress Report on the implementation of the EU Security Union Strategy. Brussels, 13.12.2022. COM (2022) 745 final. Recuperado 6 Abril, 2023, de https://commission.europa.eu/system/files/2022/12/com_2022_745_communication_fifth_progress_report_security_union_en.pdf

¹⁶ Forum on the implementation of the new architecture for EU information systems for borders, migration and security. Recuperado 6 Abril, 2023, de <https://www.eulisa.europa.eu/Newsroom/PressRelease/Pages/Forum-implementation-new-architecture-EU-information-systems-borders-migration-security.aspx>. Interoperability of EU information systems for security, border and migration management. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_17_5241

constituyéndose en un verdadero ejemplo de la integración europea, en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores.

1.1. JUSTIFICACIÓN

Esta tesis sale a luz en un momento de gran incertidumbre en cuanto al futuro de las dinámicas socioeconómicas y geoestratégicas tanto en Europa como en el resto del mundo. Mantener los beneficios del espacio de libertad, seguridad y justicia a la que vez que avanzar hacia una Unión Europea cada vez más resiliente, requieren de un planteamiento integral y estratégico de la gestión de las fronteras exteriores.

La Unión Europea está tomando decisiones históricas con el objetivo de transformar la gestión de las fronteras exteriores de la Unión y convertirla en uno de los sistemas más eficaces del mundo. Por primera vez en la historia, la Unión Europea cuenta con su propio personal uniformado. El nuevo mandato reforzado de Frontex y la creación del cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas han convertido a la Agencia en el brazo operativo de la UE para apoyar en cualquier momento a los Estados miembros a hacer frente a los desafíos en las fronteras exteriores.

Debido al destacado papel desempeñado por Frontex en los últimos años, la Agencia es hoy un área de investigación académica cada vez más extendido (véanse, por ejemplo, Monar 2006; Sánchez, MA. 2006; Carrera 2007; Léonard 2009, 2011; Neal 2009; Casado, R B 2010; Perkowski, N. 2012; Esteve, F. 2014, García, C. S. 2017, Coman-Kund, F. 2018; Vara 2018; Rojo, D. 2018). Los investigadores, por medio de artículos científicos, han analizado el proceso de creación y evolución de Frontex, los diversos marcos jurídicos y entornos institucionales en los que se ha ubicado la Agencia en el marco de la gestión integrada de fronteras europea, así como las diversas funciones que ha ido adquiriendo a lo largo de este proceso.

Como se desprende de la multitud de enfoques que se han mencionado, la Agencia Frontex es un campo de investigación que ha suscitado gran interés y que es de plena actualidad, ya que todo apunta a que, continuará teniendo un creciente papel en la gestión de las fronteras de la UE, tanto en su dimensión interior como exterior.

A la luz de los acontecimientos sociopolíticos actuales, como el reciente aumento de los flujos migratorios y los desplazamientos masivos generados por la guerra de Ucrania, la atención internacional se ha centrado en las acciones de la Agencia Europea, lo que podría deberse al destacado papel que está desempeñando en la gestión de las fronteras europeas en esa zona.

Pero sin duda, la crisis de los refugiados (2015) supuso un punto de inflexión en esta materia, poniendo de relieve vulnerabilidades y falta de coordinación en el seno de la UE, pero también permitió generar nuevas respuestas, para fortalecer las herramientas de gestión y control fronterizo.

Por ello, dado el escaso lapso transcurrido desde la entrada en vigor del nuevo reglamento de la Agencia (diciembre 2019), y a que actualmente, Frontex está en pleno proceso de implementación de sus nuevas capacidades, la literatura científica a este respecto es más bien escasa. Además, la mayor parte de la bibliografía utilizada para documentar este trabajo se encuentra en inglés, ya que el tema objeto de estudio, está poco representado en la literatura académica de lengua española. De ahí la necesidad de una obra que presente los últimos avances en el ámbito de la GIFE en español. Por lo tanto, esta tesis pretende completar la bibliografía española en este campo, tratando de contribuir al conocimiento empírico sobre Frontex y de aportar utilidad como análisis que trasciende de lo sugerido en su mandato legal. De igual forma, esta tesis llega en un momento de intenso debate en las instituciones europeas sobre el futuro de las políticas migratorias y la gestión de fronteras en la UE.

En este sentido, España es uno de los Estados Miembros donde se desarrollan importantes operaciones de Frontex. La Agencia cuenta con agentes desplegados para apoyar a nuestro país en el Mediterráneo Occidental en el marco de la operación Indalo, así como para reforzar la ruta atlántica hacia las Islas Canarias. También, a través de la operación Minerva, la Agencia apoya la gestión del gran número de viajeros que llegan en ferry a los puertos españoles durante la intensa temporada de verano, con motivo de la operación Paso del Estrecho.

Además, España ejercerá la Presidencia del Consejo de la Unión Europea en el segundo semestre de 2023, entre el 1 de julio y el 31 de diciembre. Una de las

prioridades de la agenda española es culminar el Pacto Migratorio de la UE¹⁷, por lo que, la Presidencia española llega en un momento clave para terminar de perfilar el futuro de la gestión de fronteras en la UE.

Esta es la razón por lo que en esta tesis se aborda un tema novedoso y de gran relevancia académica y de mucha actualidad, analizando la gestión integral de fronteras europea (GIFE) a la luz del nuevo Reglamento UE 2019/1896 de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex). Dado el complejo entramado jurídico- institucional que existe en la gestión de fronteras europeas, obras como esta ofrecen una guía fundamental para comprender mejor el papel de la Agencia dentro de la GIFE y el alcance de sus renovadas funciones para responder mejor a los nuevos desafíos que se enfrenta la UE.

En coherencia con todo lo anterior, la presente tesis doctoral se estructura en seis capítulos. Tras el planteamiento del problema de investigación y junto a la metodología en el Capítulo Primero, el Capítulo Segundo se adentra y examina la consolidación del ELSJ y el surgimiento de las agencias europeas como organismos expertos supranacionales en un proceso denominado por algunos autores como “European Agencificación”, cuyo objetivo era implementar o facilitar la aplicación práctica de las políticas europeas del ELSJ, sobre todo en el ámbito de las competencias compartidas. Se analizan las deliberaciones y decisiones iniciales que condujeron a la creación de Frontex en el marco evolutivo de la gestión integral de las fronteras europeas y traza los orígenes de este proceso. Se realiza una aproximación al concepto de gestión integral de fronteras en Europa, explorando las etapas claves en el desarrollo de este concepto.

En el Capítulo tercero se describe la estructura organizativa y operativa de la Agencia a la luz del nuevo reglamento. Se analiza la cooperación interdisciplinar de diferentes agencias europeas en los puntos críticos o *hotspot*, que permiten dar un *enfoque holístico* a la gestión integral de fronteras. Se examinan los principios orientadores de la GIFE y como estos principios constituyen la piedra angular en la nueva arquitectura de la Guardia Europea de Fronteras y Costas. También se

¹⁷ España dará prioridad en su presidencia europea a cerrar el Pacto Migratorio. Recuperado 16 Abril, 2023, de <https://www.dw.com/es/espa%C3%B1a-dar%C3%A1-prioridad-en-su-presidencia-europea-a-cerrar-el-pacto-migratorio/a-64930051>

detalla la forma en la que los componentes de la GIFE, que constituyen la base de su marco estratégico, tienen su aplicación práctica a través de las funciones de la Agencia. Se identifica el papel supervisor de Frontex en la elaboración de las estrategias nacionales para la GIFE y se examina la traducción operativa de las competencias compartidas en esta materia.

En el Capítulo cuarto, se aborda la nueva dimensión exterior de la Agencia en la cooperación con terceros países, donde se revela que dicho cambio ha sido en cierta forma sintomático del camino recorrido en Europa hacia la plena gestión integrada de las fronteras. También se analiza el nuevo marco jurídico que faculta operar allende las fronteras europeas, convirtiéndola en la agencia europea con mayor dimensión e impacto internacional.

El capítulo cinco se centra en el análisis de las funciones operativas más relevantes de la Agencia Frontex y su impacto en la gestión integral de fronteras europea. Se adentra en las posibilidades que aporta la creación del nuevo *Cuerpo Permanente* que trata de cubrir las necesidades operativas de la UE en esta materia. De igual modo, la investigación traza en detalle las formas concretas en que la Agencia Frontex contribuye, a través de sus actividades, a las funciones de guardacostas en el marco europeo. Para complementar este punto se ofrece una visión global del ámbito de la prestación de servicios de guardacostas a escala europea por parte de otras agencias europeas (principalmente la Agencia Europea de Seguridad Marítima y la Agencia Europea de Control de la Pesca) y se analiza el marco jurídico que rige este ámbito.

A continuación, el capítulo aborda el impacto que la función de análisis de riesgos de Frontex tiene en la orientación de las políticas de la GIFE. Se examinan los antecedentes históricos que propiciaron la necesidad de elaborar un análisis de riesgos común a escala de la UE y la forma en la que Frontex ha ido desarrollando esta práctica. En consecuencia, se analiza el valor añadido del análisis de riesgos, no sólo en las actividades operativas, sino también en la toma de decisiones en materia de gestión de fronteras, aportando fundamento técnico a las decisiones políticas. Seguidamente, se examina la evaluación de la vulnerabilidad como función que ha permitido dotar a la Agencia de un mecanismo para evaluar la capacidad de los Estados Miembros a hacer frente a riesgos emergentes en las fronteras exteriores. Además, posibilita a la Agencia identificar con antelación las debilidades operativas que presentan los Estados miembros en la gestión de las

fronteras y ofrecer recomendaciones necesarias para estar en condiciones de responder ante cualquier cambio de las circunstancias en las fronteras. Otras de las novedades del nuevo reglamento es el refuerzo significativo del mecanismo de supervisión de los derechos humanos en el marco de las actividades desarrolladas por la Agencia. Se acomete un análisis pormenorizado de las modificaciones introducidas por el reglamento para mejorar el control y garantizar la independencia en dicho mecanismo.

El último capítulo, sexto, sintetiza los principales resultados de la investigación que esta tesis ha identificado a través del análisis de los mecanismos introducidos por el nuevo reglamento de la Agencia Frontex. Se extraen conclusiones sobre el impacto de esta transformación en el marco de la gestión integral de fronteras europeas. Considerando que el mandato de Frontex se reforzó considerablemente a finales de 2019 y que poner en práctica el nuevo mandato sigue siendo en muchos aspectos, un proyecto en curso, el papel de Frontex está llamado a crecer notablemente en los años venideros. A largo plazo y como se propone en esta tesis, un Frontex dotado de mayor autonomía y capacidad operativa, podría hacer que las autoridades nacionales cuestionen la necesidad de duplicar ciertas funciones a nivel nacional, lo que abriría la oportunidad para avanzar hacia un modelo centralizado de policía europea de fronteras y costas de pleno derecho.

1.2. OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN

La presente tesis tiene como objetivo principal el análisis de la Gestión Integral de Fronteras Europeas (GIFE) evaluando el efecto unificador de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) en el sentido de establecer un sistema único a escala de la UE mediante la confluencia de diferentes subsistemas nacionales.

Los objetivos específicos de esta tesis tratan de:

1. Examinar la evolución histórica de la UE hasta la consolidación del ELSJ así como el proceso político que condujo a la creación de Frontex en el marco de la gestión integrada de las fronteras europeas.

2. Realizar una aproximación al concepto de gestión integral de fronteras de la UE, explorando las etapas claves en el desarrollo de este concepto.
3. Describir la estructura organizativa y operativa de la Agencia Frontex a la luz del nuevo reglamento 2019/1896/UE.
4. Analizar el enfoque holístico de la GIFE a través de la cooperación interdisciplinar de diferentes agencias europeas en los llamados puntos críticos o *hotspot*.
5. Examinar los principios orientadores y los componentes de la GIFE como piedra angular en la nueva arquitectura de la Guardia Europea de Fronteras y Costas.
6. Abordar la cooperación internacional de la Agencia Frontex en el marco de la GIFE.
7. Analizar las funciones operativas más relevantes de la Agencia Frontex y su impacto en la gestión integral de fronteras europeas.
8. Examinar las nuevas posibilidades que aporta la creación del *Cuerpo Permanente* para cubrir las necesidades operativas de la UE en esta materia.

1.3. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

En consecuencia y, en base a los objetivos marcados, esta tesis aborda las siguientes cuestiones:

1.3.1. Pregunta Principal

¿Cuál ha sido el impacto de los cambios institucionales de la Agencia Frontex en la configuración actual de la gestión integral de fronteras europeas (GIFE)?

1.3.2. Preguntas Incidentales

o ¿Son los análisis de riesgos de la Agencia un factor clave en la orientación de las políticas de la GIFE?

- o ¿Quién ejerce la función de supervisión de la gestión integral de fronteras europea?
- o ¿En qué consiste *el Modelo de cuatro niveles o cuatro filtros* y por qué constituye el núcleo de la gestión integral de fronteras europea?
- o ¿Es la Agencia Frontex el nuevo Guardacostas Europeo?
- o ¿La reciente creación del Cuerpo Permanente de Frontex se aproxima a una verdadera policía europea de fronteras?

1.4. HIPÓTESIS

Por consiguiente, el trabajo de esta tesis se organiza en torno a tres hipótesis de trabajo:

1. El papel de la Agencia Frontex, a través del desarrollo de prácticas comunes para el control fronterizo, ha contribuido eficazmente a perfilar el concepto de la GIFE, generando un efecto integrador en el conjunto de la Unión Europea.
2. La Agencia es punto de referencia clave para los responsables de la UE, capaz de estimular reformas en el nivel político de la GIFE
3. El nuevo reglamento de la Agencia sigue sin alcanzar el modelo federalista, debido al sistema de competencias compartidas de la UE en esta materia, y cualquier avance en ese sentido, se encuentra limitado por el contenido actual de los Tratados.

1.5. METODOLOGÍA

En relación con el marco metodológico de esta tesis, se han combinado diferentes métodos y técnicas, tratando de dar respuesta a los problemas planteados anteriormente. Desde una perspectiva multidisciplinar se han hecho uso de técnicas de investigación procedentes de las ciencias jurídicas y sociales. En esta tesis se ha utilizado el enfoque institucionalista sociológico y el método comparado. Tanto el método comparado como el neo- institucionalismo figuran

como marcos metodológicos idóneos para el tratamiento de los fenómenos que ocurren en la realidad social: especialmente porque superan el mero procedimiento metódico ofreciendo insumos conceptuales para desarrollar explicaciones sobre lo que se observa. El método comparado y, en particular el estudio de caso ofrece consistencia para generar tipologías e inclusive predicciones sobre sucesos similares o iguales en contextos equivalentes¹⁸.

En los últimos años, la investigación en el campo de las ciencias sociales sobre estructuras e instituciones políticas se ha llevado a cabo a través de un conglomerado de enfoques y métodos, que la doctrina ha venido a denominar "*nuevo institucionalismo*", el cual estaría integrado principalmente por tres corrientes: *El institucionalismo de elección racional*, *el institucionalismo histórico* y *el institucionalismo sociológico* (Hall y Taylor, 1996)¹⁹.

El institucionalismo histórico se generó como respuesta a las teorías grupales de la política y al estructural-funcionalismo, considerando a las instituciones como procesos formales e informales, rutinas, normas y prácticas comunes insertadas en la estructura organizativa de la política²⁰.

El institucionalismo sociológico fue desarrollado en el campo de la sociología, particularmente en la teoría de la organización, y estimaba que muchas formas y procesos institucionales no fueron concebidos para conseguir eficiencia, sino que establecen prácticas culturalmente específicas. Las principales características son²¹: 1) definen a las instituciones de forma más general que los politólogos e incluyen en esa noción un conjunto de elementos como los sistemas de simbología, las pautas cognoscitivas y los patrones morales; 2) se destaca el carácter mutuamente constitutivo e interactivo de la relación entre las instituciones y la acción individual.

¹⁸ Altamirano, M., y Martínez, A. (2011). El método comparado y el neo-institucionalismo como marco metodológico para la investigación en las Ciencias Sociales.

¹⁹ Hall, P. A., y Taylor, R. C. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, 44(5), 936-957.

²⁰ Míguez, G. C. (2007). Nuevo institucionalismo en ciencia política, institucionalismo de elección racional y análisis político de costes de transacción: una primera aproximación. *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 6(2), 9-27.

²¹ March, J., y Olsen, J. (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life." *American Political Science Review* 73 (September): 734-49 en Hall, P. A., y Taylor, R. C. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, 44(5), 936-957.

Según esta teoría, instituciones como la Agencia Frontex, deben su origen y posterior evolución a la legitimidad social generada a través del desarrollo de prácticas comunes, ocasionando un importante efecto dinamizador en la gestión integral de fronteras de la UE.

Hall y Taylor (1996) encuentran diferencias entre las dos perspectivas utilizadas en esta tesis: Aunque los *institucionalistas históricos* y los *sociológicos* reconocen que los nuevos entes son concebidos en ámbitos colmado de instituciones, los institucionalistas históricos consideran que esta circunstancia implica que hay intereses o estructuras con más poder que otros, mientras que los sociológicos estiman que, son las instituciones las que estructuran el campo de visión de los actores²². En definitiva, el institucionalismo histórico a diferencia del sociológico, no ha planteado cómo las instituciones afectan al comportamiento de los actores, es decir, a los responsables políticos en la toma de decisiones.

Por consiguiente, en esta tesis, los distintos procesos que han propiciado los cambios institucionales de la Agencia Frontex contribuyendo a configurar la gestión integral de fronteras europeas, han sido abordados utilizando las dos perspectivas institucionalistas mencionadas. El institucionalismo histórico ha sido la perspectiva analítica clave en el estudio evolutivo desde el origen de la GIFE, a través de los diferentes Consejos Europeos que configuraron el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. En cambio, el institucionalismo sociológico ha servido como herramienta analítica eficaz para explicar de manera minuciosa, primero, la dinámica evolutiva de la Agencia Frontex, como estructura institucional que se erige en el motor de la cooperación y coordinación entre los Estados Miembros, y segundo, como elemento integrador de la Unión Europea. Esta tesis se ha beneficiado de la combinación de ambos enfoques institucionalistas, lo que ha permitido dar respuesta a las preguntas formuladas y verificar la hipótesis de trabajo en relación con la gestión integral de fronteras europea.

Como complemento al enfoque institucionalista, la utilización del *método comparado* como instrumento en el ámbito de las ciencias sociales, ha servido para

²² Míguez, G. C. (2007). Nuevo institucionalismo en ciencia política, institucionalismo de elección racional y análisis político de costes de transacción: una primera aproximación. RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas, 6(2), 9-27.

entender el entorno institucional de la Agencia Frontex en relación con otros casos similares del mismo entorno, al tiempo, que condujo a examinar los problemas planteados y ofreció elementos para predecir la dinámica y cambios en el futuro del ámbito político-social de la gestión integral de fronteras en el contexto de la UE. Este método ha ofrecido también la oportunidad de realizar un análisis comparativo de la Agencia Frontex con otras agencias de la UE a lo largo de su proceso evolutivo, permitiendo medir el impacto que las agencias han tenido en las políticas de la UE y sus postulados en relación con la evolución de otras instituciones, en concreto, en el área del primer pilar de la UE.

Con respecto a la recopilación de datos, establecer la distinción entre métodos y técnicas no siempre resulta fácil, pues tanto los primeros como las segundas se refieren a los procedimientos o medios empleados en el proceso de investigación. Garza Mercado, A. (1988) señala al respecto, que el método se propone para descubrir y comprobar la verdad, ayuda principalmente a pensar bien las cosas, mientras que las técnicas tienen una utilidad eminentemente práctica u operativa y permiten decir bien las cosas. En este orden de ideas, se puede definir a las técnicas como los recursos utilizados para recopilar adecuadamente la información y para presentar de manera correcta los resultados de la investigación²³.

En esta investigación, la recogida de datos se llevó a cabo a través del empleo de un método mixto, en dos fases, una primera de recogida y una posterior de análisis de datos, con el fin de que el resultado de la investigación se enriqueciera de ambos métodos, cuantitativo y cualitativo. Creswell, J. W. (2015) considera que el método mixto es el más apropiado para responder a las preguntas planteadas en este campo de las ciencias sociales²⁴. Por lo tanto, aquellos aspectos o parcelas de la realidad del ámbito de la Gestión Integral de Fronteras Europea (GIFE) que no pudieron ser abarcados o comprendidos por la investigación cualitativa, en principio predominante, fueron abordados a través del método cuantitativo.

La investigación cuantitativa ha constituido un importante instrumento en esta tesis, particularmente eficaz para el análisis y comprensión de las tendencias migratorias hacia Europa de los últimos años. Los informes cuatrimestrales y

²³ Garza, A. (1988). Manual de técnicas de investigación para estudiantes deficiencias sociales. Harla: México.

²⁴ Creswell, J. W. (2015). Revisiting mixed methods and advancing scientific practices.

anuales de Análisis de riesgos de la Agencia Frontex²⁵ publicados desde 2014 a 2023 junto al mapa migratorio²⁶ de la citada Agencia, han aportado datos relevantes sobre la situación migratoria durante el periodo de estudio acotado. El análisis de estos datos ha podido vislumbrar que un mayor número de migrantes llegados a las costas europeas, han constituido un factor de cambio en las políticas de la gestión de fronteras de la UE. Analizando la presión migratoria se han podido determinar momentos decisivos en la evolución política de la UE, en materia de migración y fronteras, las cuales han sido claves para los resultados de esta investigación. El método cuantitativo ha sido especialmente útil en el estudio del análisis de riesgos y la evaluación de la vulnerabilidad, como funciones clave de la Agencia Frontex.

Asimismo, al utilizar el método cuantitativo durante esta investigación, se ha podido apreciar que, en los análisis de riesgos de las fronteras exteriores, aunque el nivel de riesgo puede determinarse utilizando una fórmula matemática, como ocurre en otras ramas de la ciencia, utilizar solamente datos cuantitativos para evaluar los elementos principales que componen el riesgo (Amenaza, Vulnerabilidad, Impacto) puede generar un resultado simplista o erróneo. Además, expresar el nivel de riesgo numéricamente puede transmitir una falsa impresión de precisión a los encargados de la toma de decisiones en el ámbito de la GIFE. Las estimaciones cuantitativas de los niveles de riesgo sólo deben aplicarse en aquellos casos concretos en los que cantidad de datos y los resultados puedan validarse a lo largo del tiempo. En la mayoría de los casos, es recomendable combinar el análisis cuantitativo con evaluaciones cualitativas y clasificar los riesgos en categorías de importancia, por lo que es responsabilidad del analista, elegir el nivel de riesgo, además de explicar y documentar sus valoraciones.

Por ello, el método cualitativo utilizado en esta investigación ha sido especialmente relevante y predominante para conocer la actualidad de la GIFE en el contexto sociopolítico europeo. En la presente investigación se han hecho uso de fuentes primarias y secundarias. Tras la recopilación documental, se ha llevado a cabo un extenso análisis de los comunicados oficiales de la UE, del proceso de toma

²⁵ <https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/uploads/ara-2022-public-web.pdf>

²⁶ <https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-map/>

de decisiones para abordar aspectos teóricos y prácticos de la gestión integrada de fronteras europeas (GIFE) y se ha examinado la bibliografía específica disponible. El análisis de documentos ha proporcionado datos esenciales para reconstruir los procesos e identificar todos los aspectos relacionados con el desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia hasta llegar al actual concepto de gestión integral de fronteras europeas. Se han utilizado una amplia variedad de fuentes de información, referidas a las publicaciones de las principales instituciones de la UE, como el Consejo de ministros (JAI), el Parlamento Europeo, especialmente en el Comité de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE), la Comisión Europea y otros órganos de la UE. La investigación se ha beneficiado de la ingente cantidad de material y publicaciones disponibles en la página web de Frontex, permitiendo el análisis de numerosa información relacionada con las labores de la citada Agencia en el marco de la GIFE.

La observación documental, a través del Metaanálisis y la búsqueda y tratamiento de la información, ha permitido lograr una descripción objetiva, sistemática y cuantitativa del contenido de las publicaciones consultadas e investigadas. También el análisis secundario de los datos ha sido de gran utilidad en casos en los que la información oficial sobre una cuestión concreta era escasa o limitada, ofreciendo ventajas por su accesibilidad y disponibilidad, ayudando de manera indirecta a establecer el análisis oportuno con relación a las políticas de la UE, desde un sentido más amplio.

1.6. ÉTICA EN LA INVESTIGACIÓN

Esta tesis se ha llevado a cabo en estricto cumplimiento del Código de Buenas Prácticas de la EIDUCAM, así como de los principios y prácticas éticas fundamentales recogidas en los códigos deontológicos relacionados con esta disciplina, y en consonancia con el ideario de la UCAM. La actividad investigadora se ha desarrollado sin que hayan existido disyuntivas o conflictos, tratando en todo momento, de favorecer la calidad y el rigor en los resultados de la investigación.

CAPÍTULO II. EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA (ELSJ): GENESIS Y EVOLUCIÓN

CAPÍTULO II. EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA (ELSJ)

La difícil configuración legal del ELSJ ha estado regida desde sus inicios por enrevesados contrapesos políticos y jurídicos que derivan de una permanente dialéctica entre dos polos opuestos: por un lado, la necesidad de un mayor control por parte de la Unión Europea como consecuencia de la eliminación de las fronteras interiores, así como por la escasa capacidad individual de los Estados Miembros para afrontar retos de dimensión internacional; y, por otro lado, la lógica resistencia paralela de dichos Estados, a perder el control sobre un ámbito estrechamente enraizado con el concepto mismo de soberanía²⁷.

La creación del ELSJ para fomentar la libre circulación de personas fue uno de los proyectos de mayor envergadura llevado a cabo por la Unión Europea y un objetivo importante para el proceso de integración europea. En 1957, la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales ya fue identificado como fundamento de la Comunidad en el Tratado de Roma.²⁸

Como Marhold H. (2016)²⁹ menciona al referirse “tres pilares, tres crisis”. El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia europeo ha estado en el centro de las últimas crisis de la UE. En la crisis migratoria; por ejemplo, los tres términos del título se vieron afectados, aunque el mismo autor precisa que también se vio afectado el cuarto término: ya que la propia referencia a “espacio” es una categoría dudosa para un sistema político como el “europeo”. Este autor reconoce que si se

²⁷ del Valle Gálvez, J. A. (2008). Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y Tratado de Lisboa. In *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional: Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional-AEPDIRI*. Celebradas en Madrid el 17 y 18 de diciembre de 2007 (pp. 417-435). Iustel.

²⁸ Nótese que en 1949 se estableció el Consejo de Europa, mucho antes que la UE, entre diez países y actualmente consta de 47 estados miembros. Iniciativa que influyó en la cooperación policial y la noción de seguridad dentro de la UE.

²⁹ Marhold, H. (2016). The European “area of freedom, security and justice”: Its evolution and three fundamental dilemmas. *L'Europe en Formation*, (3), 9-24.

aplicara la conocida trilogía de los pilares de Maastricht³⁰, se podría decir que la crisis financiera afectó al primer pilar, centrado en la integración económica, mientras que la actual crisis ocasionada por la guerra en Ucrania tendría mucho que ver con el segundo pilar, es decir, la política exterior, de seguridad y de defensa.

La crisis migratoria, sin embargo, ha puesto en tela de juicio el tercer pilar, "Justicia y Asuntos de Interior", en la terminología de Maastricht el "Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia" (ELSJ), como pasó a llamarse desde el Tratado de Ámsterdam (1997).

2.1. GÉNESIS Y EVOLUCIÓN

El ELSJ fue una iniciativa para promover un área de libertad y justicia en un espacio europeo más seguro. El propio Tratado de Ámsterdam precisaba en su artículo 3 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”

Este “Espacio” libre de fronteras interiores, fue evolucionando de manera paulatina, comenzando con un grupo reducido de países, hasta llegar a su plena consolidación.

Los países del Benelux³¹, donde ya existía la libre circulación de personas, propusieron a Francia y Alemania, con fronteras comunes entre ellos, que se adhirieran a la supresión gradual de los controles fronterizos entre ellos. Los cinco países, conocido como “Grupo de Schengen” decidieron crear entre ellos un territorio sin fronteras: *el espacio Schengen*, nombre de la ciudad luxemburguesa de Schengen —enclavada en una zona rodeada de fronteras— donde se firmó el

³⁰ Los tratados de Maastricht y Amsterdam. Recuperado 11 Agosto, 2022, de https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.1.3.pdf

³¹ Benelux se trataba de una unión tanto aduanera como económica que se estableció entre Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo.

Acuerdo un 14 de junio de 1985³².

Es cierto que las palabras "Schengen" y "Dublín" se siguen utilizando para designar algunos de los rasgos más importantes del ELSJ. La libertad de circulación no era un privilegio del que gozarían solamente los ciudadanos europeos, sino también, aquellos que de manera justificada soliciten protección dentro de la Unión. El Convenio de Dublín³³ tuvo una trayectoria similar: firmado en 1990, pretendía establecer normas comunes en materia de asilo. Mientras que "Schengen" implicaba exclusivamente la "libertad" interna (concretamente "libertad de circulación"), Dublín estaba centrado en el "control", por razones de seguridad. Este delicado balance entre Libertad y Seguridad resultaría crucial para trazar la futura senda en la gestión integral de fronteras europeas.³⁴

2.1.1. El Método Comunitario

El Tratado de Maastricht ya tuvo en cuenta estas perspectivas de libertad y seguridad, al crear el llamado "tercer pilar", pero sin incluir "Schengen" y "Dublín" en el propio tratado. Sin embargo, con el Tratado de Ámsterdam, en 1997, se dieron dos pasos importantes para establecer las sinergias adecuadas para garantizar un espacio libre de fronteras y unas políticas comunes de migración y asilo. Este Tratado transfirió las competencias de migración y asilo al primer pilar, claramente vinculado al ELSJ. Dicha transferencia se conoce como la "comunitarización" de las materias de asilo y migración³⁵, al quedar bajo el marco jurídico de la propia UE, procedimiento al que se ha denominado "método comunitario"³⁶. Esta

³² El espacio y la cooperación Schengen». Europa. 3 de agosto de 2009. Recuperado 11 Agosto, 2022, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:l33020>

³³ El Convenio fue firmado en Dublín, Irlanda el 15 de junio de 1990, siendo uno sus los principales objetivos el prevenir que un solicitante de asilo presente la misma solicitud en varios estados miembros a la vez.

³⁴ Marhold, H. (2016). The European "area of freedom, security and justice": Its evolution and three fundamental dilemmas. *L'Europe en Formation*, (3), 9-24.

³⁵ Casado, R. B. (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*, 29-62.

³⁶ Los procesos de toma de decisiones de la Unión Europea (UE) varían en función del ámbito político de que se trate. Por regla general, las decisiones de la UE se adoptan

comunitarización de ciertas atribuciones tradicionalmente nacionales, pone de manifiesto, la propia voluntad de los Estados Miembros de querer abordar estos asuntos a nivel de la UE. Sin embargo, la cooperación policial y judicial en materia penal permanecieron en el tercer pilar.³⁷

2.1.2. El Tratado de Ámsterdam en la consolidación del ELSJ

El Tratado de Ámsterdam traza la senda hacia la consolidación del ELSJ, al incluir un nuevo objetivo europeo en su artículo B:

“mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas, conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia...”

Este Tratado pretende mejorar especialmente el proceso en la toma de decisiones en los asuntos de justicia e interior, tanto de las encuadradas en el primer pilar como las que permanecían en el “antiguo tercer pilar”, que seguían, por lo tanto, unidas por este nuevo proyecto común: el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.³⁸

El ELSJ del Tratado de Ámsterdam:

“fue un intento de proveer a la Unión con un menú de medidas compensatorias en relación con el control de los movimientos a través de las fronteras externas de la Unión Europea y el desarrollo de nuevas capacidades promover un nuevo sistema de vigilancia, a la luz de un supuesto ‘déficit de seguridad’” Walter (2004: 5)³⁹.

mediante **el método comunitario** (también conocido como de la Unión), que implica el uso del procedimiento legislativo ordinario, definido en el artículo 294 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/the-community-and-intergovernmental-methods.html>

³⁷ Fletcher, M., Herlin-Karnell, E., y Matera, C. (Eds.). (2016). The European Union as an area of freedom, security and justice. Routledge.

³⁸ Casado, R. B. (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, 29-62.

³⁹ Idem.

Posteriormente, el Consejo Europeo extraordinario celebrado en la ciudad finlandesa de Tampere, los días 15 y 16 de octubre 1999, elaboró un programa de aplicación de lo que el Tratado de Ámsterdam contenía en términos generales. En segundo lugar, esto dio lugar a "programas de acción" quinquenales: tras Tampere 1999, se convocó el segundo en La Haya, 2004, y el tercero en Estocolmo, 2009. Como observan algunos autores, el enfoque de esos programas de acción pasó de un primer énfasis en la "libertad" a una mayor atención a la "seguridad", a lo largo de toda la serie de programas.

Mientras que el programa de Tampere se inspiraba en el entusiasmo de los años 90, debido al logro de la unión monetaria, con un crecimiento económico ininterrumpido y, que impulsaba una mayor libertad para los ciudadanos de la UE, las cosas cambiarían drásticamente poco después. Cinco años más tarde, con el segundo programa de acción en La Haya, los atentados del 11 de septiembre de 2001 cambiarían la visión del mundo, la amenaza del terrorismo ganó su impulso en la agenda de seguridad mundial, afectando a Europa de manera plena, tras los atentados de Madrid (2004) y Londres (2005).

Estos hechos impactaron de manera decisiva en las políticas de libertad de movimiento, produciéndose un cambio en la dirección, es decir, hacia una mayor seguridad, percibida como contrapartida a la libertad, e incluso como una condición previa para la libertad⁴⁰. El programa de acción de La Haya, recogía las 10 prioridades de la Unión destinadas a reforzar el espacio de libertad, seguridad y justicia, con un predominio claro de la seguridad en ese momento. Entre las prioridades del citado programa, se destaca un reforzamiento de la gestión integral de los controles en las fronteras exteriores, y que debía ser coordinada por una incipiente Agencia europea que acababa de comenzar a funcionar llamada, FRONTEX.

Además, mientras que los controles en las fronteras interiores fueron desapareciendo, la presión sobre las fronteras exteriores de Europa se fue haciendo cada vez mayor. Debido al interés mutuo de esa comunidad política llamada Unión Europea por la necesidad de fortalecer las fronteras exteriores del espacio

⁴⁰Marhold, H. (2016). The European "area of freedom, security and justice": Its evolution and three fundamental dilemmas. *L'Europe en Formation*, (3), 9-24

Schengen, la noción del ELSJ se fue consolidando, a fin de garantizar la libre circulación de personas a cambio de ofrecer un alto nivel de protección a sus ciudadanos.

Esto supuso que se continuaran desarrollando un arsenal de medidas en el ámbito legislativo y político, abarcando desde la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea hasta la cooperación judicial en materia civil y penal, la cooperación policial, incluyendo las políticas de asilo e inmigración y la lucha contra el terrorismo y criminalidad organizada. En palabras de (Rubio Plo, 2003), *medidas todas ellas destinadas a preservar el interior de la Unión complementándose con la estrategia de extender una zona de seguridad alrededor de Europa*⁴¹.

La incorporación del acervo Schengen⁴² por el Tratado de Ámsterdam fue un factor fundamental para el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Este hecho fue decisivo y sentaba las bases para la eventual creación de una futura policía europea de fronteras, debido a que este Tratado dotó a la Unión de la facultad de intervenir en asuntos relacionados con las fronteras exteriores⁴³, limitando la capacidad de decisión de los estados miembros en estas materias.

No obstante, dada la sensibilidad relativa a la propia cuestión de soberanía, no todos los estados miembros aceptaron participar en igualdad de condiciones. La cooperación en justicia y asuntos de interior (JAI)⁴⁴ se caracterizó por tener diferentes niveles de participación. El Reino Unido⁴⁵, Irlanda y Dinamarca, por ejemplo, negociaron acuerdos especiales para el Título V del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), el "Espacio de Libertad, Seguridad

⁴¹ Rubio, A. R. (2003). "Una estrategia para la frontera Este de la Unión Europea". Análisis del Real Instituto Elcano.

⁴² Acuerdo de Schengen de 1985 y Protocolo de implementación de 1990, así como el resto de los protocolos y acuerdos adoptados por el Comité Ejecutivo Schengen.

⁴³ Monar, J. (2006). Cooperation in the justice and home affairs domain: characteristics, constraints and progress. *European Integration*, 28(5), 495-509.

⁴⁴ El Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) está formado por los ministros de Justicia y de Interior de todos los Estados miembros de la Unión Europea.

⁴⁵ El Reino Unido abandonó la Unión Europea el 31 de enero de 2020 a medianoche, hora central europea, cuando entró en vigor el Acuerdo de Retirada, conocido comúnmente como BREXIT.

y Justicia", incluido el acervo de Schengen⁴⁶. Otros estados miembros tampoco participan plenamente, (como Bulgaria y Rumanía, cuya adhesión a la zona libre de fronteras Schengen está pendiente). En general, la "*geometría variable de integración*" fue una característica clave del ELSJ.⁴⁷

2.2. LAS CONCLUSIONES DEL TRATADO DE ÁMSTERDAM: LOS CONSEJOS EUROPEOS CLAVES PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL ELSJ

2.2.1. De Tampere a Tampere 2.0

Con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam (1999), se establece uno de los objetivos primordiales de la Unión, la creación del ELSJ. Con este propósito, los jefes de estado y de gobierno de la UE convocaron una reunión especial del Consejo Europeo, en octubre de 1999 en Tampere (Finlandia). En esta reunión acordaron el llamado "Programa de Tampere", que establecía la agenda y la hoja de ruta del ELSJ, para los siguientes cinco años. Básicamente, las conclusiones del Tratado de Ámsterdam se trasladaron al Consejo Europeo de Tampere (1999), el cual marcó el enfoque europeo sobre fronteras y migración⁴⁸. En las actas del Consejo Europeo de Tampere se señala que:

La Unión debe desarrollar políticas comunes en materia de asilo e inmigración, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de llevar a cabo un control coherente de las fronteras exteriores para poner fin a la inmigración ilegal y para luchar contra quienes la organizan y cometen delitos internacionales conexos. (1999, p. 2)

⁴⁶ Luif, P., y Trauner, F. (2014). The Prüm process: the effects of enhanced cooperation within Europe and with the United States in combating serious crime. In *Freedom, Security and Justice in the European Union* (pp. 101-117). Springer, New York, NY.

⁴⁷ Monar, J. (2010). The 'Area of Freedom, Security and Justice': 'Schengen' Europe, Opt-outs, Opt-ins and Associates. ¿In Which Europe? (pp. 279-292). Palgrave Macmillan, London.

⁴⁸ Gorrín, A. B. E., y Fuentes, M. C. (2020). The construction of the European borders as the origin of the criminalization of migration: rhetoric of securitization and humanitarianism. *REMHU: Revista Interdisciplinar da Movilidad de Humana*, 28, 217-234.

En Tampere, se analizaron las materias de justicia e interior en aras a definir las prioridades a nivel europeo. El “Programa de Tampere”, con una exhaustiva lista de más de sesenta puntos de acción, precisaba detalladamente los plazos de consecución y responsables para llevarlos a cabo. Los jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Tampere acordaron que:

La Unión Europea ya ha puesto a disposición de sus ciudadanos los principales componentes de un espacio compartido de paz y prosperidad: un mercado único, una unión económica y monetaria y la capacidad para asumir retos políticos y económicos a escala internacional. Corresponde ahora al Tratado de Ámsterdam recoger el desafío de garantizar que esa libertad, en la que se incluye el derecho a circular libremente por toda la Unión, pueda disfrutarse en condiciones de seguridad y justicia accesibles a todos. Este proyecto responde a las inquietudes que con frecuencia han manifestado los ciudadanos y tiene una incidencia directa en sus vidas cotidianas.⁴⁹

El Consejo de Tampere fue la piedra angular para el posterior desarrollo del ELSJ. De hecho, resulta sorprendente que muchas de las ideas recogidas en las conclusiones de Tampere, sigan siendo relevantes en la actualidad. Tampere no sólo posicionó al ELSJ entre las máximas prioridades del programa político europeo, sino que reafirmó el compromiso de los valores europeos, como el estado de derecho y los derechos humanos.

En octubre 2019, bajo la presidencia finlandesa del Consejo Europeo, y con motivo del 20º aniversario del “Programa de Tampere”, se celebró en Helsinki la Conferencia “De Tampere 20 a Tampere 2.0”. El principal objetivo de la citada conferencia fue formular ideas y sugerencias para el futuro de las políticas migratorias de la UE haciendo un análisis retrospectivo de las conclusiones de Tampere adoptadas veinte años atrás.

Se hace imperante subrayar que las etapas posteriores a Tampere fueron un periodo de importantes decisiones políticas y de intensa experimentación debido al aumento de los problemas de seguridad en todo el mundo⁵⁰, un proceso que fue,

⁴⁹ Consejo Europeo, Conclusiones de la Presidencia de Tampere, Bruselas 15-16 de octubre, SN 200/99, Hito 2, pp. 2-3.

⁵⁰ Los atentados del 11 de septiembre de 2001 cambiarían la visión del mundo, la amenaza del terrorismo ganó su impulso en la agenda de seguridad mundial, afectando a Europa de manera plena, tras los atentados de Madrid (2004) y Londres (2005).

hasta cierto punto, una coincidencia⁵¹. Lo cierto es que los jefes de Estado y de Gobierno que participaron en las conclusiones no vaticinaron los desafíos a los que debía enfrentarse Europa, como el terrorismo, la crisis migratoria de 2015 o los conflictos internacionales de los últimos años.

En esta Conferencia se reafirmó que uno de los hitos del Consejo de Tampere fue el impulso para desarrollar políticas europeas comunes de asilo e inmigración. Una política común de asilo, visados y migración que trataba de buscar la armonización en todos los estados de la UE. Además, ya se subrayaba la importancia de la cooperación con terceros países en el marco de esta política común de asilo y migración. Las relaciones con terceros países de origen o de tránsito son claves para la gestión de los flujos migratorios. Las materias relacionadas con la migración y el asilo están ahora plenamente integradas en las prioridades de las relaciones exteriores de la Unión como lo demuestra la Estrategia Global de la UE⁵² de 2016, en consonancia con lo concluido en Tampere en 1999. Este objetivo de potenciar las relaciones exteriores se fue progresivamente consolidando en diferentes documentos, como el *Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM)*⁵³ que definía el marco general de la política exterior de migración de la Unión Europea tratando de establecer una cooperación más eficaz con los países no pertenecientes a la UE y tratando de abordar todos los aspectos relacionados con la migración y la movilidad. Aunque el GAMM fue en sí mismo un logro, su aplicación sigue siendo tarea pendiente.⁵⁴

⁵¹ Nuotio, K (2020). Chapter 4. Twenty years later. The Legacy of the Tampere Conclusions (p. 41), from Carrera, S. (2020). The 20 years anniversary of the Tampere programme: Securitization, intergovernmentalism and informalization. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 27(1), 3-9.

⁵²A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Recuperado 14 de Agosto, 2022, https://www.eeas.europa.eu/eeas/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en

⁵³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Global Approach to Migration and Mobility /* COM/2011/0743 final. Recuperado 16 Agosto, 2020, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52011DC0743>

⁵⁴ The Legacy of the Tampere Conclusions (p. 41), from Carrera, S. (2020). The 20 years anniversary of the Tampere programme: Securitization, intergovernmentalism and informalization. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 27(1), 3-9.

Paralelamente, se crearon varios fondos fiduciarios para financiar proyectos con el fin de apoyar a los países de origen, tratando de abordar las causas de la migración, así como potenciar la gestión de fronteras europeas. En este sentido, la adopción del Marco Financiero Plurianual para 2021-2027, que entre sus objetivos destaca:

“El apoyo a la migración y la gestión de las fronteras también se ha reforzado considerablemente, en particular para sufragar hasta 10 000 guardias de fronteras que estarán a disposición de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas de aquí a 2027.”⁵⁵

La política de lucha contra la migración irregular y gestión de fronteras probablemente ha sido una de las más avanzadas desde las conclusiones de Tampere, con la evolución y reforzamiento de la Agencia Europea de Fronteras y Costas, allanando el camino hacia una Policía Europea de Fronteras y Costas. La crisis migratoria de 2015 no hizo sino acelerar este proceso, que también contribuyó a reforzar las “bases de datos” existentes (Sistema de Información de Schengen, Sistema de Información de Visados o Eurodac) para permitir un mejor control de los flujos migratorios. Este refuerzo se verá complementado con nuevas bases de datos como el Sistema de Entradas y Salidas (EES)⁵⁶ y el Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (ETIAS) que tienen previsto su entrada en funcionamiento a lo largo de 2024.

Además, la creación de un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), fue uno de los objetivos más ambiciosos de las conclusiones de Tampere. Aunque el Sistema aún no se ha consolidado en su totalidad, ya que sigue siendo un proceso largo y complejo⁵⁷, la UE cuenta con el marco regional de asilo más avanzado del mundo, donde se establecen los criterios mínimos comunes para el tratamiento de todos los solicitantes y las solicitudes de asilo en toda la UE.

⁵⁵ Adopción del Marco Financiero Plurianual para 2021-2027. Consejo de la UE Comunicado de prensa (17 de diciembre de 2020). Recuperado 16 Agosto, 2022, de <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/12/17/multiannual-financial-framework-for-2021-2027-adopted/>

⁵⁶ https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/smart-borders/entry-exit-system_en

⁵⁷ <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-policy/eu-asylum-reform/>. Recuperado 16 Agosto, 2022.

No obstante, y sin lugar a dudas, la migración legal es la política menos avanzada, con escasa normativa y desarrollo, sobre todo en lo que respecta a la migración laboral. Los parámetros establecidos en las conclusiones de Tampere (económicos, demográficos, históricos y culturales) siguen siendo válidos. La necesidad de armonizar normas para las nuevas categorías de inmigrantes laborales donde la UE ofrezca un marco de migración legal es necesario para el futuro desarrollo económico de Europa. El nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo⁵⁸ parece que trata de avanzar en este sentido.

2.2.2. De los consejos posteriores a la “lisbonización”⁵⁹ del ELSJ

Sobre la base del programa de Tampere, el Consejo Europeo de Laeken de los días 14 y 15 de diciembre de 2001 llegó a un compromiso cuidadosamente redactado sobre la cooperación en materia de fronteras exteriores.⁶⁰ Tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, los gobiernos y jefes de Estado europeos declararon solemnemente que *“una mejor gestión de las fronteras exteriores de la Unión contribuirá a la lucha contra el terrorismo, las redes de y el tráfico de seres*

⁵⁸https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_es. Recuperado 16 Agosto, 2022.

⁵⁹ El término “lisbonisation” es una formulación añadida al léxico de la UE. Se ha utilizado en varias versiones en inglés de documentos oficiales de la UE. Véase, por ejemplo, la Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de diciembre de 2010, sobre la Comunicación de la Comisión relativa al programa de trabajo de la Comisión para 2011, 2012/C 169 E/05. No existe una definición común de este concepto. En general, se entiende que comprende los cambios introducidos por la cooperación policial y judicial y que están sujetos al Protocolo 36 sobre “Disposiciones transitorias” (Título VII, artículo 10) del Tratado de Lisboa, que finalizaba en diciembre de 2014. A los efectos de este documento informativo, se entiende y se utiliza “lisbonisation” para referirse principalmente a los cambios que supuso la reforma del Tratado de Lisboa para las competencias y los poderes del Parlamento Europeo con respecto al ELSJ de la UE, y en particular la ampliación del “método comunitario” de cooperación y el reconocimiento de su poder de consentimiento en los acuerdos internacionales. También se ha usado, en particular al referirse a las innovaciones introducidas por el Título V (Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), artículos 67-89).

⁶⁰ Monar, J. (2017). The European Union’s ‘integrated management’ of external borders. In *Soft or Hard Borders?* (pp. 145-161). Routledge.

*humanos*⁶¹. La gestión de las fronteras se volvió a situar así en un lugar destacado de las prioridades políticas de la Unión. Esta iniciativa política aceleró la cooperación intergubernamental con vistas a transformar Europa en un área de libertad, seguridad y justicia.

Durante esta época y hasta 2004, fue un periodo de mucha actividad y donde se produjeron muchos avances en el ELSJ, como por ejemplo la creación de Eurojust (Agencia de Cooperación en materia de Justicia Penal de la Unión Europea), de CEPOL (Agencia Europea para la formación policial), y de la Agencia FRONTEX, entre otros, así como el desarrollo de relaciones de seguridad reforzadas con terceros países, como Estados Unidos⁶².

En noviembre de 2004, la UE aprobó la siguiente agenda plurianual para el ELSJ, conocida como "el Programa de La Haya"⁶³, que establecía las 10 prioridades de la Unión destinadas a reforzar el espacio de libertad, seguridad y justicia durante los próximos cinco años (2009). En muchos aspectos, este programa reflejaba una continuación al de Tampere, completando las iniciativas propuestas y tratando de dinamizar el papel de las recién creadas instituciones, como la Agencia Frontex: *"Recientemente ha empezado a funcionar una Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores, FRONTEX, cuyas tareas podrán desarrollarse más en el futuro"*⁶⁴

Posteriormente, aunque el ELSJ siguió siendo la política más dinámica de la UE, el proceso normativo se ralentizó un poco en comparación con el periodo inmediatamente posterior al 11-S bajo la agenda de Tampere. Una de las razones fue el rechazo del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, además del consiguiente malestar por la integración europea y la persistencia de los vetos nacionales⁶⁵. En el verano de 2007, los planes para una constitución se

⁶¹ European Council, Presidency conclusions, Laeken, 14-15 Decembre 2001, point 42

⁶² Parzymies, S. (2001). European Union after Laeken. *Pol. Q. Int'l Aff.*, 10, 5.

⁶³ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 10 de mayo de 2005, «Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia» [[COM \(2005\) 184](#) final – Diario Oficial C 236 de 24.9.2005].

⁶⁴ Idem

⁶⁵ Kaunert, C., Occhipinti, J. D., y Léonard, S. (2014). Introduction: supranational governance in the Area of Freedom, Security and Justice after the Stockholm Programme. *Cambridge Review of International Affairs*, 27(1), 39-47.

redujeron y se incorporaron a lo que sería el Tratado de Lisboa. Aunque este nuevo tratado se ultimaría y firmaría el 13 de diciembre de 2007, no entraría en vigor hasta el 1 de diciembre de 2009. Además, el retraso en la ratificación del Tratado de Lisboa coincidió con el inicio de la crisis económica de 2008, la cual, según ciertos autores, sembró ciertas dudas sobre el futuro progreso de la integración europea, incluido el desarrollo del ELSJ.⁶⁶

Uno de los objetivos del Tratado de Lisboa era abordar los retos democráticos y de legitimidad del ELSJ de la UE. El Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, reagrupó el marco del Tratado anterior en el nuevo Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

El Tratado de Lisboa introdujo la responsabilidad parlamentaria y el control democrático en el corazón del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) de la UE, reconociendo al Parlamento Europeo (PE) como colegislador en todo el espectro de cuestiones políticas del ELSJ y formalizando de hecho el papel de la Comisión Parlamentaria responsable de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior -la Comisión LIBE- como “responsable en la toma de decisiones del ELSJ”⁶⁷, con nuevos poderes para dar forma y elaborar políticas relacionadas con la seguridad y la gestión de las fronteras exteriores de la UE. El Tratado de Lisboa vino a resolver una cuestión básica requerida para consolidar jurídicamente el ELSJ, es decir, la “comunitarización” de todas las materias del tercer pilar⁶⁸. Por ello, el TUE fijaba como objetivo de la Unión Europea el ofrecer

«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

⁶⁶ Idem

⁶⁷ Carrera, S., Hernanz, N., y Parkin, J. (2013). The ‘Lisbonisation’ of the European Parliament: Assessing progress, shortcomings and challenges for democratic accountability in the area of freedom, security and justice. Centre for European Policy Studies Liberty and Security in Europe Paper, (58).

⁶⁸ del Valle, J. A. (2008). Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y Tratado de Lisboa. In El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional: Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional-AEPDIRI. Celebradas en Madrid el 17 y 18 de diciembre de 2007 (pp. 417-435). Iustel.

adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia» (art. 3.2 TUE).

Además, establecía todas las materias relacionadas con el ELSJ como competencia compartida a través del art. 4.2 j del TFUE.

Esto implicó que la gestión de las fronteras exteriores pasaba a ser una de las responsabilidades compartidas entre la UE y sus Estados miembros. El hecho de que fuera compartida tendría consecuencias sobre cómo se iban a implementar las políticas del control de fronteras exteriores, y cómo se iban a distribuir los costes y los recursos humanos para su puesta en marcha (art. 80 TFUE).

De especial importancia para el ELSJ fue la incorporación de la Carta de los Derechos Fundamentales al derecho originario de la UE, en condiciones de igualdad con los Tratados de la UE. La cooperación del ELSJ funcionaba ahora sobre la premisa de la "confianza mutua", basada en el pleno respeto de los valores fundamentales de la UE y de los principios jurídicos del Estado de Derecho y la democracia.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, bajo la Presidencia sueca, se elaboró un programa sucesor de los de Tampere y La Haya, denominado "Programa de Estocolmo", el cual fue adoptado en una cumbre especial del Consejo de la UE celebrada los días 10 y 11 de diciembre de 2009. El nuevo programa abarcaba el periodo 2010-2014 para trabajar en seis ámbitos prioritarios.

El quinto ámbito prioritario titulado al "*acceso a Europa en un mundo globalizado*", se refiere a la necesidad de reforzar el sistema integral de gestión de fronteras de la UE:

*"invita a la Comisión a que inicie un debate sobre el desarrollo a largo plazo de Frontex. Este debate debería incluir, como se previó en el Programa de La Haya, la viabilidad de crear un sistema europeo de guardias de frontera."*⁶⁹.

El séptimo y último ámbito prioritario es "*el papel de Europa en un mundo globalizado*", que reclamaba una mayor y coherente integración del ELSJ en las

⁶⁹ Programa de Estocolmo — Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano. *OJ C 115, 4.5.2010, p. 1–38*. Recuperado 19 Agosto, 2022, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52010XG0504%2801%29>

políticas exteriores de la UE y donde se destacaba que las prioridades en materia de relaciones exteriores deberían conformar y orientar la jerarquía de los trabajos llevados a cabo por los organismos de la Unión, entre los que se encontraba la Agencia Frontex.

2.3. EL PROCESO DE “AGENCIFICACIÓN” EN LA UNIÓN EUROPEA

Hasta hoy, no existe una definición oficial de lo que es una "agencia" establecida por la legislación de la UE. *En su Comunicación de 2002 sobre el funcionamiento de las agencias reguladoras*⁷⁰, la Comisión señala que las distintas agencias tienen ciertas características formales en común: *todas fueron creadas por reglamento, tienen personalidad jurídica y un cierto grado de autonomía organizativa y autonomía financiera* (Chamon, M. (2010)⁷¹.

La mayoría de los trabajos académicos que han abordado el proceso conocido como “*agencificación*” o *creación de las agencias europeas*, lo han hecho utilizando la metodología del agente principal de la *teoría de la elección racional*⁷², es decir, una de las ramas del mencionado método “*neo-institucionalista*”, utilizado como metodología de esta tesis.

Aunque la teoría de la elección racional es un marco teórico propio de la ciencia política y la economía, el enfoque del agente principal se desarrolló por primera vez en la ciencia política estadounidense para explicar la relación entre el Congreso de Estados Unidos y la burocracia estadounidense. Según Horii, S. (2015), la aplicación convencional de este enfoque en el contexto de la UE consiste en considerar a los Estados miembros como "principal", un actor que posee autoridad para delegar, y a la Comisión Europea y otras instituciones de la UE como "agente", a los que el principal delega cierta autoridad para aplicar las políticas. Sin embargo, al analizar el origen de las agencias de la UE, la cuestión importante pasa a ser por

⁷⁰ Communication from the Commission, The operating framework for the European Regulatory Agencies, COM (2002) 718 final, p. 3.

⁷¹ Chamon, M. (2010). EU agencies: does the Meroni Doctrine make sense? *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 17(3), 281-305.

⁷² Vidal de la Rosa, G. (2008). La Teoría de la Elección Racional en las ciencias sociales. *Sociológica* (México), 23(67), 221-236.

qué los "principales", los Estados miembros y las principales instituciones de la UE, crearon las agencias de la UE, que son el "agente".⁷³

*Según Griller y Orator, las agencias son organismos relativamente independientes y permanentes, con personalidad jurídica, que emanan del derecho derivado de la Unión y encargados de tareas específicas.*⁷⁴

Los trabajos de investigación realizados hasta el momento han identificado dos posibles causas como originarias de este proceso de "agencificación". Siguiendo al mismo autor, Horii, S. (2015), uno de los posibles motivos del surgimiento de las agencias europeas era la de mejorar los resultados en la creación y aplicación de las políticas europeas mediante el establecimiento de organismos expertos (Léonard 2009: 374). Estas agencias "técnicas" tendrían la capacidad de proporcionar valiosa información y datos técnicos a las instituciones de la UE y a los Estados miembros. En base a estos datos recopilados y aportados por las agencias, las instituciones de la UE y los Estados miembros tendrían la posibilidad de dotar de una mayor credibilidad a sus políticas implementadas. Como afirma Majone (1997: 5), "*se reducen los costes en la toma de decisiones (no se tiene que dedicar tiempo a los detalles técnicos de la regulación), se incrementan los conocimientos técnicos y aumenta la credibilidad de las políticas*". Además, las agencias de la UE están libres de consideraciones políticas partidistas (Majone 1992: 2). Esto significa que las agencias de la UE pueden establecer compromisos a largo plazo en base a las políticas implementadas.⁷⁵ Estas agencias también permiten a la UE seguir operando a nivel técnico con sus socios, otorgando más estabilidad y confianza en las relaciones. Lo mismo ocurre en los estados miembros con los niveles técnicos de la administración (fuerzas de seguridad, sanidad,) donde se dota de estabilidad y continuidad a las políticas implementadas a nivel político, así como a las relaciones técnicas con sus socios.

Otros autores, también aluden a razones "tecnocráticas" en el origen de estas agencias: como facilitar el uso de expertos científicos independientes, aumentar la

⁷³ Horii, S. (2015). *Frontex and the evolution of cooperation on European border controls* (Doctoral dissertation, University of Sussex).

⁷⁴ Griller and Orator. (2010). 'Everything under control? The "way forward" for European agencies in the footsteps of the Meroni Doctrine', 35 *European Law Review* 1, p. 7.

⁷⁵ Idem

credibilidad de los compromisos políticos a largo plazo o aislar la toma de decisiones de la política.⁷⁶ En esencia, la lógica tecnocrática de las agencias radica en la *independencia* de sus evaluaciones de riesgo técnicas y/o científicas.⁷⁷ Así lo reconoció también la propia Comisión, cuando mencionaba que la *independencia* es la verdadera razón de ser de las agencias.⁷⁸

Estas agencias no han recibido una delegación de competencias por parte de las instituciones de la UE, sino que en sí mismas constituyen medidas institucionales específicas adoptadas con el fin de armonizar las tareas de implementación de los Estados Miembros.⁷⁹

En el ámbito de la UE, las agencias suelen estar concebidas para reunir a los agentes pertinentes de los ámbitos supranacional, nacional, regional e internacional, con el fin de garantizar una contribución coordinada de conocimientos técnicos.⁸⁰

Este modelo de agencias permite a la Comisión Europea delegar tareas como la recopilación de información y la implementación de políticas europeas, permitiendo a esta institución europea centrarse en tareas principales y primordiales, garantizando la correcta propuesta legislativa y aplicación subsiguiente. (Majone 1997: 2; Ongalo et al. 2012: 401).

Además del conocimiento técnico y el equilibrio institucional que aportan las agencias de la UE, como ya se ha mencionado, tanto los Estados miembros como las instituciones de la UE pueden controlar la actividad de las agencias de la UE. El control es un concepto importante en el enfoque del agente principal, para evitar

⁷⁶ Thatcher. (2005). 'The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe', 18 Governance 3, p. 349.

⁷⁷ Chamon, M. (2010). EU agencies: does the Meroni Doctrine make sense? Maastricht Journal of European and Comparative Law, 17(3), 281-305.

⁷⁸ Communication from the Commission. (2002). The operating framework for the European Regulatory Agencies, COM 718 final, p. 5.

⁷⁹ Hofmann H. C., Morini, A. (2012, marzo 30). Constitutional Aspects of the Pluralisation of the EU Executive through 'Agencification'. University of Luxembourg Law Working Paper. (2012-01).

⁸⁰ Hofmann, H. C., y Morini, A. (2012). Constitutional Aspects of the Pluralisation of the EU Executive through 'Agencification'. University of Luxembourg Law Working Paper, (2012-01).

una distribución ineficaz de los recursos. La Comisión Europea y los Estados miembros han desarrollado procesos de supervisión y control; entre ellos, la obligación de presentar informes de actividad y el envío de sus representantes al órgano de decisión de las agencias (Dehousse 2008: 800).

Como muchos autores afirman, la evolución del ELSJ se ha caracterizado por la reticencia de los estados miembros para otorgar más poderes a las instituciones de la EU. Sin embargo, cuestiones como la supresión de fronteras interiores, la creciente presión migratoria, el incremento en las peticiones de asilo o la criminalidad transfronteriza ya no podía ser eficazmente gestionado por las autoridades nacionales individualmente.

Aunque el proceso de ‘agencificación’ del ELSJ pueda considerarse todavía en fase de continuo desarrollo, el “*hotspot approach*”⁸¹ llegó a convertirse en un instrumento central en la gestión de la crisis migratoria de 2015.⁸²

Esta evolución se enmarca en el proceso de «agencificación» que ha experimentado el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) en los últimos años. El desarrollo del ELSJ ha conllevado una multiplicación de las actividades desarrolladas por las agencias, las cuales fueron creadas con el objetivo de reforzar la cooperación operativa entre las autoridades nacionales (Santos Vara, 2018: 445; Chamon, 2015; Santos Vara, 2015: 115).⁸³

Por lo tanto, una manera de apoyar a los estados miembros es mejorando la eficacia en la cooperación a través de la creación de agencias europeas. Estas agencias asisten a las autoridades competentes de los estados miembros en su

⁸¹ *Hotspot approach*: Enfoque en el que la Agencia de la Unión Europea para el Asilo (AEU), la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), Europol y Eurojust trabajan sobre el terreno con las autoridades de los Estados miembros de primera línea que se enfrentan a presiones migratorias desproporcionadas en las fronteras exteriores de la UE para ayudar a cumplir sus obligaciones en virtud de la legislación de la UE e identificar, registrar y tomar las huellas dactilares de los migrantes que llegan. Recuperado 10 Septiembre, 2022, de https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/glossary/hotspot-approach_en

⁸² Fernández-Rojo, D. (2021). *EU Migration Agencies: The Operation and Cooperation of FRONTEX, EASO and EUROPOL*. Edward Elgar Publishing.

⁸³ Vara, J. S. (2018). La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 22(59), 143-186.

función de garantizar la implementación de las políticas europeas del ELSJ. Como la propia Comisión Europea menciona⁸⁴ las agencias han resultado particularmente eficaces en el ámbito de las *competencias compartidas*⁸⁴, cuando la implementación de nuevas políticas a nivel de la Unión, necesita ser acompañadas por una estrecha cooperación entre los estados miembros y la UE⁸⁵. Las agencias europeas conforman institucionalmente el ELSJ, garantizando la integración europea para afrontar mejor los retos supranacionales y transfronterizos y asegurar la aplicación efectiva y uniforme de las leyes y políticas de la UE a todos los niveles.

Desde un punto de vista académico, Griller y Orator establecieron una clasificación de las distintas clases de agencias. Su propuesta fue clasificar las agencias europeas en cuatro *tipos* en base a la importancia de las prerrogativas confiadas a estas. Todas las agencias vinculadas al ELSJ se englobarían en las denominadas agencias "*ordinarias*", es decir, sin poder de decisión; ya que el poder de decisión permanece en manos de la Comisión Europea.

Actualmente, existen diez agencias europeas vinculadas el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ): CEPOL⁸⁶, EUROPOL⁸⁷, EUROJUST⁸⁸, EU-LISA⁸⁹, FRONTEX⁹⁰, EMCDDA⁹¹, ENISA⁹², EUAA⁹³, EIGE⁹⁴, y FRA⁹⁵. Aunque estas agencias contribuyen de manera diferente a los logros del ELSJ, el carácter operativo sobre el terreno para desarrollar las actividades relacionadas con la gestión de fronteras es una singularidad de la Agencia Frontex.

⁸⁴ La unión europea tiene competencias compartidas en el ámbito del ELSJ, Art. 4(2)(j) TFUE.

⁸⁵ Commission, European agencies-The way forward, COM (2008) 135 final, 11.03.2008, p.5

⁸⁶ European Union Agency for Law Enforcement Training

⁸⁷ European Union Agency for Law Enforcement Cooperation

⁸⁸ European body for the enhancement of judicial cooperation

⁸⁹ European Agency for the operational management of large-scale IT Systems in the area of freedom, security and justice

⁹⁰ European Border and Coast Guard Agency

⁹¹ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction

⁹² European Union Agency for Cybersecurity

⁹³ European Union Agency for Asylum

⁹⁴ European Institute for Gender Equality

⁹⁵ Fundamental Rights Agency

Estos poderes ejecutivos asignados a agencias europeas tienen como objetivo apoyar técnica y operativamente a los Estados Miembros y a la Comisión Europea, para alcanzar el propósito del ELSJ.

2.3.1. La base jurídica de las agencias de la UE

Aunque el artículo 88 TFEU menciona explícitamente las funciones de Europol, no existe tal referencia en los Tratados para Frontex. Por lo tanto, la creación de estas Agencias ha sido realizada a través de reglamentos de la UE⁹⁶. Dado que los Tratados adolecen de una sección general para establecer o conferir competencias, la cláusulas abiertas (principalmente, artículos 352 a 114 TFEU) y disposiciones sectoriales se convirtieron en las bases legales para la creación de las agencias europeas. En este sentido, la Agencia Frontex fue creada en base a los artículos 77(2)(b)(d) y 79(2)(c) TFEU. Estas cláusulas confieren al Parlamento Europeo y al Consejo el poder para adoptar las medidas necesarias para implementar una gestión integral de fronteras en Europa, así como la gestión de la migración irregular.

Pero las agencias no sólo institucionalizan la cooperación e integración entre las administraciones de los Estados miembros y entre éstas y la Comisión, sino que también dan a una serie de ámbitos políticos de la UE, un cierto carácter descentralizado, en cuyo centro se encuentra un organismo externo (la agencia) a la Comisión pero que, sin embargo, está parcialmente sometido a su influencia.⁹⁷ Como afirma Chamon, la noción de las agencias como una forma de agencia descentralizada se hace con frecuencia, también por parte de la Comisión.⁹⁸ Sin embargo en palabras de Scott, no hay casi nada descentralizado en las agencias, aparte del hecho de que no están ubicadas geográficamente en Bruselas. Esto queda bastante claro al rastrear el origen de los poderes confiados a estas agencias. La mayoría de estas competencias no son delegadas por la Comisión u otra institución

⁹⁶ Chamon, M. (2015). *Transforming the EU administration: legal and political limits to agencification* (Doctoral dissertation, Ghent University).

⁹⁷Chiti, E. (2009). An important part of the EU's institutional machinery: features, problems and perspectives of European agencies. *Common Market Law Review*, 46(5), p. 1396-1398.

⁹⁸ Communication from the Commission, The operating framework for the European Regulatory Agencies, COM (2002) 718 final, p. 2.

de la UE, sino que ya se ejercían previamente a nivel nacional por los Estados miembros. Por lo tanto, la “agenciación” se reduce en realidad a la *centralización*⁹⁹, es decir a una ampliación continua de los poderes a nivel europeo, *una europeización de las competencias*.

2.4. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE GESTIÓN INTEGRAL DE FRONTERAS EUROPEA (EIBM)

A día de hoy no hay una definición conceptual exhaustiva de lo que se conoce como *gestión integral de las fronteras* o *Integrated Border Management (IBM)*, siendo la literatura académica prolija y diversa en este sentido.

En esta línea se pronuncian muchos autores, considerándose relevantes los aportes de Marenin (2010: 65) y Peers (2011: 157)¹⁰⁰. Todos coinciden en que no existe actualmente una definición concisa del concepto y abundan en descripciones materiales sin tener en cuenta el elemento de *integración* que trata de poner el énfasis en los diferentes actores implicados (Acosta, 2019).

Por su parte, Hokovský concluye que el concepto de la GIFE es limitado por dos motivos: (1) no existe una definición oficial, completa y actualizada y (2) se define de forma diferente en los distintos documentos políticos y jurídicos de la UE (Hokovský, 2016).

Según la Real Academia Española (RAE), entre las diferentes acepciones etimológicas del término “integrar”¹⁰¹ se encuentran: *Completar un todo con las partes que faltaban o aunar, fusionar dos o más conceptos, corrientes, etc., divergentes entre sí, en una sola que las sintetice*.

Parece ser que, con esta intención de “fusionar conceptos”, de “aunar las partes en un todo” la Comisión Europea trataba de referirse al mencionar que “*la Gestión Integrada de Fronteras es, en su esencia -Integral- a todos los niveles y en todas las*

⁹⁹ Scott, C. (2005). Agencies for European Regulatory Governance: a regimes approach. In Geradin, D., Munoz, R. and Petit, N. (Eds.). Regulation Through Agencies: A New Paradigm of European Governance (pp. 67-87). Edward Elgar Publishing, p. 70-71

¹⁰⁰ Campesi, G. (2018). Crisis, migration and the consolidation of the EU border control regime. International Journal of Migration and Border Studies, 4(3), 196-221.

¹⁰¹ <https://dle.rae.es/integrar>. Recuperado 20 Julio, 2022.

formas de cooperación y de intercambio de información” (Comisión Europea, 2018: p.1). Esta integración lo que trata es de buscar fórmulas de cooperación y coordinación a distintos niveles, implicando a las diferentes autoridades con competencias en la gestión de fronteras para dar respuesta a nuevos desafíos, los cuales no pueden abordarse eficazmente por separado.

Las primeras referencias oficiales sobre la idea de una estrategia europea a largo plazo para gestionar las fronteras exteriores de la UE, y que incluía la creación de una policía europea de fronteras, fueron objeto de debate en el seno del Parlamento Europeo en el año 1998, cuyas conclusiones se recogen en el acta de sesiones del viernes 3 de abril de aquel año¹⁰²:

“ ...Propone, además, en el sentido de una estrategia a largo plazo que se introduzca para el control de las fronteras exteriores futuras una policía europea de fronteras que europeice las experiencias nacionales obtenidas con los órganos de protección de las fronteras, pues a la larga el control de las fronteras exteriores de la UE no puede dejarse simplemente en manos del Estado miembro más septentrional, oriental, meridional u occidental en cada caso, sino que tiene que apoyarse tanto técnica como financieramente a escala comunitaria;...”

No obstante, la primera introducción al concepto de gestión integrada de las fronteras puede encontrarse en las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere en 1999 (Consejo de la Unión Europea, 1999), posteriormente complementado por el Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001. En Laeken se aborda de nuevo la cuestión con el objetivo de lograr una mejor gestión de las fronteras exteriores de la Unión (Consejo Europeo de Laeken, 2001).

En la conclusión de Laeken se comienza a vislumbrar la necesidad de avanzar hacia una gestión de fronteras exteriores *más coherente, eficiente e “integrada” para hacer frente a la lucha contra el terrorismo, las redes de inmigración clandestina y la trata de seres humanos*. Además, surgió un elemento esencial del concepto de GIFE: *el principio de complementariedad* de las distintas tareas llevadas a cabo por las autoridades encargadas de la gestión de las fronteras.

¹⁰² Resolución sobre las repercusiones de la ampliación de la Unión Europea en la cooperación en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior. Acta de la sesión del viernes 3 de abril de 1998. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, C-138 de 04/05/1998, pp. 0214, párrafo 19.

2.4.1. Etapas en el posterior desarrollo del concepto

Podemos decir que hubo dos etapas claves en el desarrollo del concepto de GIFE: *La primera etapa*, en la que la Comisión Europea en su *Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo de 2002*, realiza su primera aproximación al concepto, concluyendo que uno de los objetivos de la GIFE debería ser el proponer mecanismos de cooperación que permitan a las diferentes autoridades responsables del control de fronteras “*ponerse alrededor de una misma mesa para coordinar sus acciones operativas en el marco de una estrategia integral que tenga progresivamente en cuenta la pluralidad de las dimensiones de la gestión de las fronteras exteriores*” (Comisión Europea, 2002: p. 6). Por lo tanto, se observa un primer intento de “*integrar*” todas las funciones relativas al control y vigilancia de fronteras y costas.

“Los mandos y resto de miembros de policía de fronteras tienen que tomar consciencia que ahora están vigilando las fronteras de todos los Estados Miembros”. Por lo tanto, su actividad debe ser vista como una contribución a la Red Europea de control y vigilancia de Fronteras” (Comisión Europea, 2002: 9)“.

En opinión de la Comisión, no se puede considerar que ninguno de los Estados miembros de la UE ejerza plena soberanía sobre sus propias fronteras, ya que se les pide cada vez más que las gestionen teniendo en cuenta normas jurídicas y políticas definidas colectivamente (Campesi, 2018: p. 198).

Visto por primera vez como un “*enfoque global sobre la migración*” (Carrera, 2007: p.1), el concepto de la GIFE se fue afianzando en la política de gestión de fronteras exteriores de la UE, convirtiéndose en un objetivo estratégico. Desde la génesis y desarrollo del concepto, la Agencia Frontex fue considerada como la agencia responsable de implementar la GIFE (Carrera, 2007). De hecho, su principio rector siempre ha tenido como objetivo el responder a toda clase de amenazas que afectan la seguridad de las fronteras (Linbdom y Castrén, 2021). Otro principio definitorio, fue su llamada para la cooperación interinstitucional (Carrera, 2007: p. 18).

En la práctica, tras esta primera etapa, la GIFE debía basarse en tres elementos: *un cuerpo legislativo común*¹⁰³, *la creación de la Agencia Frontex*¹⁰⁴ y el *principio de solidaridad*. Mientras que los dos primeros objetivos fueron alcanzados en esa etapa, la solidaridad sigue siendo hoy un reto por conquistar. Estas conclusiones, desarrolladas en el contexto histórico de los atentados del 11-S en Estados Unidos, suponen el embrión de la Gestión Integral de Fronteras en Europa y el inicio del camino para la posterior creación de Frontex.

La segunda etapa se desarrolla a partir de las Conclusiones del Consejo de diciembre de 2006” (Comisión Europea, 2006), donde se define la GIFE en base a los siguientes componentes principales:

- *Control de fronteras* (inspección y vigilancia fronteriza) según el Código de Frontera Schengen, análisis de riesgos e intercambio de información;
- *Investigación* de la delincuencia transfronteriza en coordinación con las autoridades policiales;
- *El modelo de control de acceso en cuatro niveles*;
- *Cooperación interinstitucional y cooperación internacional* (con terceros países);
- *Coordinación y coherencia* de las actividades en los Estados miembros, en las instituciones y otros organismos de la Comunidad.

En este documento de 2006, es donde se establece la primera aproximación al *concepto material* de la GIFE, posteriormente desarrollado en la actualización del Catálogo de Schengen sobre control de las fronteras exteriores, retorno y readmisión (Consejo de la Unión Europea, 2009)¹⁰⁵. Sin embargo, el marco jurídico y político de la Gestión Integral de las Fronteras Europeas (GIFE) se estableció en

¹⁰³ La homogeneización en la aplicación de la legislación común en materia de fronteras se dio con la creación del Código de Fronteras Schengen. Reglamento (CE) [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.

¹⁰⁴ 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 (Creación de la Agencia Frontex)

¹⁰⁵ El Catálogo de Schengen de la UE tiene por objeto aclarar y perfilar el acervo de Schengen mediante recomendaciones y mejores prácticas que sirvan de guía a los Estados que se adhieran al a la zona Schengen, pero también para los que ya aplican plenamente el acervo de Schengen. La actualización del Catálogo incluyó las funciones y labores de cooperación realizadas por Frontex en el modelo de acceso de cuatro niveles.

varios documentos estratégicos adoptados por las instituciones de la UE sobre la base del *apartado 1 del artículo 77 del Tratado de Lisboa*, que incluye en su letra c) una disposición específica para "*instaurar progresivamente un sistema de gestión integrada de las fronteras exteriores*" (Consejo de la Unión Europea, 2007:C306/60).

Se observa que la definición de la GIFE se basa en tres dimensiones esenciales relacionadas con lo que se *debe hacer* (control de fronteras, análisis de riesgos y detección e investigación de la delincuencia transfronteriza), *cómo debe hacerse* (mediante la coordinación, la coherencia, la cooperación interinstitucional y la cooperación internacional) y, sobre todo, *dónde debe hacerse*. En este último caso, el *modelo de control de acceso en cuatro niveles*, desarrollado posteriormente por la UE, fue clave para el establecimiento del concepto de la GIFE. Este modelo intenta, esencialmente, *redefinir la geografía política* del control fronterizo a lo largo de diferentes niveles de acción, implicando tanto agencias e instituciones nacionales y supranacionales (Campesi, 2018).

Finalmente se puede afirmar que el primer instrumento para regular legalmente la GIFE fue el Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo, por el que se crea la *Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea*, nombre originario de la Agencia Frontex, en el que se subraya su papel *de gestor de la "cooperación operativa"*. En este reglamento se comprueba que la Comisión Europea consideraba que la gestión integral de las fronteras exteriores era la forma de garantizar *la uniformidad* y la calidad en el control y vigilancia de las fronteras europeas. Además, esa *práctica uniforme e integral* fue concebida como un componente esencial del Espacio de libertad, justicia y seguridad (ELJS) (Consejo de la Unión Europea, 2004).

Siguiendo a *Lindblom & Castrén*, la naturaleza intrínseca de las enmiendas posteriores a la regulación originaria de Frontex pretendían servir más, como una herramienta de capacidad técnica que como un instrumento regulatorio. De hecho, los cambios en la Agencia en los sucesivos reglamentos posteriores tuvieron como principal propósito, facilitar la cooperación entre Frontex y los Estados Miembros para el desarrollo táctico de las operaciones conjuntas (Lindblom y Castrén, 2021).

No obstante, la GIFE vio la luz como instrumento legal vinculante en el Reglamento 2016/1624 (Parlamento Europeo, 2016), donde se establece a la Agencia

Frontex por primera vez como la Agencia de la *Guardia Europea de Fronteras y Costas*, y ya no como simple “gestor operativo”. Además, es con este reglamento donde se establecen los nuevos componentes de la GIFE. El artículo 4 del citado Reglamento estaba dedicado íntegramente a la gestión integrada de las fronteras europeas (GIFE), donde se enumeraban sus nuevos componentes esenciales.

La necesidad de avanzar también en la dimensión exterior de la GIFE, con la cooperación con terceros países, fue uno de los detonantes del requerimiento del *Consejo Europeo del 28 de junio de 2018*¹⁰⁶ para reforzar aún más el papel de Frontex (Consejo Europeo, 2018). Un año más tarde, entraba en vigor el nuevo Reglamento de Frontex, Reglamento (UE) 2019/1896, que refuerza de manera considerable el mandato de la Guardia Europea de Fronteras y Costas (Frontex). Su mandato se amplía para cubrir todo el ámbito descrito en el “*el modelo de control de acceso en cuatro niveles*”¹⁰⁷. Ahora, los componentes de la GIFE se relacionan estrechamente con las tareas de la Agencia.

Por lo tanto, se puede concluir que en la práctica la GIFE viene a cubrir la necesidad de un *modo europeo* de gestionar las fronteras. El concepto busca evitar la *duplicación de tareas* en la gestión europea de fronteras, trata de dar respuesta al problema de la *coordinación* entre agencias y a la *ambigüedad* en las responsabilidades tanto a nivel nacional como europeo.

Por este motivo, la GIFE está sustentada por una inmensa estructura técnica con el objetivo de facilitar el intercambio de información, promover la interoperabilidad y modernizar los controles y vigilancia de las fronteras europeas. Además, para la aplicación eficaz del concepto, se desarrolló este “*modelo de control de acceso en cuatro niveles*”.

2.5. EL MODELO DE CONTROL DE ACCESO A CUATRO NIVELES

Basándose en la necesidad de cooperación tanto interinstitucional como internacional, el *Modelo de cuatro niveles o cuatro filtros*¹⁰⁸ constituye el núcleo de la

¹⁰⁶ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/pdf> Recuperado 20 Julio, 2022.

¹⁰⁷ Se define como componente principal en la gestión integral de fronteras en las conclusiones del Consejo de diciembre de 2006.

¹⁰⁸ Breve introducción a Frontex, Frontex publications, Frontex website, p. 9

gestión integrada de fronteras y fue diseñado a tal fin para el espacio Schengen (Consejo de la Unión Europea, 2009). Según la UE, la GIFE está "*distribuida en cuatro niveles complementarios*" (Catalogo Schengen UE, Consejo de la Unión Europea, 2002: p. 12). Este modelo fue desarrollado como parte del Catálogo de Schengen de la UE en 2002 (Lanfermann, 2014), e incluye 1) *medidas en terceros países*, 2) *medidas en terceros países vecinos*, 3) *medidas de control en las fronteras exteriores*, 4) *medidas tomadas dentro del Espacio Schengen y en materia de retorno*. Asimismo, se prevén medidas complementarias a diferentes niveles.

Las primeras medidas de filtro se toman en terceros países. Básicamente, se trata de la cooperación internacional a través de las relaciones bilaterales con los oficiales de enlace o la asistencia técnica para la capacitación profesional de funcionarios locales. Este tipo de cooperación es esencial, especialmente en los países de origen y tránsito de migración irregular, para la detección precoz de la falsedad documental, la lucha contra las redes de tráfico de personas a lo largo de las rutas migratorias, por ejemplo.

El segundo filtro incluye la cooperación con países terceros vecinos (Comisión Europea, 2010). En este nivel se enfatizaba un tipo de cooperación diferente, privilegiada con países vecinos de la UE. Lo cierto es que la cooperación bilateral entre países vecinos o "cooperación transfronteriza" casi siempre suele ser privilegiada a nivel operativo en cuanto a canales de comunicación fluidos, puntos de contacto a diferentes niveles y el intercambio de información.

El tercer filtro del modelo abarca el *ámbito central de la estrategia general de fronteras*, lo que implica controles y vigilancia en las fronteras exteriores de la UE. En este nivel, resaltar el papel imperativo que tienen los Estados Miembros, como, por ejemplo, España, con la responsabilidad de proteger sus fronteras tanto en su propio interés como en interés de todos los Estados miembros de la UE. Por lo tanto, uno de los desafíos de la GIFE es que esa responsabilidad sea compartida a través de una infraestructura adecuada compuesta por los recursos materiales y humanos necesarios. El ejemplo más reciente son las operaciones conjuntas

coordinadas por Frontex en las fronteras de Rumania con la República de Moldavia y Ucrania¹⁰⁹.

El cuarto filtro contiene las medidas tomadas dentro del Espacio Schengen. Serían las medidas del último nivel, destinadas a la detección de la delincuencia transfronteriza, o incluso la aplicación de medidas administrativas en los casos de estancia irregular o retornos de conformidad con la respectiva legislación nacional.

Al analizar este modelo, básicamente lo que se propone son actuaciones implementadas desde *el exterior de la UE* (cooperación con terceros países) *hasta el interior* (medidas dentro del territorio de los Estados miembros de la UE), redefiniendo así la geografía política de las fronteras. Por lo tanto, como podemos observar, la GIFE trata de implementar una gestión proactiva de la migración, que incluye medidas necesarias en terceros países en coherencia con otros grandes objetivos políticos. La necesidad de seguir avanzando en esa dimensión exterior de la GIFE fue uno de los detonantes para que el 28 de junio de 2018, el Consejo Europeo hiciera un llamamiento para continuar reforzando el papel de apoyo de la Agencia Frontex (Consejo Europeo, 2018), en particular en la cooperación con terceros países, mediante un aumento de los recursos y un mandato reforzado, con vistas a garantizar el control efectivo de las fronteras exteriores. Con este fin, la Agencia de la Guardia Europea de Fronteras y Costas (Frontex) se consolidaba, ampliando su mandato a través de su nuevo reglamento 2019/1896.

¹⁰⁹ Frontex desplegó a 150 funcionarios, junto con 45 coches patrulla y otros equipos en la frontera de Rumanía con Moldavia y Ucrania para apoyar a este país en sus esfuerzos por ayudar a la población ucraniana que huye del conflicto en su país de origen. Los agentes del cuerpo permanente de Frontex ayudan a las autoridades rumanas a gestionar el flujo masivo de personas que cruzan la frontera desde Ucrania, además de realizar otras tareas relacionadas con el control fronterizo. Entre ellos hay agentes de control fronterizo y expertos en documentación. Recuperado 2 Marzo, 2022, de <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-to-send-additional-officers-to-romania-B4N12h>. Frontex website.

III. LA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS

CAPÍTULO III. LA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS: LA AGENCIA FRONTEX Y LOS ESTADOS MIEMBROS

En 2016, la entrada en funcionamiento de la Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) sustituía a la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores -antigua Frontex-¹¹⁰ de la Unión Europea.

El nuevo Reglamento de 2019 vuelve a reafirmar que la creación de la *Agencia Europea* de Guardia de Fronteras y Costas tiene como objetivo garantizar una gestión europea integral de las fronteras exteriores, respetando plenamente los derechos fundamentales, y aumentar la eficiencia de la política de retorno de la Unión.

El Reglamento crea una exhaustiva arquitectura sobre la que se asienta la denominada *Guardia Europea de Fronteras y Costas*¹¹¹, que incluye a la *Agencia Frontex* y *aproximadamente entre cincuenta y sesenta autoridades* de los Estados miembros competentes en la gestión de las fronteras (entre ellos los guardacostas cuando llevan a cabo tareas de vigilancia fronteriza) y el retorno. El nuevo Reglamento encomienda a la *Guardia Europea de Fronteras y Costas* la tarea de garantizar la aplicación efectiva de la gestión europea integrada de las fronteras bajo el *espíritu de responsabilidad compartida*¹¹², entre Frontex y los Estados Miembros. Lo que el nuevo texto trata de conseguir es la materialización de todo el potencial de la *Guardia Europea de Fronteras y Costas* con el objetivo de aunar un conjunto de nuevas

¹¹⁰ Nombre que recibe la Agencia en 2004, fecha de su creación. El cambio de denominación de la agencia se produce con la entrada en vigor del Reglamento 2016/1624 donde expresamente se menciona que seguirá manteniendo el nombre corto "Frontex".

¹¹¹ Reglamento (UE) 2019/1896 del parlamento europeo y del consejo de 13 de noviembre de 2019 sobre la guardia europea de fronteras y costas y por el que se derogan los reglamentos (UE) 1052/2013 y (UE) 2016/1624, artículo 4.

¹¹² Nollkaemper, A., y Jacobs, D. (2012). Shared responsibility in international law: a conceptual framework. *Mich. J. Int'l L.*, 34, 359.

capacidades operativas mediante la mejora en la coordinación y la fluidez a escala de la UE¹¹³.

Como reconocen algunos autores, un error común ha sido el hecho de equiparar la *Guardia Europea de Fronteras y Costas* (GEFC) con la *Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas* (Frontex)¹¹⁴, la cual forma parte de la entidad anterior. Es decir, la GEFC está compuesta por la Agencia Frontex y las autoridades policiales encargadas de gestión de fronteras de cada uno de los Estados Miembros. Lo que el reglamento trata de poner en valor es la creación de una *Guardia Europea* con un objetivo común, el cual debe ser alcanzando a través del esfuerzo conjunto y coordinado de la Agencia Europea Frontex y los Estados Miembros.

Bajo este paraguas de la *Guardia Europea de Fronteras y Costas*, el papel de la Agencia Frontex se refuerza y constituye, en palabras de Carrera y Den Hertog (2016: 1), transformar la Agencia Frontex en una «Frontex+»¹¹⁵. Aunque los Estados miembros siguen siendo los principales responsables de la gestión de sus fronteras, el nuevo mandato otorga a *Frontex* ahora un papel central en el seno de la *Guardia Europea de Fronteras y Costas* al reforzar, evaluar y coordinar las acciones de los Estados miembros, incrementando las capacidades operativas europeas. Desde 2004, año de la creación de la Agencia Frontex, hasta la entrada en vigor del nuevo reglamento de 2019, se ha podido observar un incremento paulatino en las capacidades y funciones de Frontex, tal y como ha sido analizado por la doctrina especializada sobre esta materia¹¹⁶.

¹¹³ Policy document developing a multiannual strategic policy for European integrated border management in accordance with Article 8(4) of Regulation (EU) 2019/1896. COM/2022/303 final.

¹¹⁴ Piwowarski, J., y Wawrzusiszyn, A. (2017). Towards more secure EU borders European border and coast guard. *Science & Military Journal*, 12(1), 5.

¹¹⁵ Vara, J. S. (2018). La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 22(59), pág. 147.

¹¹⁶ Véase: Rippma, J. (2016). "Frontex and the European System of Border Guards: The Future of European Border Management", en Fletcher, M., Herlin-Karnell, E., Mattera, C., (Eds.). (2016). *The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice*, 2016, London: Routledge, pp. 217-246; Fernández-Rojo, D. (2017). "Reglamento 2016/1624: de Frontex a la Guardia Europea de Fronteras y Costas", *Revista General de Derecho Europeo*, nº 41, (pp. 223-251). Jorry, H. (2007). Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward? (Vol. 6). CEPS.

3.1. LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y OPERATIVA DE LA AGENCIA EN EL NUEVO REGLAMENTO 2019/1896

3.1.1. Órganos de dirección y gestión

La estructura de dirección de la *Guardia Europea de Fronteras y Costas* debe garantizar que las actividades de Frontex y de las autoridades nacionales de guardia de fronteras y costas estén plenamente en consonancia con los objetivos políticos de la UE en materia de gestión de las fronteras y la migración.

La organización administrativa de la Agencia constituye un importante factor determinante del grado de influencia que los Estados miembros ejercen en las crecientes competencias operativas, de supervisión y de ejecución conferidas. En otras palabras, el papel operativo de la Agencia se amplía y, con ello, la gestión de fronteras se europeiza aún más. Por ello, a través de la presencia mayoritaria de representantes nacionales en el Consejo de Administración de la Agencia, los Estados miembros tiene un papel fundamental en el control y gestión de sus tareas operativas¹¹⁷.

La Agencia está integrada por nueve Divisiones: *de análisis y conocimiento de la situación; de cooperación europea e internacional; de Operaciones, de retornos, de formación y capacitación; de gestión de despliegues; unidad central ETIAS; Financiera, Digital y de Seguridad; y de apoyo a la Dirección Ejecutiva*. La dirección ejecutiva esta asistida por un Gabinete de gestión (que abarca la Oficina de Medios de Comunicación y Relaciones Públicas, la Oficina de Bruselas y la Oficina de Registro) y las Oficinas de Inspección y Control¹¹⁸.

¹¹⁷ Fernandez-Rojo, D. (2020, November). Regulation 2019/1896 on the European Border and Coast Guard (Frontex): The Supranational Administration of the External Borders?. In *The External Dimension of EU Migration and Asylum Policies* (pp. 295-324). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.

¹¹⁸ <https://frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/structure/>. Recuperado 4 Enero, 2023.

Un responsable de Derechos Fundamentales independiente, informa y asesora en asuntos de derechos humanos al Consejo de Administración y coopera con el Foro Consultivo¹¹⁹.

3.1.2. La dirección ejecutiva

La Agencia está dirigida por un *director ejecutivo*, cuyas funciones y competencias se definen en el artículo 106 del Reglamento (UE) 2019/1896, el cual será totalmente independiente en el desempeño de sus funciones. El director ejecutivo será responsable de preparar y aplicar las decisiones estratégicas adoptadas por el Consejo de administración y de tomar las decisiones relacionadas con las actividades operativas de la Agencia¹²⁰.

El director ejecutivo estará asistido por *tres directores ejecutivos adjuntos*, a los que se le asignará un ámbito de responsabilidad específico: 1) *De Operaciones y Retornos*; 2) *Gestión del Cuerpo Permanente*; 3) *Gestión de la información y procesos*). En caso de ausencia o impedimento del director ejecutivo, este será sustituido por uno de los directores ejecutivos adjuntos¹²¹.

En el anterior reglamento de 2016, el director ejecutivo estaba asistido por tan solo un director adjunto. El reglamento de 2019 otorga ahora esa función de apoyo al director, a tres “Adjuntos”, lo cual es reflejo directo del incremento de las nuevas competencias y funciones de la Agencia.

Los directores ejecutivos ocupan un lugar destacado en la dirección, gestión y administración cotidiana de las agencias descentralizadas de la UE¹²². El

¹¹⁹ Creado en 2012, el Foro Consultivo reúne a las principales instituciones europeas y organizaciones internacionales y de la sociedad civil para asesorar a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en materia de derechos fundamentales. Recuperado 31 Enero, 2023, de <https://frontex.europa.eu/accountability/fundamental-rights/consultative-forum/general/>

¹²⁰ Idem, artículo 106 y 107 del Reglamento (UE) 2019/1896 del parlamento europeo y del consejo de 13 de noviembre de 2019 sobre la guardia europea de fronteras y costas y por el que se derogan los reglamentos (UE) 1052/2013

¹²¹ Idem, artículo 107 del Reglamento (UE) 2019/1896 del parlamento europeo y del consejo de 13 de noviembre de 2019 sobre la guardia europea de fronteras y costas y por el que se derogan los reglamentos (UE) 1052/2013

¹²² Busuioc/Groenleer. (2012). *Wielders of supranational power? The administrative behaviour of the heads of European Union agencies*, in: Busuioc/Groenleer/Trondal (eds.),

Parlamento Europeo, también, asume un papel relevante en el nombramiento del director ejecutivo de la Agencia, ya que el Consejo de Administración debe tener en cuenta las opiniones del Parlamento¹²³. Sobre la base de una propuesta de la Comisión prevista en el artículo 107.1 de la nueva regulación de la Agencia, el consejo de administración nombrará al director ejecutivo en función de sus méritos y de sus capacidades administrativas y de gestión de alto nivel demostradas, incluida su experiencia pertinente en cargos directivos en materia de gestión de las fronteras exteriores y de retorno. Antes de ser nombrados, los candidatos propuestos por la Comisión serán invitados a realizar una intervención ante la comisión o comisiones competentes del Parlamento Europeo y a responder a las preguntas que les planteen los miembros de dichas comisiones¹²⁴. Una vez realizada dicha intervención, el Parlamento Europeo adoptará un dictamen en el que exponga su opinión y en el que podrá indicar el candidato que prefiere. El consejo de administración designará, por mayoría de dos tercios de los miembros con derecho de voto, al director ejecutivo teniendo en cuenta dicha opinión.

Si el consejo de administración decidiera nombrar a un candidato distinto del indicado por el Parlamento Europeo como su candidato preferido, informará por escrito al Parlamento Europeo y al Consejo sobre cómo se ha tenido en cuenta el dictamen del Parlamento Europeo.

Aunque las instituciones de la UE participan cada vez más en el proceso de nombramiento, a través de la propuesta de un candidato idóneo, no obstante, la

The Agency Phenomenon in the European Union: Emergence, Institutionalisation and Everyday Decision-Making, Manchester: Manchester University Press, 128, 128–150 en Fernandez-Rojo, D. (2020, November). Regulation 2019/1896 on the European Border and Coast Guard (Frontex): The Supranational Administration of the External Borders?

¹²³ Carrera/Hernanz/Parkin. (2013). the “Lisbonisation” of the European Parliament: Assessing Progress, Shortcomings and Challenges for Democratic Accountability in the Area of Freedom, Security and Justice, Centre for European Policy Studies Liberty, and Security in Europe Paper 58, 1, 1–44; Trauner. (2012). The European Parliament and agency control in the Area of Freedom, Security and Justice, West European Politics 35, 784, 784–802.

¹²⁴ Artículo 107 del Reglamento (UE) 2019/1896 del parlamento europeo y del consejo de 13 de noviembre de 2019 sobre la guardia europea de fronteras y costas y por el que se derogan los reglamentos (UE) 1052/2013

decisión final recae en el Consejo de Administración, órgano que representa a todos los Estados miembros, y el cual tiene una labor de supervisión sobre las decisiones y actuaciones de la Agencia.

3.1.3 El Consejo de Administración

El Consejo de Administración de Frontex, órgano de planificación estratégica de la Agencia, se encarga de una amplia gama de actividades claves de gestión y supervisión, que incluyen principalmente el nombramiento del director ejecutivo de la Agencia y a sus tres directores ejecutivos adjuntos, la adopción anual del presupuesto general, el Programa de Trabajo y el Informe de Actividades¹²⁵. Una vez aprobado el presupuesto anual de Frontex por el Consejo de Administración, será presentado a la Comisión Europea, y deberá ser aprobado por el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo. Asimismo, la Agencia está obligada legalmente a presentar un informe anual sobre actividades y gastos al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, a la Comisión, al Comité Económico y Social Europeo y al Tribunal de Cuentas. Además, el Tribunal de Cuentas Europeo realiza anualmente una auditoría de las cuentas definitivas del ejercicio anterior¹²⁶.

El Consejo de Administración está representado por los jefes de departamentos encargados de la gestión y vigilancia de fronteras de los 26 Estados miembros de la UE signatarios del acervo de Schengen, más dos miembros de la Comisión Europea, todos con derecho a voto. También se invita a representantes de Irlanda a participar en las reuniones del Consejo de Administración. Para tal fin, cada Estado miembro nombrará a un miembro del consejo de administración y a un suplente que le represente en caso de ausencia. La Comisión nombrará a dos miembros y a dos suplentes. La duración del mandato será de cuatro años. El mandato podrá ser renovado¹²⁷. Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza (países que no son Estados miembros de la UE, pero que están asociados a la aplicación, ejecución y desarrollo del acervo de Schengen) también participan en las reuniones

¹²⁵ Véase: Art. 100 Regulación de Frontex 2019/1896.

¹²⁶ Breve introducción a Frontex. Publicaciones Frontex (2004).

¹²⁷ Véase: Art. 101 Regulación de Frontex 2019/1896.

del Consejo de Administración de la Agencia. Cada uno de ellos envía un representante al Consejo de Administración, pero su derecho de voto es limitado¹²⁸.

La prominente representación de los Estados miembros de la UE en el Consejo de Administración asegura que las decisiones estratégicas en relación con la gestión de las fronteras europeas sean adoptadas por este órgano de representación. En este sentido, las decisiones se toman con arreglo a diferentes mayorías según la materia de que se trate. El nuevo reglamento 2019/1896 establece reglas de mayoría más estrictas con respecto a las nuevas tareas operativas y de supervisión de la Agencia¹²⁹. El diferente *quorum* de votación establecido para las distintas materias pone de relieve el importante papel que tienen los Estados miembros en la toma de decisiones estratégicas de la Agencia. Las reuniones del Consejo de Administración son convocadas por su presidente y se celebran cinco veces al año. La Secretaría del consejo de administración forma parte de la estructura de la Agencia¹³⁰.

3.2. LAS FUNCIONES DE LA AGENCIA A LA LUZ DEL NUEVO REGLAMENTO (UE) 2019/1896

Desde la creación de Frontex en 2004, el objetivo principal de la Agencia fue el coordinar operativamente y apoyar a las autoridades nacionales de los Estados Miembros de la UE en la gestión de sus fronteras exteriores. Durante todo este tiempo, la Agencia ha asistido a los Estados miembros mediante el desarrollo de análisis de riesgos, programas de formación, operaciones conjuntas, intervenciones fronterizas rápidas, operaciones de retorno y firma de acuerdos con terceros países.

Estas tareas delegadas inicialmente a Frontex fueron progresivamente ampliadas primero con la adopción de los Reglamentos (UE) 863/2007 y 1168/2011,

¹²⁸ <https://frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/management-board/>. Recuperado 4 enero, 2023.

¹²⁹ Art. 100 Regulación de Frontex 2019/1896, párrafo 2 c) ... adoptará la decisión de crear antenas o de prorrogar su duración de conformidad con el artículo 60, apartado 5, **por mayoría de dos tercios de los miembros con derecho de voto**; ...

¹³⁰ Reglamento (UE) 2019/1896 del parlamento europeo y del consejo de 13 de noviembre de 2019 sobre la guardia europea de fronteras y costas y por el que se derogan los reglamentos (UE) 1052/2013 y (UE) 2016/1624, artículo 104.

así como posteriormente, en mayo de 2015, a través de la Agenda Europea de Migración, que diseñó el enfoque “hotspot”, una cooperación multilateral reforzada para asistir a aquellas autoridades nacionales sometidas a una presión migratoria excepcional¹³¹.

El Reglamento 863/2007 introdujo los equipos de intervención rápida (RABIT) y un Registro Central de Equipos Técnicos Disponibles (CRATE)¹³². Gracias a ello, un Estado miembro, previa solicitud, podía utilizar temporalmente los recursos que los demás Estados miembros pusieran voluntariamente a su disposición¹³³.

Estos equipos (aviones, buques, helicópteros, y otros equipos técnicos especiales) se destinaban al uso bilateral entre Estados miembros. Más tarde, el Reglamento (UE) 1168/2011 siguió reforzando la capacidad operativa de Frontex y su autonomía, permitiendo a la Agencia adquirir o arrendar equipos técnicos. No obstante, los recursos de la Agencia consistían principalmente en equipos en propiedad de los Estados miembros.

*La Agencia podrá adquirir, por sí misma o en régimen de copropiedad con un Estado miembro, o arrendar equipo técnico para el control de las fronteras exteriores para su despliegue durante operaciones conjuntas... a) en caso de adquisición y copropiedad, la Agencia acordará formalmente con un Estado miembro que este registre el equipo conforme a la legislación aplicable en dicho Estado miembro; b) en caso de arrendamiento, el equipo deberá estar registrado en un Estado miembro.*¹³⁴

Además, este Reglamento 1168/2011 creó los *equipos europeos de guardia de fronteras*. La Agencia recibía policías de fronteras de los Estados miembros en calidad de expertos nacionales. Durante un período de hasta seis meses, la Agencia era

¹³¹ https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/hotspot-approach_en. Recuperado 5 Abril, 2022.

¹³² CRATE: Centralised Record of Available Technical Equipment

¹³³ Horii, S. (2015). Frontex and the evolution of cooperation on European border controls (Doctoral dissertation, University of Sussex).

¹³⁴ 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.

competente para decidir dónde y por cuánto tiempo iban a estar desplegados estos agentes en comisión de servicio¹³⁵.

3.2.1. Un mandato reforzado

Considerando que hasta ese momento la Agencia no había podido aprovechar las posibilidades operativas que ofrecían los Reglamentos 863/2007 y 1168/2011 y el novedoso enfoque de *puntos críticos*, el 15 de diciembre de 2015 la Comisión Europea propuso la creación de la Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas, es decir, un paso más hacia ese modelo de policía de fronteras europea, con mayores capacidades operativas y no solo de coordinación¹³⁶. El 6 de octubre de 2016 se estableció oficialmente la Agencia de Guardia Europea de Fronteras y Costas (AGEFC), sucesora de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea (FRONTEX)¹³⁷. El Reglamento (UE) 2016/1624 y el recientemente adoptado Reglamento (UE) 2019/1896 representan, respectivamente, la tercera y cuarta revisión legislativa del mandato, desde que la Agencia fue creada por el Reglamento (CE) 2007/2004. El nuevo reglamento de 2019 nace con la intención de fortalecer aún más la *Guardia Europea de Fronteras y Costas* con el objetivo de proteger mejor las fronteras exteriores de la UE mediante el progresivo despliegue de guardias fronterizos. De los 1500 efectivos iniciales, reflejados en el anterior reglamento (2016), hasta llegar a 10.000 efectivos en 2027¹³⁸.

Con la creación de la *Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas*, la Unión Europea se ha dotado de un instrumento de coordinación, implementación y

¹³⁵ Idem.

¹³⁶ Evaluación externa de la Agencia con arreglo al art. 33 del Reglamento FRONTEX, Informe final de 28 de julio de 2015. Recuperado 20 Enero, 2023, de https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Final_Report_on_External_Evaluation_of_Frontex.pdf

¹³⁷ Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

¹³⁸ Comisión Europea. State of the Union 2018 - the Hour of European Sovereignty. Recuperado 5 Febrero, 2023 de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_18_5808

supervisión de la cooperación operativa entre los Estados Miembros para el control y vigilancia de las fronteras exteriores, facilitando la correcta aplicación de las reglas comunes definidas en el *Código europeo de Fronteras*¹³⁹. El objetivo pretendido ha sido regular y armonizar las prácticas fronterizas de los Estados, evitando sesgos de interpretación de los derechos asociados a la soberanía nacional sobre las fronteras y la migración. Frontex es la *institucionalización de la normalización* en forma de tecnologías y reglamentos de la Unión Europea. Como explicaba Elspeth Guild¹⁴⁰: "...entra en vigor un nuevo código fronterizo que debe ser aplicado tanto por Frontex como por los Estados miembros ..."

La Agencia tiene un papel primordial a la hora de garantizar la aplicación uniforme de este código de fronteras europeo; es decir, tiene una función reguladora para reducir en lo posible la disparidad de las prácticas fronterizas de los Estados miembros¹⁴¹. Apoya a la interpretación de las normas reguladoras de la gestión de fronteras a través de procedimientos comunes que sustituyan decisiones estatales basadas en el interés nacional en detrimento del colectivo o europeo. Esto se consigue a través del desarrollo de un *plan de estudios básico para la formación de guardias de fronteras europeos*, y mediante el desarrollo e implementación de "*buenas prácticas*" en todas las áreas de la gestión integrada de fronteras¹⁴².

De hecho, algunos autores han señalado que la agencia desempeña muchas funciones, que no se ajustan a una única perspectiva general. Por una parte, su mandato operativo depende en gran medida de un concepto de "riesgo", que se subdivide en funciones de evaluación de riesgos dirigidas no sólo a los posibles flujos migratorios, sino también a las capacidades y prácticas en la gestión de

¹³⁹ Corres, M. U. (2007). Control de Fronteras exteriores y seguridad interna en la Unión Europea: la puesta en marcha de Frontex. In *Migraciones y desarrollo: II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales*, Montevideo, 25, 26 y 27 de octubre de 2006 (pp. 469-482). Marcial Pons. En: 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*. Documents CIDOB, 2008, núm. 15, p. 7-45.

¹⁴⁰ Guild, E. (2006). *Security, technology, borders: EU responses to new challenges*. Brussels: Centre for European Policy Studies. En: Neal, A. W. (2009). *Securitization and risk at the EU border: The origins of FRONTEX*. *JCMS: Journal of common market studies*, 47(2), 333-356.

¹⁴¹ Neal, A. W. (2009). *Securitization and risk at the EU border: The origins of FRONTEX*. *JCMS: Journal of common market studies*, 47(2), 333-356.

¹⁴² Idem.

fronteras de los propios Estados miembros de la UE. Por otra parte, la Agencia es una herramienta a disposición de los Estados miembros para que la utilicen en respuesta a sus necesidades o "emergencias" migratorias a nivel nacional¹⁴³. Sin olvidar que Frontex, también debe considerarse en el contexto de las numerosas herramientas institucionales, técnicas y jurídicas que está desarrollando la UE para la gestión de la migración, la seguridad y muchos otros ámbitos políticos.

Una de las principales novedades del nuevo reglamento es la creación de un cuerpo permanente¹⁴⁴ conformado por 10.000 miembros frente a los aproximadamente 2500 con los que cuenta la Agencia en la actualidad¹⁴⁵.

En relación con las actividades operativas de la Agencia en el marco del nuevo texto legal de 2019, Frontex continuará brindando asistencia operativa a los Estados miembros a través de la coordinación de operaciones conjuntas e intervenciones rápidas en la frontera y mediante el despliegue de equipos sobre el terreno¹⁴⁶. El reglamento encarga a la Agencia la labor de supervisar los flujos migratorios a través de los análisis de riesgos que abarquen todos los aspectos de la gestión integrada de las fronteras (art. 29, Reglamento 2019/1896) y realizar evaluaciones de la vulnerabilidad, incluida la evaluación de la capacidad y preparación de los Estados miembros para hacer frente a las amenazas y a los retos en las fronteras exteriores (art. 32, Reglamento 2019/1896).

También se refuerzan las relaciones de la Agencia con terceros países. La principal novedad introducida por el Reglamento 2019/1896 es la posibilidad de llevar a cabo tareas operativas por parte de la Agencia en el territorio de cualquier tercer país mediante el despliegue de equipos del cuerpo permanente con competencias ejecutivas en base acuerdos internacionales entre la UE y el tercer país en cuestión (art. 73, apdo. 3) y que además no tienen que ser necesariamente Estados vecinos de la UE, como exigía el anterior reglamento 2016/1624.

¹⁴³ Idem.

¹⁴⁴ Véase que existen 108 referencias al cuerpo permanente en el nuevo reglamento 2019/1896.

¹⁴⁵ Frontex website. Recuperado 5 Febrero, 2023, de <https://frontex.europa.eu/careers/who-we-are/why-us/>

¹⁴⁶ art. 37, Reglamento (UE) 2019/1896

El Reglamento también destaca la importancia en colaborar con otras instituciones y agencias europeas e internacionales¹⁴⁷, en particular las agencias descentralizadas de la UE [eu-LISA, Europol, la Agencia de Asilo de la Unión Europea (AAUE) y la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA)].

Desde el punto de vista tecnológico, el Reglamento refuerza la plena integración del *Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR)*¹⁴⁸, a fin de garantizar el conocimiento de la situación y el intercambio efectivo de información. El reglamento de la Agencia deroga por completo el reglamento del sistema europeo de vigilancia de fronteras (EUROSUR) absorbiéndolo en su totalidad y le sitúa en la sección tercera del capítulo segundo del nuevo texto¹⁴⁹.

El nuevo Reglamento no solo busca dotar a la Agencia de los recursos técnicos y humanos necesarios, sino que también estén disponibles de forma inmediata y flexible para su despliegue, y de esta manera suplir las carencias operativas y la disparidad de equipamiento por parte de los Estados miembros¹⁵⁰ (art. 63). En el marco financiero plurianual 2021-2027 se ha reservado una dotación de 2200 millones de euros para que la Agencia, tal y como dispone el Reglamento 2019/1896, se haga con sus propios medios aéreos, marítimos y terrestres gestionados por el cuerpo permanente de la Agencia¹⁵¹.

Se mantiene la función supervisora de la Agencia para garantizar *la estrategia común* para la gestión de las fronteras exteriores (art. 3, apart. 2). Especial interés tienen las funciones en el ámbito marítimo, cuando el reglamento reafirma el papel

¹⁴⁷ Artículo 68: Cooperación de la Agencia con instituciones, órganos y organismos de la Unión y con organizaciones internacionales. Nuevo reglamento (UE) 2019/1896.

¹⁴⁸ 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).

¹⁴⁹ Artículo 18, reglamento (UE) 2019/1896

¹⁵⁰ Fernández-Rojo, D. (2020). Els poders executius de la Guàrdia europea de Fronteres i Costes: del Reglament 2016/1624 al Reglament 2019/1896. *Revista Catalana de Dret Públic*, (60), 181-195.

¹⁵¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Council Joint Action n°98/700/JHA, Regulation (EU) n° 1052/2013 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EU) n° 2016/1624 of the European Parliament and of the Council A contribution from the European Commission to the Leaders' meeting in Salzburg on 19-20 September 2018.

clave de la Agencia en esta área, proveyendo de ayuda técnica y operativa a los Estados miembros y a terceros países, de conformidad con el Reglamento (UE) 656/2014 y el Derecho internacional, para apoyar las operaciones de búsqueda y salvamento de personas en peligro en el mar que puedan presentarse durante las operaciones de vigilancia de las fronteras marítimas.

Otra medida novedosa es la posibilidad de crear “*oficinas antenas*” con el objetivo de apoyar las actividades operativas de la Agencia tanto en los Estados miembros como en terceros países no pertenecientes a la UE (art. 60 del Reglamento (UE) 2019/1896)¹⁵².

En materia de retornos, a la tradicional función de apoyo a los Estados Miembros en la coordinación de estas operaciones, tanto a nivel técnico como operativo, el nuevo reglamento dota a la agencia de la facultad de poder organizar operaciones retorno por iniciativa propia.

También se refuerzan los mecanismos de protección y de supervisión de derechos fundamentales en las actividades y operaciones en los que intervenga la Agencia, a través de un proceso independiente¹⁵³.

La Agencia, dada la especialización en esta materia¹⁵⁴, asume ahora la gestión tanto operativa como técnica del *Sistema de Documentos Auténticos y Falsos en Red (FADO)*¹⁵⁵, creado mediante la acción común 98/700/JAI del Consejo el 3 de diciembre de 1998, por la que se instauraba un *sistema europeo online* para intercambiar información sobre documentos de identidad y de viaje auténticos y falsos entre los Estados miembros.

¹⁵² Art 60 Reglamento de Frontex: la Agencia podrá crear antenas en el territorio de dicho Estado miembro o tercer país para facilitar y mejorar la coordinación de las actividades operativas, en particular en el ámbito del retorno, organizadas por la Agencia en ese Estado miembro, en la región vecina o en un tercer país y para garantizar la gestión eficaz de los recursos humanos y técnicos de la Agencia.

¹⁵³ Santos Vara, J. (2018): “La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras?” *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 59, pg. 178.

¹⁵⁴ Considerando (13) Reglamento 2020/493 de 30 de marzo

¹⁵⁵ Regulation (EU) 2020/493 of the European Parliament and of the Council of 30 March 2020 on the False and Authentic Documents Online (FADO) system and repealing Council Joint Action 98/700/JHA

El otro instrumento nuevo que presenta este reglamento es el *Sistema Europeo de Información y autorización de Viajes (SEIAV)* conocido por sus siglas en inglés (ETIAS), el cual es un sistema de concesión de autorizaciones para viajar a los países de la Unión Europea que pertenecen al espacio Schengen. Una vez que entre en vigor¹⁵⁶, los viajeros exentos de visado deberán disponer de una autorización ETIAS para cruzar una frontera exterior Schengen¹⁵⁷. La Agencia será la encargada de cumplir las tareas y obligaciones encomendadas en virtud del *Reglamento (UE) 2018/1240 del Parlamento Europeo y del Consejo*¹⁵⁸ y garantizar el establecimiento y gestión de la unidad central ETIAS, de conformidad con el artículo 7 de dicho Reglamento.

Como se puede observar, el nuevo reglamento de 2019, no solo ha supuesto un aumento cuantitativo en el número de funciones de la Agencia, ampliándose el mandato de Frontex de 22 tareas (enumeradas en el artículo 8 del antiguo reglamento 2016/1624) a las 33 tareas recogidas en el nuevo reglamento 2019/1896, sino que también se ha incrementado cualitativamente el contenido de sus funciones, los cuales son analizadas en profundidad en el presente trabajo.

3.3. FRONTEX Y LA COOPERACIÓN INTER-AGENCIAS EN LOS PUNTOS CRÍTICOS O HOTSPOT

Tras la crisis de los refugiados del año 2015 se puso de relieve por parte de los Estados miembros la necesidad de una aplicación efectiva de las leyes y políticas de la Unión Europea (UE) en materia de migración, asilo y gestión de fronteras¹⁵⁹. Entre ellas, la necesidad de garantizar la implementación de las medidas operativas

¹⁵⁶ La UE espera que ETIAS esté operativo en noviembre de 2023. Recuperado 10 Febrero, 2023, de https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/smart-borders/european-travel-information-authorisation-system_en

¹⁵⁷ Frontex website. Recuperado 9 Febrero, 2023, de <https://frontex.europa.eu/future-of-border-control/etias/>

¹⁵⁸ Reglamento (UE) 2018/1240 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de septiembre de 2018, por el que se establece un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV) y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.o 1077/2011, (UE) n.o 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 y (UE) 2017/2226 (DO L 236 de 19.9.2018, p. 1).

¹⁵⁹ Del Valle Gálvez (2016: 759-777); Den Heijer et al. (2016: 607-642); Triandafyllidou y Mantanika (2017: 7-38); Thym (2016: 1556).

adoptadas en el marco del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) de la UE. Por ello, las tareas operativas conferidas a Frontex, EUAA¹⁶⁰ y Europol se fueron fortaleciendo (Scipioni, 2017: 1-17), además de la cooperación multilateral entre estas agencias, especialmente tras la implementación operativa del llamado *enfoque hotspots o de puntos críticos*. La Agenda Europea de la Migración en 2015¹⁶¹ fue el primer documento donde se anunció que la Comisión Europea crearía una serie de hotspots, como puntos críticos en zonas costeras del territorio europeo para gestionar mediante un enfoque holístico, la llegada de migrantes¹⁶².

Este enfoque consiste en abordar diferentes ámbitos de actuación de la UE a través del trabajo conjunto de expertos de las diferentes agencias europeas, debido a la interdisciplinariedad del objetivo que se persigue¹⁶³. El planteamiento fue refrendado formalmente por las reuniones del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de los días 25 y 26 de junio de 2015, cuyo objetivo era plantear un programa común para coordinar la acción conjunta de los Estados miembros, las instituciones de la UE, las agencias del ELSJ, las organizaciones internacionales, la sociedad civil, las autoridades locales y terceros países¹⁶⁴.

Entre todos estos actores, la Comisión puso especial énfasis en reforzar el papel de Frontex, EUAA y Europol en la efectiva implementación de las medidas

¹⁶⁰ La Agencia de Asilo de la Unión Europea (EUAA) es una agencia de la Unión Europea encargada de ayudar a los Estados miembros a aplicar el paquete legislativo de la UE que regula el asilo, la protección internacional y las condiciones de acogida, conocido como Sistema Europeo Común de Asilo (SECA).

¹⁶¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones una Agenda Europea de Migración. Recuperado 3 Febrero, 2022, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52015DC0240>

¹⁶² Arnáez, I. (2017). Las crisis migratorias. Mecanismos para el control de los derechos fundamentales en las actividades de Frontex. In *Los retos del espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la Unión Europea en el año 2016: Reunión anual ReDPE 2016* (p. 2).

¹⁶³ Casagran, C. B. (2018). El papel de Europol en la lucha contra el tráfico de migrantes y la trata de seres humanos. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 22(59), 333-357.

¹⁶⁴ Idem

previstas en la agenda¹⁶⁵. La Comisión Europea tiene a su disposición veintinueve agencias europeas, que son organismos independientes y descentralizados que se rigen por una base jurídica propia, y se encargan de proporcionar conocimiento especializado en las diversas políticas europeas de la UE¹⁶⁶. De todas estas agencias, nueve de ellas han sido creadas para reforzar las políticas sobre inmigración, cooperación policial y cooperación judicial¹⁶⁷. Entre estas agencias se encuentra Frontex.

Con la creación de estos "puntos críticos" -*instalaciones para la acogida inicial, la identificación, el registro y la toma de huellas dactilares de los solicitantes de asilo y los migrantes que llegan a la UE por mar*- en las fronteras exteriores de la UE en Grecia e Italia, la UE pretende coordinar mejor la ayuda europea en zonas con gran presión migratoria. Según diversos autores, al principio el objetivo fue intentar reforzar el cumplimiento de la legislación de la UE por parte de los Estados fronterizos del sur y evitar "movimientos secundarios" hacia el noroeste de Europa (European Commission 2015a, 6; Hammargård and Olsson 2019, 11; Niemann and Speyer 2018).

Sin embargo, la Comisión concibió el enfoque de los puntos críticos como una plataforma perfecta para que las agencias pertinentes de la UE, como Frontex, Europol o la EUAA¹⁶⁸, intervengan de una forma integrada y eficaz en los Estados miembros de primera línea cuando se produzca una crisis desproporcionada en sus fronteras exteriores, consistente en flujos migratorios mixtos. Además, a través de

¹⁶⁵ Rojo, D. F. (2018). Los "hotspots": expansión de las tareas operativas y cooperación multilateral de las agencias europeas Frontex, Easo y Europol. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 22(61), 1013-1056.

¹⁶⁶ Illamola Dausà, M. (2014). [Ressenya del llibre de] Pi Llorens, M., y Zapater Duque, E. (coordinadoras), *La dimensión exterior de las agencias del espacio de libertad, seguridad y justicia*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2014, 224 páginas. © Revista Electrónica de Estudios Internacionales, 2014, núm. 28, 4 p./ Illamola Dausà, M., & Blasi Casagran, C. (2017). El control de las agencias del espacio de libertad, seguridad y justicia: contrapeso necesario a su autonomía. *El control de las agencias del espacio de libertad, seguridad y justicia*, 1-210.

¹⁶⁷ Casagran, C. B. (2018). El papel de Europol en la lucha contra el tráfico de migrantes y la trata de seres humanos. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 22(59), 333-357.

¹⁶⁸ La Agencia de Asilo de la Unión Europea (EUAA) es una agencia de la Unión Europea encargada de ayudar a los Estados miembros a aplicar el paquete legislativo de la UE que regula el asilo, la protección internacional y las condiciones de acogida, conocido como Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). Recuperado 2 Febrero, 2023, de <https://euaa.europa.eu/about-us/what-we-do>

este medio, el Estado miembro afectado pueda solicitar apoyo y asistencia para hacer frente mejor a esa presión. Básicamente, lo que se pretendía era dar una respuesta rápida y coordinada a través de una nueva herramienta operativa, los llamados *puntos críticos*¹⁶⁹.

¿Pero qué es en la práctica un punto crítico o hotspot?

Desde un punto de *vista estructural*, los hotspots son *áreas geográficas* donde los migrantes son desembarcados, registrados, identificados y canalizados a los procedimientos de asilo, reubicación o retorno¹⁷⁰. Desde un punto de *vista organizativo*, los hotspots constituyen un *método de trabajo* en equipo en el que las autoridades nacionales cooperan estrechamente con las agencias europeas con el fin de garantizar una gestión efectiva y plenamente operativa de los flujos migratorios mixtos a los que se ven sujetas¹⁷¹.

Además, el enfoque de *punto crítico "Hotspot"* tiene como uno de sus objetivos el contribuir a facilitar la aplicación del régimen de reubicación establecido sobre la base del artículo 78, apartado 3, del TFUE. Como se puede observar, el trabajo desempeñado por las Agencias Europeas en estos puntos críticos busca *evitar duplicidades* y *aunar mejor* los esfuerzos europeos, uno de los objetivos fundamentales de la gestión integrada de fronteras europea (GIFE).

Con relación a la base jurídica para el establecimiento del enfoque de los hotspots, la doctrina ha concluido que los arts. 78.3 y 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) constituyen el fundamento para el establecimiento de hotspots en el territorio de un Estado miembro (Moreno-Lax, 2015: 12; Neville et al., 2016:26)¹⁷².

¹⁶⁹ European Commission (2015b). "Explanatory Note on the "Hotspot" Approach." 15 July 2015, p. 3. Recuperado 4 Febrero, 2023, de <https://bit.ly/1N46jcT>.

¹⁷⁰ Standard Operating Procedures Applicable to Italian Hotspots, 2016, p. 4. Recuperado 4 Febrero, 2023, de http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/hots_pots_sops_-_english_version.pdf

¹⁷¹ Rojo, D. F. (2018). Los "hotspots": expansión de las tareas operativas y cooperación multilateral de las agencias europeas Frontex, Easo y Europol. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 22(61), 1013-1056.

¹⁷² Idem.

La cooperación multilateral operativa entre Frontex, EUAA y Europol en los hotspots viene delimitada claramente por sus respectivos mandatos. Frontex se encarga fundamentalmente en apoyar a los Estados Miembros en la gestión eficaz de sus fronteras exteriores; Europol ayuda a los Estados miembros en la lucha contra las formas de delincuencia que afecten a la UE y la EUAA, se encarga de ayudar a los Estados miembros a aplicar el paquete legislativo de la UE que regula el asilo, la protección internacional y las condiciones de acogida, conocido como Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). A diferencia de lo que ocurría con los anteriores reglamentos de cada una de las tres agencias, donde vagamente se regulaba su cooperación y eran las propias agencias las que en la práctica desarrollaban y perfilaban sus relaciones bilaterales y multilaterales (Weyemberg et al., 2014: 8-9), los nuevos reglamentos de Frontex y EUAA establecen y definen claramente esa cooperación multilateral. A excepción del Reglamento 2016/794 de Europol que no menciona las funciones de esta agencia en los hotspots (Blasi Casagran, 2018: 333-357)¹⁷³.

Los Estados miembros son los responsables de solicitar a la Comisión Europea el establecimiento de uno o varios hotspots en su territorio. Dicho Estado miembro presentará a la Comisión una solicitud y una evaluación de sus necesidades. Basándose en la evaluación de las necesidades de dicho Estado miembro, la Comisión transmitirá dicha solicitud a las Agencias citadas y a otros órganos y organismos de la Unión competentes, según el caso¹⁷⁴. Las agencias evaluarán cuanto antes la solicitud de todo Estado miembro que reciban y, bajo la coordinación de la Comisión, diseñarán un paquete de ayuda integral para las autoridades nacionales¹⁷⁵.

En su Comunicación de 27 de septiembre de 2017, la Comisión anunció que elaboraría unas orientaciones técnicas, incluido un modelo de procedimientos operativos normalizados, sobre la aplicación del enfoque de los *puntos críticos* en caso de presión migratoria desproporcionada en la frontera exterior de cualquier

¹⁷³ Regulation (EU) 2016/794 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA

¹⁷⁴ Frontex regulation, art 40

¹⁷⁵ European Commission, "Explanatory Note on the "Hotspot" Approach." 15 July 2015. Recuperado 4 Febrero, 2023, de <https://bit.ly/1N46jcT>.

Estado miembro. Basándose en la experiencia adquirida en la implementación de los puntos críticos en Grecia e Italia, así como de diversos informes, en particular el *Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo de 28 de abril de 2017*¹⁷⁶, que contenía una serie de recomendaciones sobre cómo debía mejorar el funcionamiento de los puntos críticos, la Comisión trataba de identificar las mejores prácticas. El objetivo de estas mejores prácticas era establecer los principios clave para garantizar que, en el futuro funcionen eficazmente y que los Estados miembros que acojan *puntos críticos* dispongan de orientaciones claras sobre lo que deben hacer. El nuevo Reglamento de Frontex ya contiene las disposiciones y orientaciones necesarias sobre la cooperación operativa en los hotspots¹⁷⁷. Como se puede observar, la regulación de los hotspots a través del Reglamento 2019/1896, vislumbra el hecho de que *este enfoque de punto crítico* viene a constituirse en una medida a largo plazo que la UE reconoce como necesaria para abordar mejor las presiones migratorias extraordinarias¹⁷⁸.

Una vez que se establece el *punto crítico* en el Estado Miembro solicitante, se crea un *Grupo Operativo Regional de la Unión Europea* (EURTF), dirigido por la Comisión Europea, encargado de promover la coordinación operativa entre las autoridades nacionales y los equipos de apoyo a la gestión de la migración desplegados por las agencias¹⁷⁹. Actualmente hay dos oficinas EURTF: una en *Catania (Italia)* y la otra en *Pireos (Grecia)*.

¹⁷⁶ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_6/SR_MIGRATION_HOTSPOTS_ES.pdf. Recuperado 4 Febrero, 2023.

¹⁷⁷ Commission Staff Working Document Best practices on the implementation of the hotspot approach, SWD (2017) 372 final, 15.11.2017, pp. 1-2.

¹⁷⁸ Fernández-Rojo, D. (2020). Los poderes ejecutivos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas: del Reglamento 2016/1624 al Reglamento 2019/1896. *Revista Catalana de Dret Públic*, 60, 181-185. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i60.2020.3385>

¹⁷⁹ Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo de 28 de abril de 2017. Recuperado 4 Febrero, 2023, de https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_6/SR_MIGRATION_HOTSPOTS_ES.pdf

Como ejemplo de enfoque de *punto crítico* puede ser citado *EU Regional Task Force (EURTF)* en Catania (Italia)¹⁸⁰, donde Frontex, Europol, EUAA junto a las autoridades italianas trabajan de manera coordinada y complementaria para mejorar la cooperación interinstitucional y el intercambio de información, y permitir una actuación concertada desde el momento del desembarco de los migrantes y canalizar a estas personas a través de los procedimientos de asilo o retorno adecuados¹⁸¹. Los migrantes, al salir de estos puntos críticos, son remitidas a los procedimientos de asilo si han solicitado protección internacional¹⁸², incluida la reubicación, el retorno o a procedimientos de protección específicos en caso de necesidades concretas¹⁸³.

El nuevo reglamento (UE) de Frontex 2019/1896 define *el punto crítico* en su art. 2 como

“una zona establecida a petición del Estado miembro de acogida en la que el Estado miembro de acogida, la Comisión, los organismos de la Unión competentes y los Estados miembros participantes cooperan con el objeto de gestionar un reto migratorio desproporcionado, existente o potencial, caracterizado por un aumento significativo del número de migrantes que llegan a las fronteras exteriores”.

Además, en el propio reglamento se describe de manera concisa las tareas encomendadas a la Agencia en estos puntos críticos. La Agencia viene a desempeñar un triple papel operativo: *de registro y control*, ayudando al Estado miembro en cuestión a determinar la identidad y la nacionalidad de los migrantes que llegan; *de entrevistas e información*, contribuyendo a las investigaciones

¹⁸⁰ Standard Operating Procedures Applicable to Italian Hotspots, 2016, p. 4. Recuperado 4 Febrero, 2023, de http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/hots_pots_sops_-_english_version.pdf

¹⁸¹ European Union Regional Task Force: overall coordination of the operational support provided by the EU Agencies to Italy. European Commission (2015b). European Commission (2015b). “Explanatory Note on the “Hotspot” Approach.” 15 July 2015. Recuperado 4 Febrero, 2023, de <https://bit.ly/1N46jCT>.

¹⁸² Raffaelli, R. (2017). Background Information for the LIBE Delegation on Migration and Asylum in Italy - April 2017. Brussels: Policy Department C: Citizens’ Rights and Constitutional Affairs.

¹⁸³ Standard Operating Procedures Applicable to Italian Hotspots, 2016, p. 4. Recuperado 4 Febrero, 2023, de http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/hots_pots_sops_-_english_version.pdf

nacionales sobre tráfico ilícito y trata de personas; y, por último, una función *de retorno*, coordinando con las autoridades nacionales competentes la expulsión de aquellos migrantes que no reúnen los requisitos para recibir asilo o protección internacional. Esta triple tarea que, aunque ya se recogía en el Art. 18 parágrafo 4 del anterior Reglamento 2016/1624, actualmente aparece descrito en el Art. 40 del Reglamento 2019/1896¹⁸⁴, que regula y dota de base jurídica el despliegue de los *equipos de apoyo a la gestión de la migración* en estos “puntos críticos o hotspots”.

¹⁸⁴ Artículo 40: Equipos de apoyo a la gestión de la migración

1. Cuando un Estado miembro se enfrente a retos migratorios desproporcionados en puntos críticos concretos de sus fronteras exteriores caracterizados por grandes flujos migratorios mixtos de entrada, podrá solicitar el refuerzo técnico y operativo de los equipos de apoyo a la gestión de la migración, compuestos por expertos de los órganos y organismos de la Unión competentes, que actuarán de conformidad con sus respectivos mandatos.

Dicho Estado miembro presentará a la Comisión una solicitud de refuerzo y una evaluación de sus necesidades. Basándose en la evaluación de las necesidades de dicho Estado miembro, la Comisión transmitirá la solicitud a la Agencia, a la EASO, a Europol y a otros órganos y organismos de la Unión competentes, según el caso.

2. Los órganos y organismos de la Unión competentes examinarán, de conformidad con sus respectivos mandatos, la solicitud de refuerzo del Estado miembro y la evaluación de sus necesidades con el fin de definir un paquete de refuerzo exhaustivo, consistente en diversas actividades coordinadas por los órganos y organismos de la Unión competentes, que deberá ser aprobado por el Estado miembro de que se trate. La Comisión coordinará dicho proceso.

3. La Comisión, en cooperación con el Estado miembro de acogida y con los órganos y organismos de la Unión competentes, y teniendo en cuenta sus respectivos mandatos, establecerá las condiciones de la cooperación en los puntos críticos y será responsable de la coordinación de las actividades de los equipos de apoyo a la gestión de la migración.

4. El refuerzo técnico y operativo que, con pleno respeto de los derechos fundamentales, proporcione el personal operativo del cuerpo permanente en el marco de los equipos de apoyo a la gestión de la migración podrá incluir:

a) con pleno respeto de los derechos fundamentales, la prestación de asistencia en el examen de los nacionales de terceros países que lleguen a las fronteras exteriores, incluida su identificación, registro y entrevista y, cuando así lo requiera el Estado miembro, la toma de sus impresiones dactilares e información sobre el propósito de estos procedimientos;

b) información inicial a las personas que deseen solicitar protección internacional y la derivación de dichas personas a las autoridades nacionales competentes del Estado miembro en cuestión o a los expertos desplegados por la EASO;

c) asistencia técnica y operativa en materia de retorno de conformidad con el artículo 48, incluida la preparación y la organización de las operaciones de retorno;

3.4. PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LA GESTIÓN EUROPEA INTEGRAL DE FRONTERAS

Responsabilidad compartida

Esta es la piedra angular de la arquitectura de la Guardia Europea de Fronteras y Costas y la traducción operativa de la competencia compartida de la UE y de los Estados miembros en la aplicación de la gestión integral de las fronteras exteriores de la UE, tal como se establece en el Tratado (TFEU)¹⁸⁵. La responsabilidad compartida se complementa con el deber subyacente de todos los actores de la Guardia Europea de Fronteras y Costas (Frontex y las autoridades nacionales) de cooperar de buena fe y con la obligación general de intercambiar información dentro de la comunidad de la Guardia Europea de Fronteras y Costas¹⁸⁶.

Con carácter general, el modelo de fronteras europeo se caracteriza, desde el punto de vista jurídico, por articularse como una competencia compartida entre los Estados Miembros y Frontex, que en su conjunto forman *la Guardia Europea de Fronteras y Costas*, y por el establecimiento de un régimen común de categorías funcionales de fronteras interiores y exteriores¹⁸⁷. El artículo 7 del reglamento dispone:

“La Guardia Europea de Fronteras y Costas realizará la gestión europea integrada de las fronteras como responsabilidad compartida de la Agencia y de las autoridades

d) el equipamiento técnico necesario.

5. Los equipos de apoyo a la gestión de la migración, cuando sea necesario, dispondrán de personal con conocimientos específicos en los ámbitos de la protección de menores, la trata de seres humanos, la protección contra la persecución por motivos de género o de los derechos fundamentales.

¹⁸⁵ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

¹⁸⁶ Policy document developing a multiannual strategic policy for European integrated border management in accordance with Article 8(4) of Regulation (EU) 2019/1896. COM (2022) 303 final, pp. 10.

¹⁸⁷ García, C. S. (2017). La Guardia Europea de Fronteras y Costas: ¿Un avance respecto a FRONTEX? Una valoración provisional. *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, (34), pág. 4.

*nacionales responsables de la gestión de las fronteras. Los Estados miembros serán los principales responsables de la gestión de sus secciones de las fronteras exteriores*¹⁸⁸.

No obstante, aunque la responsabilidad principal en la gestión de las fronteras exteriores corresponde a los Estados miembros, el nuevo reglamento, mantiene *una función supervisora* de la Agencia sobre la gestión de las fronteras exteriores por parte de las autoridades nacionales de los Estados Miembros. Es decir, a la Agencia, por ejemplo, le corresponde establecer «*la estrategia operativa y técnica para la gestión integrada de las fronteras europeas*». Las estrategias nacionales para la gestión integrada de las fronteras que han de elaborar los Estados Miembros deberán ser «coherentes» con esta estrategia europea¹⁸⁹. De este modo, parece que en el nuevo Reglamento se refuerza esa *relación de jerarquía*¹⁹⁰ entre la Agencia y las autoridades nacionales encargadas de la gestión de las fronteras¹⁹¹.

Mejorar la capacidad de respuesta y anticipación

La aplicación de la gestión europea integrada de las fronteras debe proporcionar las herramientas necesarias para responder y hacer frente a todas las posibles amenazas emergentes en las fronteras exteriores. Debe existir una preparación constante a escala nacional y de la UE para gestionar cualquier incremento en la presión migratoria en las fronteras exteriores. Esto se consigue a través de planes de contingencia actualizados constantemente, que incluyan el uso

¹⁸⁸ Reglamento (UE) 2019/1896 del parlamento europeo y del consejo de 13 de noviembre de 2019 sobre la guardia europea de fronteras y costas y por el que se derogan los reglamentos (UE) 1052/2013 y (UE) 2016/1624, artículo 7.

¹⁸⁹ Vara, J. S. (2018). La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 22(59), pág. 150

¹⁹⁰ Los Estados miembros deben: Dado que persisten las deficiencias y carencias, garantizar que los recursos acordados se pongan a disposición de la Agencia para la realización de las operaciones y el establecimiento de los contingentes obligatorios; proporcionar inmediatamente los recursos necesarios sobre la base de las carencias detectadas, según se establece en el anexo I. Quinto Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo sobre la puesta en marcha de la Guardia Europea de Fronteras y Costas. Bruselas, 6.9.2017 COM (2017) 467 final.

¹⁹¹ Vara, J. S. (2018). La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 22(59), pág. 150

de las capacidades e instrumentos nacionales y de la UE, como, por ejemplo, las intervenciones fronterizas rápidas, los equipos de apoyo a la gestión de la migración, los equipos de intervención en materia de retorno y el pleno uso del enfoque de puntos críticos o hotspot¹⁹².

Coordinación y planificación

Un requisito clave para que esta nueva estructura europea funcione, es el diseño claro de mecanismos de coordinación, comunicación y planificación para garantizar la cooperación funcional entre la Agencia y las autoridades nacionales que participan en la gestión integrada de las fronteras. Un concepto nacional de gestión integrada de las fronteras contribuirá a garantizar una coordinación eficaz entre la autoridad nacional principal y todas las autoridades nacionales con responsabilidades en la gestión de fronteras. Para garantizar una preparación constante a escala nacional y de la UE, la gestión europea integrada de las fronteras requiere una planificación integrada entre los Estados miembros y la Agencia. Esto es necesario para preparar respuestas a los retos en las fronteras exteriores, para coordinar el desarrollo a largo plazo de capacidades, tanto en formación, como de adquisición y desarrollo de equipos y tecnología, a través de una planificación a corto, medio y largo plazo¹⁹³.

Información actualizada

La información en tiempo real de situaciones que afecten a la gestión integrada de las fronteras y a todos los niveles del modelo de control de acceso de cuatro niveles¹⁹⁴, es una pieza fundamental tanto a escala de la UE como a escala nacional. El Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR), se erige como base principal del mapa de situación de la gestión integrada de las fronteras.

¹⁹² Policy document developing a multiannual strategic policy for European integrated border management in accordance with Article 8(4) of Regulation (EU) 2019/1896. COM (2022) 303 final, pp. 10.

¹⁹³ Idem

¹⁹⁴ El considerando 11 del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas estipula que «La gestión europea integrada de las fronteras, basada en el modelo de control de acceso de cuatro niveles, incluye medidas en terceros países, como las previstas en el marco de la política común de visados, medidas con terceros países vecinos, medidas de control de las fronteras exteriores, un análisis de riesgos y medidas tomadas dentro del espacio Schengen y medidas en materia de retorno».

Normas técnicas para la gestión integrada de las fronteras europeas

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 16 y 64 del nuevo Reglamento, Frontex, los Estados miembros y la Comisión deben elaborar conjuntamente normas técnicas para garantizar la armonización en el equipamiento técnico y el intercambio de información a través de sistemas interoperables¹⁹⁵.

Formación común de los guardias de fronteras europeos

La Guardia Europea de Fronteras y Costas debe fomentar el entendimiento mutuo y una cultura común basada en los valores europeos consagrados en los Tratados de la UE. Los Guardias de Fronteras Europeos deben regirse por su alta profesionalidad, especialmente en el ámbito de la gestión de fronteras, con altos valores éticos y que respeten la más estricta integridad¹⁹⁶.

Unidad de Acción

Tal como se establece en el Reglamento, los Estados miembros mantienen la responsabilidad principal de gestionar las fronteras exteriores en sus respectivos territorios. A este nivel, es importante subrayar el papel esencial que los Estados miembros tiene en la protección de sus fronteras, tanto en su propio interés como en el del conjunto de la UE. Por lo tanto, uno de los principales retos de la GIFE es garantizar esa unidad de acción por parte de todos los estados miembros, a través de una asignación adecuada de los recursos materiales y humanos necesarios para llevar a cabo dicha labor.

Estos ámbitos sujetos a las políticas nacionales se refieren, por ejemplo, a medidas dentro del espacio Schengen (controles policiales, gestión de la migración y restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores), cuestiones estas que deben ser tratadas de manera individualizada en las estrategias nacionales de la gestión integrada de las fronteras¹⁹⁷.

¹⁹⁵ COM (2022) 303 final, pp. 12

¹⁹⁶ Idem.

¹⁹⁷ COM (2022) 303 final, pp. 13

3.5. LOS COMPONENTES DE LA GIFE: SU INTEGRACIÓN EN LAS FUNCIONES DE LA AGENCIA

El nuevo Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas enumera *quince componentes* para establecer la gestión europea integrada de las fronteras. De ellos, *doce componentes* temáticos abarcan el *control de fronteras*, la *búsqueda y el salvamento* en situaciones que puedan surgir durante las operaciones de vigilancia de las fronteras marítimas, el *análisis de los riesgos*, la *cooperación interorgánica* a escala nacional y de la UE, la *cooperación* entre los Estados miembros y con la Agencia, la *cooperación con terceros países*, los *retornos* y otras medidas dentro del espacio Schengen, un *mecanismo de control de calidad de Schengen* y *mecanismos de solidaridad*, en particular los instrumentos de financiación de la UE. Además, se señalan *tres componentes horizontales*: *derechos fundamentales*; *investigación e innovación*; y *educación y formación*. Entre ellos, la protección de los derechos fundamentales reviste especial importancia para garantizar que el control fronterizo y la política de retorno sean coherentes con las obligaciones y los valores internacionales de la UE y de los Estados miembros¹⁹⁸.

A su vez, el artículo 8, apartado 2, del Reglamento de Frontex¹⁹⁹ subraya que el objetivo de la *política estratégica plurianual* para la gestión europea integrada de las fronteras «establecerá las prioridades políticas y las orientaciones estratégicas para un período de cinco años en relación con los *componentes* establecidos en el artículo 3 del citado Reglamento²⁰⁰.

Como menciona Lindblom & Castrén, la naturaleza intrínseca de las enmiendas posteriores a la regulación originaria de Frontex pretendían servir más, como una herramienta de capacidad técnica que como un instrumento regulatorio. De hecho, el propósito de estos cambios en la regulación tuvo como finalidad facilitar la cooperación entre Frontex y los Estados Miembros para el desarrollo táctico de las operaciones conjuntas (Lindblom y Castrén, 2021). No debemos

¹⁹⁸ Policy document developing a multiannual strategic policy for European integrated border management in accordance with Article 8(4) of Regulation (EU) 2019/1896. COM (2022) 303 final.

¹⁹⁹ Artículo 8, apartado 2, del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

²⁰⁰ Artículo 3, apartado 1, letra a), del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

olvidar que la GIFE es una herramienta política que pretende integrar y hacer operativas diversas medidas de seguridad para ser aplicadas por Frontex y los Estados miembros.

Como ha sido mencionado en el anterior capítulo de este trabajo, la *gestión europea integrada de las fronteras* vio la luz como instrumento normativo vinculante en el Reglamento 2016/1624 (Parlamento Europeo, 2016), donde se establece Frontex, como Agencia Europea para la Guardia de Fronteras y Costas, y se definen los componentes de la *Gestión Integrada de las Fronteras Europeas (GIFE)*.

La más reciente regulación de Frontex de 2019 (Parlamento Europeo, 2019), tiene como objetivo principal crear un concepto de gestión integrada de fronteras que garantice, como *responsabilidad compartida*, una aplicación uniforme de esa gestión integrada a nivel europeo, en un intento de gestionar eficazmente la migración y garantizar un nivel óptimo de seguridad en la UE, respetando plenamente los derechos fundamentales. La nueva ampliación del mandato de la Agencia aborda todo el espectro descrito en cada uno de los componentes de la GIFE (Linbdom y Castrén, 2021). Cuando estas nuevas capacidades operativas se concretan en la práctica, ahora los *componentes estratégicos* tendentes a mejorar la seguridad fronteriza en el marco de la GIFE *se relacionan estrechamente con las nuevas funciones de la Agencia* (Linbdom y Castrén, 2021).

Asimismo, es importante subrayar que estos componentes deben ser aplicados utilizando el ya mencionado *modelo de control de acceso de cuatro niveles*²⁰¹. Por ello, la coherencia y la interacción entre los componentes estratégicos y horizontales es clave para una aplicación eficaz y uniforme de la GIFE en los *cuatro niveles del citado modelo*, que contempla las medidas que deben ser adoptadas en el territorio de la UE, en sus fronteras exteriores y fuera de ellas²⁰²:

²⁰¹ El considerando 11 del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas estipula que «La gestión europea integrada de las fronteras, basada en *el modelo de control de acceso de cuatro niveles*, incluye medidas en terceros países, como las previstas en el marco de la política común de visados, medidas con terceros países vecinos, medidas de control de las fronteras exteriores, un análisis de riesgos y medidas tomadas dentro del espacio Schengen y medidas en materia de retorno».

²⁰² Idem

- *Primer nivel:* Medidas en terceros países (países de origen y tránsito de migración irregular), que incluye el intercambio de información y actividades consulares relacionadas con visados y formación para los funcionarios respectivos, con el fin de atajar la inmigración irregular en origen. (Por ejemplo, la cooperación con terceros países y las redes de funcionarios de enlace).
- *Segundo nivel:* Medidas con terceros países limítrofes o vecinos que incluyen la cooperación entre las autoridades de control fronterizo a través de mecanismos normalizados y un intercambio de información adecuado. (Por ejemplo, las operaciones de búsqueda y salvamento de personas en el mar y los centros de cooperación policial y aduanera).
- *Tercer nivel:* Medidas de control de las fronteras exteriores que incluyen controles sistemáticos para la detección de actividades criminales de acuerdo con el análisis de riesgos. (Por ejemplo, el control fronterizo y la vigilancia de fronteras).
- *Cuarto nivel:* Medidas en el interior del espacio Schengen (que incluyen controles policiales adicionales, investigaciones policiales con el fin de prevenir y atajar la migración irregular) y retorno de migrantes en situación irregular.

Estos componentes, que constituyen la base del *Marco estratégico* de la Gestión Integrada de Fronteras Europea, tienen actualmente su aplicación práctica a través de las funciones de la Agencia Frontex, las cuales están coordinadas e integradas tanto a nivel nacional como europeo:

- a) *control fronterizo*²⁰³: el cual consta de las inspecciones fronterizas en los pasos fronterizos y vigilancia de fronteras entre pasos fronterizos de conformidad con el *Código de Fronteras Schengen*²⁰⁴. Está orientado por el análisis de riesgos y es el núcleo de la gestión europea integrada de las fronteras. Frontex y los Estados miembros, que de forma conjunta forman la Guardia Europea de Fronteras y Costas, deben disponer de la capacidad jurídica, institucional,

²⁰³ Artículo 3, apartado 1, letra a), del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas 2019

²⁰⁴ Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen)

administrativa y operativa, y de los recursos necesarios para llevar a cabo un control fronterizo eficaz y eficiente en todas las circunstancias²⁰⁵.

- b) *Operaciones de búsqueda y salvamento de personas en el mar*²⁰⁶: La protección y el salvamento de vidas en las fronteras exteriores es una prioridad clave en la gestión europea integrada de las fronteras, asumiendo las obligaciones legales pertinentes y de conformidad con la Recomendación (UE) 2020/1365 de la Comisión²⁰⁷. La capacidad y la preparación operativa para llevar a cabo operaciones de búsqueda y salvamento, así como la cooperación entre todos los implicados, deben ser una parte importante e integral de las operaciones de vigilancia de las fronteras marítimas exteriores²⁰⁸.
- c) *Análisis de los riesgos*²⁰⁹: La gestión europea integrada de las fronteras debe basarse en el análisis de riesgos. Debe disponerse de análisis de riesgos fiables, exhaustivos e integrados a escala nacional y de la UE que se utilicen para la planificación política, estratégica y operativa y en la toma de decisiones. El análisis de riesgos debe proporcionar conclusiones analíticas y recomendaciones sobre conceptos y acciones concretos (jurídicos, técnicos, operativos) para reducir los riesgos y las vulnerabilidades potenciales que puedan afectar todo el ámbito de aplicación de la gestión integrada de las fronteras a escala nacional y de la UE²¹⁰.

²⁰⁵ Policy document developing a multiannual strategic policy for European integrated border management in accordance with Article 8(4) of Regulation (EU) 2019/1896. COM (2022) 303 final.pp.4

²⁰⁶ Artículo 3, apartado 1, letra b), del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas 2019

²⁰⁷ Recomendación (UE) 2020/1365 de la Comisión sobre la cooperación entre Estados miembros en relación con las operaciones de búsqueda y salvamento realizadas por buques que sean propiedad de entidades privadas o estén explotados por entidades privadas.

²⁰⁸ COM (2022) 303 final.pp.17

²⁰⁹ Artículo 3, apartado 1, letra c), del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas

²¹⁰ COM (2022) 303 final.pp.18

- d) *Intercambio de información y cooperación entre los Estados miembros y entre los Estados miembros y la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas*²¹¹: La preparación constante y probada para responder a todos los posibles incidentes en las fronteras exteriores y a los nuevos fenómenos que afectan al funcionamiento del control fronterizo y el retorno. Debe existir una capacidad de reacción rápida para llevar a cabo de forma eficaz diversos tipos de operaciones conjuntas en las fronteras exteriores²¹².
- e) *Cooperación inter-orgánica*²¹³: La GIFE debe basarse en la cooperación. La cooperación entre todas las autoridades responsables de la gestión de fronteras debe estar bien establecida a escala nacional dentro de cada Estado Miembro, incluyendo a todos los organismos nacionales responsables de la protección de los derechos fundamentales. La división del trabajo, las estructuras de cooperación, el uso compartido de las capacidades, los canales de comunicación y los procedimientos de trabajo sincronizados deben estar bien definidos y consolidados en cada Estado Miembro²¹⁴.
- f) *Cooperación entre las instituciones, órganos y organismos de la Unión competentes*²¹⁵: La cooperación interorgánica a escala de la UE debe ponerse en práctica mediante acuerdos de cooperación, en particular *acuerdos de trabajo* celebrados entre Frontex y las instituciones, órganos y organismos de la UE a que se refiere el artículo 68 del nuevo Reglamento²¹⁶.
- g) *Cooperación con terceros países*²¹⁷: Los Estados miembros y la Agencia deben cooperar con terceros países en el marco de la gestión europea integrada de las fronteras y de la política migratoria. La cooperación práctica en este

²¹¹ Artículo 3, apartado 1, letra d), del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

²¹² COM (2022) 303 final.pp.20

²¹³ Artículo 3, apartado 1, letra e), del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

²¹⁴ COM (2022) 303 final.pp.22

²¹⁵ Artículo 3, apartado 1, letra f), del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

²¹⁶ COM (2022) 303 final.pp.24

²¹⁷ Artículo 3, apartado 1, letra g), del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

ámbito con terceros países debe estar en consonancia con la política exterior y de seguridad común y respetar plenamente el Derecho de la Unión, en particular los derechos fundamentales y el principio de no devolución, para prevenir la inmigración ilegal, mejorar los retornos efectivos, prevenir la delincuencia transfronteriza y facilitar los viajes legítimos²¹⁸.

- h) *Medidas técnicas y operativas en el interior del espacio Schengen*²¹⁹: relacionadas con el control fronterizo y diseñadas para abordar la inmigración ilegal y luchar mejor contra la delincuencia transfronteriza²²⁰.
- i) *Retorno de nacionales de terceros países en situación irregular*²²¹: La gestión europea integrada de las fronteras también debe garantizar que el procedimiento de retorno se lleve a cabo de manera humana, digna y sostenible, respetando plenamente los derechos fundamentales de los retornados y en consonancia con el Derecho internacional y de la Unión, por parte de expertos debidamente formados²²².
- j) *Empleo de tecnología avanzada, incluidos sistemas de información a gran escala*²²³: La gestión europea integrada de las fronteras, especialmente los controles fronterizos y la vigilancia de fronteras, debe contar con el apoyo de soluciones y sistemas técnicos europeos avanzados, móviles e interoperables, aplicables a los sistemas informáticos de la UE a gran escala. Con ello se pretende garantizar un control fronterizo más moderno, eficiente y fiable. La Guardia Europea de Fronteras y Costas debe tener capacidad para hacer el mejor uso posible de la última tecnología, que incluya mecanismos para la protección de datos personales²²⁴.

²¹⁸ COM (2022) 303 final.pp.25

²¹⁹ Artículo 3, apartado 1, letra h), del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

²²⁰ COM (2022) 303 final.pp.27

²²¹ Artículo 3, apartado 1, letra i), del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

²²² COM (2022) 303 final.pp.28

²²³ Artículo 3, apartado 1, letra j), del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

²²⁴ COM (2022) 303 final.pp.29

- k) *Un mecanismo de control de calidad*²²⁵: El establecimiento de un sistema europeo de control y evaluación de calidad global para garantizar un conocimiento exhaustivo del nivel de aplicación de la gestión europea integrada de las fronteras a escala estratégica y operativa. Los resultados de este control de calidad deben utilizarse como base para seguir desarrollando funciones y sistemas europeos y nacionales de gestión integrada de las fronteras²²⁶.
- l) *Mecanismos de solidaridad, en particular los instrumentos de financiación de la Unión*²²⁷: La aplicación efectiva de la estrategia europea de gestión integrada de las fronteras debe apoyarse con fondos específicos de la UE, especialmente el IGFV²²⁸ y el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI)²²⁹. Los fondos de la UE deben apoyar las acciones de gestión europea integrada de las fronteras a escala nacional y de la UE, que entren dentro de la jurisdicción de la UE y se definan en el Derecho de la Unión, con vistas a lograr el máximo valor añadido de la UE. Los elementos de la gestión europea integrada de las fronteras regulados por la legislación nacional deben, en principio, cubrirse con recursos nacionales²³⁰.

Es importante resaltar que todos estos *elementos o componentes* junto con los *tres componentes horizontales* –derechos fundamentales, educación y formación, investigación e innovación– conforman la base sobre la que se asienta la anteriormente mencionada como “*Estrategia Técnica y Operativa*” de la gestión

²²⁵ Artículo 3, apartado 1, letra k), del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas

²²⁶ COM (2022) 303 final.pp.29

²²⁷ Artículo 3, apartado 1, letra l), del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

²²⁸ Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados, Propuesta de reglamento del parlamento europeo y del consejo por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados. COM (2018) 375 final.

²²⁹ Fondo de Asilo y Migración, COM (2018) 375 final.

²³⁰ COM (2022) 303 final.pp.31

*europa integrada de fronteras*²³¹, donde se formulan los objetivos estratégicos y específicos para la aplicación correcta y efectiva de la GIFE.

En este sentido, una de las funciones clave de la Agencia Europea de la Guardia de Costas y Fronteras (Frontex) es diseñar y supervisar la *Estrategia Técnica y Operativa* de la GIFE, adoptando medidas proactivas a escala europea para promoverla, actualizarla y ayudar a los Estados miembros al diseño y aplicación de su estrategia nacional. La *operacionalización* del modelo europeo de gestión integrada de fronteras se realiza a través de *un marco estratégico interoperable* a tres niveles:

- *Estrategia política* de las instituciones de la Unión Europea,
- *Estrategia técnica y operativa* de la Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas (Frontex),
- *Estrategias nacionales* de los Estados miembros.

3.6. UNA ESTRATEGIA PARA LA GESTIÓN EUROPEA INTEGRAL DE LAS FRONTERAS: EL PAPEL SUPERVISOR DE LA AGENCIA

Como fue mencionado en capítulos anteriores, de conformidad con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea [*artículo 77, apartado 1, letra c*)], la Unión Europea debe desarrollar una política destinada a «*instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores*». Los elementos, principios y principales partes interesadas de la Gestión Europea Integrada de las Fronteras se establecieron por primera vez en 2016 en el Reglamento *sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas* y siguieron desarrollándose a través del nuevo Reglamento de Frontex de 2019²³², que también establece el llamado “*ciclo político de la gestión europea integrada de las fronteras*” como marco de *gobernanza estratégica* para la aplicación efectiva de la GIFE. El ciclo político de la gestión integrada de las

²³¹ Frontex, *Estrategia técnica y operativa de gestión europea integrada de las fronteras*, Oficina de Publicaciones, 2019, <https://data.europa.eu/doi/10.2819/565951>

²³² Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) 2016/1624 (DO L 295 de 14.11.2019).

fronteras tiene como objetivo estratégico determinar la manera en que la Guardia Europea de Fronteras y Costas debe abordar los retos en el ámbito de la gestión de fronteras y el retorno de manera coherente, integrada y sistemática.

*Las Conclusiones del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de junio de 2018*²³³ respaldaban los argumentos de la Comisión e instaban a la Agencia Frontex a preparar, en estrecha colaboración con los Estados Miembros y países asociados Schengen y con la Comisión, una *Estrategia Técnica y Operativa (TO GIFE)*. Además, se instaba a los Estados Miembros a preparar o alinear estrategias nacionales apropiadas en un plazo de seis meses desde la adopción de la *estrategia técnica y operativa en materia de GIFE* por parte de la Agencia. En dichas Conclusiones del Consejo también se instaba a la Comisión a prever una evaluación Schengen temática de las estrategias nacionales de GIFE en 2019 y 2020. El Consejo señalaba además que el objetivo de este proceso era mejorar el control del cruce de las fronteras exteriores de manera eficaz, así como hacer frente a los retos migratorios y posibles amenazas futuras en dichas fronteras.

También en la Resolución del Parlamento Europeo de 2018, sobre el informe anual sobre el funcionamiento del espacio Schengen²³⁴, se mencionaba la necesidad de emprender medidas necesarias para paliar las deficiencias detectadas en la aplicación de la estrategia en base al anterior Reglamento de la Agencia (2016):

Acciones necesarias

...31. Considera que el estado actual de la aplicación de la estrategia de gestión integrada de las fronteras es inadecuado; pide que la Comisión y la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas apoyen a los Estados miembros en sus esfuerzos por cumplir los requisitos estipulados en el Reglamento de Guardia Europea de Fronteras y Costas y que inicien las evaluaciones temáticas de la gestión integrada de las fronteras en los Estados miembros a su debido tiempo; pide a los Estados miembros que adapten su gestión de las fronteras al concepto de gestión integrada de las fronteras adoptando un enfoque integrado a este respecto, sobre la base de sus principios

²³³ Reunión del Consejo Europeo (28 de junio de 2018), Conclusiones, EUCO 9/18.

²³⁴ Resolución del Parlamento Europeo de 30 de mayo de 2018, sobre el informe anual de funcionamiento del espacio Schengen, que indicaba la necesidad desarrollar una estrategia de gestión europea integrada de manera inminente y eficiente. Recuperado 10 Febrero, 2023, de https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0228_ES.html

fundamentales subyacentes y en particular garantizando en todas las actividades de gestión de fronteras y de retorno el pleno respeto de los derechos fundamentales y del principio de no devolución, con una atención especial a los grupos vulnerables y los menores; subraya la necesidad de garantizar la plena aplicación de la estrategia de gestión integrada de las fronteras a escala europea y nacional y la observancia de las convenciones internacionales, reforzando, por consiguiente, la gestión de las fronteras exteriores y respetando los derechos fundamentales;

32. *Insiste en la necesidad de una rápida introducción de la estrategia plena de gestión integrada de las fronteras acordada entre las instituciones, la estrategia técnica y operativa de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas y las consiguientes estrategias nacionales de los Estados miembros; es plenamente consciente de las incoherencias en la aplicación de la estrategia de gestión integrada de las fronteras en los Estados miembros y subraya que la plena ejecución de la estrategia de gestión integrada de las fronteras en todos los Estados miembros es esencial para el buen funcionamiento del espacio Schengen;...*

Más recientemente, la *Estrategia de Schengen de 2 de junio de 2021*²³⁵ identificó dos requisitos necesarios para garantizar un espacio Schengen plenamente eficaz y resiliente. Estos requisitos son la correcta implementación de la gestión integrada de las fronteras exteriores en conjunción de una aplicación efectiva del nuevo mandato de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, Frontex. En particular, este documento subrayaba la necesidad de

"proporcionar tanto el marco estratégico como los elementos operativos necesarios para conectar mejor las políticas europeas y eliminar así las lagunas entre la protección de las fronteras, la seguridad, el retorno y la migración, garantizando siempre la protección de los derechos fundamentales".

Asimismo, se añade que la aplicación de la gestión europea integrada de las fronteras (GIFE) se guiará por un *Ciclo Político Estratégico Plurianual* (ciclo político GIFE), el cual será elaborado de conformidad con el artículo 8 del Reglamento (UE)

²³⁵ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council "A strategy towards a fully functioning and resilient Schengen area. COM/2021/277 final. Recuperado 10 Febrero, 2023, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0277>

2019/18961. Establecerá las prioridades políticas y las orientaciones estratégicas para un *período de cinco años* en relación con los componentes estratégicos de la GIFE. Este ciclo de política estratégica plurianual guiará la forma en que la *Guardia Europea de Fronteras y Costas* debe operar y funcionar como una *única estructura* durante los próximos cinco años, aplicando la gestión integrada de las fronteras europeas. A nivel operativo y a nivel práctico, este ciclo debería proporcionar un marco común que dirija el trabajo diario de más de 120.000 agentes de la Guardia Europea de Fronteras y Costas procedentes de las autoridades nacionales y de Frontex²³⁶[MA1].

3.6.1. El ciclo de política estratégica plurianual

La estructura del ciclo quinquenal de *política estratégica plurianual* para la gestión europea integrada de las fronteras consta de cuatro fases principales:

1. *Dirección política de las instituciones de la UE*

Sobre la base del análisis estratégico de riesgos para la gestión europea integrada de las fronteras, la Comisión preparará un documento político que desarrolle una política estratégica plurianual. La Comisión someterá este documento político al Parlamento Europeo y al Consejo para debate. Finalizado el debate, la Comisión adoptará en forma de *Comunicación* el marco que establezca la *política estratégica plurianual* para la gestión europea integrada de las fronteras (Art. 8.4 Reglamento 2019/1896).

Su posterior desarrollo es responsabilidad de las instituciones de la Unión. Por consiguiente, es esencial que exista una cooperación eficaz entre la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo para establecer este marco político que oriente la gestión europea integrada de las fronteras.

2. *Estrategia técnica y operativa del Consejo de Administración de Frontex para la gestión europea integrada de las fronteras*

²³⁶ EU Policy document, developing a multiannual strategic policy for European integrated border management in accordance with Article 8(4) of Regulation (EU) 2019/1896, pp.1. Recuperado 10 Febrero, 2023, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022 DC0303>

A fin de dar una aplicabilidad práctica a esta “estrategia política” plurianual, y de conformidad con el artículo 8, apartado 5, del nuevo Reglamento de Frontex, la Agencia se encarga de establecer una *estrategia técnica y operativa para la gestión europea integrada de las fronteras*, por decisión de su Consejo de Administración y sobre la base de una propuesta del director ejecutivo de Frontex. Esta estrategia debe elaborarse en estrecha cooperación con los Estados miembros y la Comisión. La estrategia debe estructurarse en torno a los quince componentes de la GIFE, anteriormente mencionados (Art. 3 Reglamento 2019/1896) y además debe tener en cuenta, cuando esté justificado, la situación específica de los Estados miembros, en particular su ubicación geográfica. Debe basarse en la *Comunicación de la Comisión sobre la política estratégica plurianual para la gestión europea integrada de las fronteras*, pero también tener en cuenta los requisitos pertinentes de la legislación vigente de Schengen. El Consejo de Administración de Frontex y su grupo de trabajo específico deben orientar y supervisar el desarrollo de la estrategia y el proceso de aplicación. La estrategia debe estar en consonancia con la dirección política proporcionada por las instituciones de la UE. Debe ser una estrategia unificada para la Guardia Europea de Fronteras y Costas, dirigida tanto a Frontex como a las autoridades nacionales de gestión de fronteras de los Estados miembros. Además, tiene que abarcar acciones no solo a escala de la UE, sino también a escala nacional, incluidas las acciones destinadas a armonizar las prácticas, la normalización de los medios técnicos y la interoperabilidad operativa. Tiene también una cobertura de cinco años, coincidiendo con la duración del *ciclo de programación del marco financiero plurianual*²³⁷. Y, por último, debe acompañarse de

²³⁷ El marco financiero plurianual: Hasta la fecha ha habido seis marcos financieros plurianuales (MFP), incluido el del período 2021-2027. Con el Tratado de Lisboa, el MFP pasó de ser un acuerdo interinstitucional a ser un Reglamento. Establecido para un período mínimo de cinco años, el cometido del MFP es garantizar la evolución ordenada de los gastos de la Unión dentro del límite de sus recursos propios. Prevé disposiciones que el presupuesto anual de la Unión debe respetar, garantizando así la disciplina financiera. Concretamente, el Reglamento MFP establece límites máximos de gasto para grandes categorías de gasto, llamadas rúbricas. El 2 de mayo de 2018, la Comisión presentó propuestas legislativas relativas a un nuevo MFP para el período 2021-2027. A raíz del brote de COVID-19, el 27 de mayo de 2020 la Comisión presentó un plan de recuperación (Next Generation EU) que incluía propuestas revisadas relativas al MFP y los recursos propios, así como la creación de un instrumento de recuperación por valor de 750 000 millones EUR.

un *plan de acción* en el que se establezcan medidas claves, calendario de actuaciones, los recursos necesarios y el sistema de seguimiento.

3. *Estrategias nacionales de gestión europea integrada de las fronteras de los Estados miembros*

Los Estados miembros siguen siendo los principales responsables de la gestión de sus fronteras exteriores en su interés y en el de todos los Estados miembros. En vista de ello, la aplicación efectiva de la gestión europea integrada de las fronteras exige que las estrategias establecidas a escala de la UE se traduzcan a la escala nacional. Por esta razón, el artículo 8, apartado 6, del Reglamento de Frontex exige que los Estados miembros establezcan sus estrategias nacionales para la gestión integrada de las fronteras.

Cada Estado Miembro debe elaborar su propia estrategia nacional de gestión integrada de las fronteras. Esta estrategia debe establecer una *estructura de Mando o Dirección centralizada a nivel nacional* que coordine a todas las autoridades pertinentes que participan en la gestión de las fronteras y el retorno y además que coordine las relaciones con la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas. La figura de una *Autoridad central* a nivel nacional es una de las claves que propugna la GIFE. Esta estrategia nacional debe ser desarrollada en consonancia con la estrategia política decidida por las instituciones de la UE, la estrategia técnica y operativa de la Agencia y los requisitos de Schengen, y basarse en los *quince componentes* mencionados en el punto anterior; no obstante, también abarcará ámbitos de competencia nacional si se considera oportuno. Los Estados Miembros deben establecer disposiciones nacionales de gestión de las fronteras y participar en los mecanismos pertinentes de la UE coordinados por Frontex, de ahí el papel supervisor de la Agencia. Además, a nivel nacional se deben definir claramente la asignación prevista de los recursos humanos y financieros para una aplicación efectiva de la GIFE y las principales etapas para el desarrollo de las infraestructuras necesarias. Tendrá también una cobertura plurianual, coincidiendo con el ciclo de programación del marco financiero plurianual. Por último, debe establecerse un mecanismo de revisión y seguimiento.

El paquete se aprobó el 16 de diciembre de 2020 tras negociaciones interinstitucionales. Recuperado 11 Febrero, 2023, de <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/29/el-marco-financiero-plurianual>

4. Evaluación de la Comisión en aras a iniciar el nuevo ciclo

Cuatro años después de la adopción de la Comunicación por la que se establece la política estratégica plurianual para la gestión europea integrada de las fronteras, la Comisión llevará a cabo una evaluación exhaustiva de la aplicación de la política por parte de todas las partes interesadas a escala nacional y de la UE, con vistas a preparar el próximo ciclo de política estratégica plurianual. Los resultados de la evaluación se tendrán en cuenta para la preparación del ciclo siguiente de política estratégica plurianual. Los Estados miembros y la Agencia facilitarán puntualmente la información necesaria a la Comisión para que esta pueda llevar a cabo dicha evaluación. La Comisión comunicará los resultados de esa evaluación al Parlamento Europeo y al Consejo (Art. 8.7 Reglamento 2019/1896).

5. El Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Gestión Integrada de Fronteras²³⁸

Como se puede observar, es esencial que la complementariedad entre los niveles europeo y nacional sea garantizado y supervisado durante todo el proceso. Por este motivo se creó un foro específico en el seno de la Agencia que tiene como principal función el velar por la adecuada ejecución y coordinación de las estrategias, el llamado «Grupo de trabajo de alto nivel sobre la gestión integrada de las fronteras» (el Grupo «HL IBM WG»²³⁹, por sus siglas en inglés), con sede en la Agencia Europea (Frontex).

²³⁸ High Level Integrated Border Management Working Group' ('HL IBM WG'). Recuperado 11 Febrero, 2023, de https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2019/MB_Decision_2_2019_adopting_a_Technical_and_Operational_Strategy_for_European_Integrated_Border_Management.pdf

²³⁹ Según el propio documento donde se recoge la Estrategia <https://data.europa.eu/doi/10.2819/565951>, el Grupo HL IBM WG tendrá las siguientes funciones (lista no exhaustiva):

- Apoyar la coordinación de la puesta en funcionamiento de la estrategia TO GEIF a escala nacional y europea mediante, entre otros, la integración de acciones y actividades comunes en un Plan de Acción que establezca plazos, hitos, indicadores de desempeño clave y resultados entregables, que deberá ser aprobado por el Consejo de Administración.
- Revisar y desarrollar la estrategia TO GEIF de acuerdo con el proceso de revisión establecido en el presente documento y explicado con más detalle en el mandato del Grupo HL IBM WG a fin de ayudar al director ejecutivo a revisar la estrategia que se habrá de proponer al Consejo de Administración para su aprobación.

El Grupo HL IBM WG está formado por un representante designado por cada uno de los Estados Miembros, un representante de la Comisión Europea y uno de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex). Esta copresidido por un miembro de la dirección ejecutiva de la Agencia y por uno de los representantes de los Estados Miembros. El Grupo HL IBM WG desempeña sus funciones con arreglo a un mandato específico que es aprobado por el Consejo de Administración de la Agencia²⁴⁰.

La importancia que otorga el nuevo reglamento de la Agencia a la Estrategia tiene su significación en la necesidad de promover una aplicación efectiva y eficaz de la GIFE a escala europea y nacional para potenciar las fortalezas y mitigar las debilidades asociadas con su gestión y, al mismo tiempo, prepararse para nuevos desafíos futuros.

Es decir, esta estrategia, como entidad multinivel, está diseñada para garantizar la eficiencia a largo plazo de la GIFE, permitiendo hacer frente a los súbitos cambios en el entorno de la UE y a la dinámica y volátil situación geoestratégica en las fronteras exteriores de la UE, asociada a menudo a incrementos en la presión migratoria y en la delincuencia transfronteriza.

La Comisión Europea, en marzo de 2018²⁴¹, estableció su primera estrategia de orientación política. Posteriormente, en 2019, la Agencia elaboró su *Estrategia*

- Colaborar en el proceso de desarrollo de la estrategia TO GEIF mediante el intercambio de experiencias sobre la aplicación de dicha estrategia a escala europea y nacional, en línea con la integración de los principios generales de solidaridad, interoperabilidad y responsabilidad compartida equitativa, con el fin de reforzar el proceso común a escala europea y nacional y formular propuestas para impulsar su desarrollo.

- Contribuir a la aplicación coherente y completa de la estrategia TO GEIF en toda la UE prestando asesoramiento y apoyo en cuestiones técnicas y operativas.

- Elaborar y establecer directrices comunes para el desarrollo y alineación de estrategias nacionales en materia de GIF con las directrices políticas de la Comisión y la estrategia TO GEIF a fin de armonizar la aplicación de dichas estrategias nacionales compartiendo buenas prácticas.

- Utilizar las redes de expertos en el marco de la GEFC en el proceso de elaboración y revisión de la estrategia TO GEIF.

²⁴⁰ Frontex, Technical and operational strategy for European integrated border management, Publications Office, 2019, <https://data.europa.eu/doi/10.2819/76516>

²⁴¹ Anexo al informe sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración, COM (2018) 250 final, Bruselas 14.3.2018.

Técnica y Operativa (TO GIFE)²⁴², la cual fue aprobada por su Consejo de Administración, iniciándose el camino hacia la plena aplicación de la GIFE. Este proceso se ha visto facilitado por la creación del citado *grupo HL IBM WG*, que tiene un papel clave para desarrollar las acciones y actividades propuestas, además de prestar asesoramiento sobre la mejora continua de las estrategias TO GIFE en el futuro.

Por ello, se puede observar que el buen funcionamiento de la *Guardia Europea de Fronteras y Costas*²⁴³, en su sentido amplio, se basa en un sistema consolidado de coordinación, comunicación y planificación entre los componentes nacionales (autoridades nacionales responsables de la gestión integrada de las fronteras o que intervienen en ella) y el componente europeo (en particular Frontex). La citada estrategia, elaborada por Frontex, impulsa este proceso de armonización, integración y desarrollo de buenas prácticas en materia de GIFE.

El pasado 24 de mayo de 2022 la Comisión Europea ha iniciado las consultas pertinentes al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la futura y nueva *Política Estratégica Plurianual* para la gestión integrada de las fronteras europeas. La consulta se centra, en particular, en establecer las prioridades políticas y las directrices estratégicas para un período de cinco años en relación con los quince componentes de la gestión europea integrada de las fronteras establecidos en el artículo 3 del Reglamento de la Agencia. El objetivo de este nuevo ejercicio es garantizar que se tengan debidamente en cuenta los nuevos desafíos y, que las prioridades puedan adaptarse a las necesidades cambiantes, como por ejemplo, los desplazamientos masivos de personas con motivo de la guerra en Ucrania.

De conformidad con el artículo 8 del Reglamento, el punto de partida del ciclo estratégico es la *determinación de los desafíos* en el ámbito de la gestión de

²⁴² https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2019/MB_Decision_2_2019_adopting_a_Technical_and_Operational_Strategy_for_European_Integrated_Border_Management.pdf. Recuperado 11 Febrero, 2023.

²⁴³ La Guardia Europea de Fronteras y Costas estará compuesta por las autoridades nacionales de los Estados miembros responsables de la gestión de las fronteras, incluidos los guardacostas en la medida en que lleven a cabo tareas de control fronterizo, las autoridades nacionales responsables en materia de retorno y la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex).

fronteras y el retorno que deben abordarse de forma coherente, integrada y sistemática. En este contexto, Frontex, en estrecha consulta con los Estados miembros, elaboró en 2022 un primer análisis estratégico de riesgos para la gestión europea integrada de las fronteras, que abarcaba un período de diez años²⁴⁴.

El resultado de este proceso de consulta debe dar lugar a una *Comunicación de la Comisión* por la que se establezca la nueva política estratégica plurianual para la gestión europea integrada de las fronteras que, a finales de 2022, debía establecer una dirección política de la gestión europea integrada de las fronteras, que abarcará un nuevo período de cinco años (2023-2027). Al nuevo ciclo le seguirá *la estrategia técnica y operativa* que debe adoptar el Consejo de Administración de Frontex y a través de las estrategias nacionales de los Estados miembros. Sin duda, esta nueva estrategia deberá dar respuesta a los actuales desafíos a los que se enfrenta la Unión Europea. Las diferentes crisis generadas por la pandemia del COVID, la guerra de Ucrania y un periodo marcado por tendencias tan diversas como el impacto socioeconómico debido al precio de carburantes, el trigo además de flujos migratorios mixtos, han vuelto a poner de relieve el importante papel de las fronteras y la gestión integrada de las mismas.

²⁴⁴ <https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/uploads/strategic-risk-analysis-2022.pdf>.

El Análisis proporciona previsiones sobre cómo las megatendencias y los posibles acontecimientos futuros se podrían afectar a la gestión de las fronteras y la migración de la UE en un horizonte de 10 años hasta 2032. Recuperado 11 Febrero, 2023. Señala seis megatendencias como las de mayor impacto -seguridad, demografía, cambio climático, desigualdades, retos sanitarios y sistemas de gobernanza- y ofrece futuros escenarios para facilitar los debates estratégicos a escala nacional y de la UE. Frontex elabora este informe sobre el análisis estratégico de riesgos cada dos años en estrecha colaboración con los Estados miembros de la UE. El informe se presenta al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión Europea para informar y apoyar la elaboración de la estrategia política.

IV. MARCOS DE COOPERACION INTERNACIONAL

CAPITULO IV. LOS MARCOS DE COOPERACIÓN EN EL NUEVO REGLAMENTO DE LA GUARDIA EUROPEA DE FRONTERAS Y COSTAS (FRONTEX)

4.1. MARCO LEGAL PARA LA COOPERACIÓN

El nuevo Pacto de la UE sobre Migración y Asilo, que es la agenda política de la Comisión Europea para establecer un Marco Común Europeo para la Gestión de la Migración y del Asilo durante la actual 9ª legislatura de la UE (Geddes y Maru, 2021), viene a reafirmar la necesidad de un mayor compromiso con terceros países para reforzar la cooperación en esta materia. El papel de la Agencia Frontex es considerado como crucial para asistir operativamente a los Estados miembros en la aplicación práctica de las iniciativas propuestas en el citado Pacto.

El nuevo reglamento de la Agencia amplía el ámbito territorial de sus actividades operativas fuera de la UE. El incremento paulatino de las atribuciones de la agencia en las diferentes regulaciones desde su creación, y especialmente el hecho que su dimensión externa haya estado en el centro de las sucesivas revisiones (Coman-Kund, 2019), es en cierto modo, sintomática de la senda trazada en Europa hacia una plena gestión integral de fronteras, resaltando la cooperación internacional, como uno de sus componentes esenciales.

A grandes rasgos, la dimensión exterior de Frontex gira principalmente alrededor de tres ejes interrelacionados: (1) la cooperación de Frontex con terceros países; (2) el apoyo a la cooperación entre los Estados miembros y terceros países; (3) la aplicación de las políticas de la UE en el ámbito de la migración y la gestión de las fronteras. Es evidente que estas tres premisas sirvieron de referencia a la hora de diseñar la ampliación geográfica de las actividades operativas de la Agencia fuera de la UE.

El análisis del nuevo reglamento 2019/1896 nos muestra que mantiene esencialmente el marco de cooperación internacional del anterior Reglamento de Frontex (2016) y se confirma el carácter instrumental de la cooperación internacional de la Agencia y su obligación de actuar en el marco jurídico y político de la UE, en particular en el ámbito de las relaciones exteriores de la Unión. Entre

las novedades, se destaca un reforzamiento del marco jurídico y el estricto cumplimiento por parte de Frontex en la cooperación con terceros países y la ampliación del ámbito geográfico en la cooperación operativa.

Los puntos claves de la cooperación con terceros países aparecen recogidos en la sección 11, entre los artículos 71 a 78 (Parlamento Europeo, 2019). Frontex es actualmente la Agencia Europea con mayor dimensión internacional, siendo la única que cuenta con una amplia red de funcionarios de enlace en terceros países y con la capacidad de llevar a cabo operaciones conjuntas fuera del territorio de la UE con el despliegue del cuerpo permanente de la Agencia²⁴⁵ *European Border and Coast Guard Standing Corps*, cuando tal apoyo sea necesario para proteger las fronteras exteriores con arreglo a la política de migración de la Unión.

La creación del Cuerpo permanente o *European Border and Coast Guard Standing Corps* con el inicial objetivo de llegar a los 10.000 efectivos, es la principal novedad introducida por el nuevo reglamento. El concepto de cuerpo Permanente permite a la Agencia el despliegue operativo de sus propios efectivos en las fronteras europeas cuando sea necesario y, por tanto, mejorar la capacidad de la Agencia para apoyar a los Estados miembros en el control de las fronteras exteriores. Además, los miembros de dicho cuerpo tienen atribuidas “facultades ejecutivas” cuando son desplegados en el territorio de los Estados miembros, lo que les faculta a llevar a cabo controles fronterizos (verificación de identidad y nacionalidad), autorización de entrada o rechazo en frontera, estampado de pasaportes, así como el registro de huellas dactilares, de conformidad con el apartado 7 del artículo 55 del Reglamento.

Algunos autores (Wagner, 2021; Vara, 2020)²⁴⁶ han cuestionado los argumentos sobre los que se sustenta las “facultades ejecutivas” de la Agencia.

²⁴⁵ El nuevo Reglamento de la Guardia Europea de Fronteras y Costas prevé la creación de un Cuerpo Permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, que estará formado por hasta 10.000 efectivos operativos para 2027, y se desplegará a lo largo de las fronteras exteriores terrestres, marítimas y aéreas de la Unión Europea y del Espacio Schengen. Fuente: Sitio web de Frontex.

²⁴⁶ Wagner, J. (2021). The European Union's model of Integrated Border Management, Vara, J. S. (2020). 6. The European Border and Coast Guard in the new regulation: Towards centralisation in Border management. 20-year anniversary of the Tampere Programme, 1(2), 67.

Primero, se alude a la responsabilidad principal de los Estados Miembros en el control de las fronteras exteriores y segundo, a la base legal de dicha prerrogativa.

En relación con la primera cuestión, entendemos que el propio reglamento de Frontex alude a que la Gestión Integral de Fronteras Europea (GIFE) es “responsabilidad compartida” (art 7) de la Agencia y los Estados Miembros, si bien estos últimos son principales responsables de la gestión en sus fronteras exteriores. Ello implica, por lo tanto, que los miembros de los equipos desplegados pueden ejercer esas facultades ejecutivas, bajo el mando y control del Estado miembro de acogida, o en ciertos casos y bajo autorización, actuar en nombre del Estado Miembro.

En el segundo caso, el artículo 77(d) 2 TFUE parece constituir suficiente base legal en conjunción con el principio de subsidiariedad del artículo 5 (3) TEU, cuyo principio evoca que *“para que los objetivos de la acción... puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”*, por ende, legitimando la gestión integral de las fronteras exteriores de la Unión. Sin obviar, que el mismo Tratado, consideraba el conjunto del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) como una competencia compartida.²⁴⁷

Además, el propio reglamento de la Agencia dota todas sus funciones de la eficacia jurídica necesaria para ser implementadas dentro de la UE. La propia naturaleza jurídica del reglamento, como acto jurídico de la Unión, según artículo 288 del TFUE, tiene alcance general, es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable para los Estados Miembros.

No obstante, otra cuestión es el despliegue de miembros de dicho Cuerpo permanente fuera del territorio de la UE, cuyo marco legal es distinto y queda fijado a través de la conclusión de acuerdos específicos, que pueden incluir o no “facultades ejecutivas” por parte de la Agencia. El nuevo reglamento distingue dos tipos acuerdo: (1) Los Acuerdos de Estatuto y (2) Los Acuerdos de Trabajo.

²⁴⁷ Art. 4.2 j) TFUE.

4.2. ACUERDOS DE ESTATUTO²⁴⁸

Hasta el año 2016, fecha de la entrada en vigor del anterior reglamento de Frontex 2016/1624 (Parlamento Europeo, 2016), ahora derogado, la agencia no disponía de la facultad de llevar a cabo operaciones conjuntas en el territorio de terceros países. A partir de esta fecha, Frontex fue habilitada para desplegar equipos con facultades ejecutivas en *terceros países "vecinos"* de la UE, bajo la premisa de concluir un *acuerdo de estatuto* entre la UE y el tercer país en cuestión. Desde un punto de vista legal, el acuerdo de estatuto es un acuerdo internacional, negociado y concluido por la Unión Europea, en virtud del artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Comisión Europea, 2021a). Es decir, que se sigue el procedimiento legal previsto para la negociación y celebración de acuerdos internacionales entre la UE y terceros países.

No obstante, dada la ambigüedad de la expresión "*terceros países vecinos*", fueron necesarias más precisiones. Este aspecto quedó aclarado con la redacción del nuevo texto del Reglamento de Frontex (Reglamento (EU) 2019/1896), el cual permite explícitamente a la agencia llevar a cabo operaciones en el territorio *de cualquier tercer país* (artículo 74). Por ello, se amplía el ámbito geográfico de los despliegues y la posibilidad de firmar este tipo de acuerdos con cualquier país no miembro de la UE, especialmente con países de origen y tránsito de migración irregular. Esta novedad ha requerido que por parte de la Comisión Europea se actualicen los nuevos modelos de acuerdos (Comisión Europea, 2021).

El modelo actualizado de *acuerdo de estatuto* se adapta a las novedades introducidas por el Reglamento (UE) 2019/1896. Se refuerzan, por ejemplo, los requisitos relacionados con el respeto a la protección de datos personales y los derechos fundamentales²⁴⁹, en base también a la experiencia adquirida de los acuerdos celebrados conforme al anterior reglamento (2016).

²⁴⁸ Art 73.3. Frontex regulation 2019/1896

²⁴⁹ Los acuerdos bilaterales y multilaterales y otro tipo de acuerdos contemplados en el apartado 1 deberán respetar el Derecho Internacional y el Derecho de la Unión en materia de derechos fundamentales y protección internacional, en particular la Carta, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, su Protocolo de 1967 y, en particular, el principio de no devolución. Al aplicar dichos acuerdos, los Estados miembros

Tras la conclusión de este tipo de acuerdos, la Agencia está habilitada a desplegar miembros del cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas²⁵⁰, en el territorio de un país no miembro de la UE, con las “*facultades ejecutivas*” necesarias, en el marco de operaciones conjuntas e intervenciones fronterizas rápidas (Parlamento Europeo, 2019).

Es importante subrayar que el acuerdo sobre el estatuto sólo representa el marco jurídico de dicha cooperación. Por ello, las tareas precisas a desarrollar deberán ser definidas de manera clara en un plan operativo predeterminado por la Agencia y el tercer país en cuestión, una vez concluido el citado acuerdo. Además, el citado plan operativo establece los principios generales que rigen el ejercicio de las competencias por parte de los miembros de los equipos: (1) respetar las leyes del tercer país y (2) actuar bajo las instrucciones y en presencia del personal competente del tercer país. Excepcionalmente, la autoridad competente del tercer país puede autorizar a los miembros del equipo a actuar en su nombre.

Estos Acuerdos son iniciados y negociados directamente por la Comisión Europea, tras la autorización pertinente por parte del Consejo de la UE y el consentimiento del Parlamento Europeo, según determina el artículo 76 del nuevo reglamento de Frontex. La Comisión debe hacer una evaluación de la situación de los derechos fundamentales aplicables a los ámbitos que regula el *Acuerdo de Estatuto* en dicho tercer país e informar de ello al Parlamento Europeo.

evaluarán y tendrán en cuenta la situación general en el tercer país periódicamente, así como el artículo 8.

²⁵⁰ El cuerpo permanente está formado por cuatro categorías de personal operativo: (1) personal estatutario de Frontex; (2) personal enviado por los Estados miembros a Frontex por un período prolongado; (3) personal de los Estados miembros listo para ser puesto a disposición de Frontex para despliegues de corta duración; y (4) personal de los Estados miembros listo para ser desplegado para intervenciones fronterizas rápidas (artículo 54, apartado 1, del Reglamento). A efectos del modelo de acuerdo sobre el estatuto, el personal de la primera categoría se describe como *miembros de los equipos que son personal estatutario de Frontex* y el personal perteneciente a las tres categorías restantes se describe como *miembros de los equipos que no son personal estatutario de Frontex*.

Las operaciones de Frontex en el territorio de un tercer país se incluirán en el programa de trabajo anual adoptado por el *Consejo de Administración de la Agencia*²⁵¹ (*Frontex, 2021c*) y se llevarán a cabo sobre la base del plan operativo acordado entre Frontex y las autoridades pertinentes del tercer país en consulta con los Estados miembros participantes.²⁵²

Además, en el marco de *la responsabilidad compartida* de la Agencia y los Estados Miembros para la gestión de las fronteras europeas, en caso de que un Estado miembro o varios Estados miembros sean vecinos del tercer país o limiten con la zona de operaciones del tercer país, tanto el plan operativo como sus posibles modificaciones deberán contar con el acuerdo de dicho o dichos Estados miembros.²⁵³

El reglamento también ofrece la posibilidad para la creación de delegaciones o “antenas” de Frontex en terceros países, como estructuras operativas destinadas a facilitar y mejorar la coordinación de la actividad operativa con ocasión de las operaciones conjuntas, según recoge el artículo 60.

En cuanto a la responsabilidad penal de los miembros del equipo que operan en el territorio de un tercer país, el propio acuerdo de estatuto contiene una cláusula de inmunidad de jurisdicción penal y civil en el país de acogida durante el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, no les exime de la jurisdicción del Estado miembro de origen. Esta inmunidad tiene su base en el Protocolo número 7 sobre los privilegios e inmunidades de la Unión Europea anejo al Tratado de la Unión Europea (TUE) y al TFUE, que será aplicable a la Agencia y a su personal estatutario²⁵⁴. Básicamente se otorga la protección jurídica estándar con la que cuentan los funcionarios desplazados a otros países en el ejercicio de sus funciones, cuya base común es la inmunidad diplomática regulada por la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961.

²⁵¹ El Consejo de Administración, que se reúne cinco veces al año, está compuesto por representantes de las direcciones de las autoridades fronterizas de los 26 Estados miembros de la UE sujetos a las disposiciones que rigen el espacio Schengen, más dos miembros de la Comisión Europea. Recuperado 23 Febrero, 2023, de <https://frontex.europa.eu/es/sobre-nosotros/consejo-de-administracion/>

²⁵² Artículo 74, apartado 3. Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

²⁵³ Idem.

²⁵⁴ Artículo 96 Frontex regulation 2019/1896

No obstante, las actividades de la Agencia no están exentas de responsabilidad, ya que sus actuaciones son impugnables ante el *Tribunal de Justicia de la Unión Europea* siguiendo el procedimiento del art. 98 del Reglamento (Parlamento Europeo, 2019) en relación con el art. 263(5) DEL TFUE.

Analizando el caso de Albania, por ejemplo, país con el que la UE concluyó un acuerdo de estatuto, en octubre de 2018²⁵⁵, Frontex desplegó su primera operación conjunta fuera de la UE (mayo 2019). En virtud de este Acuerdo, los funcionarios desplegados por Frontex tienen “facultades ejecutivas”, es decir todas las facultades necesarias para realizar las tareas requeridas para el control y vigilancia de fronteras en el territorio de Albania. Los agentes de Frontex desempeñan sus funciones en presencia de un funcionario albanés, es decir, bajo las instrucciones de Albania.

Se plantea la cuestión de si las actividades de los miembros desplegados por la Agencia podrían verse afectadas por el hecho de que actúen bajo las instrucciones de un tercer Estado, ya que no están sujetos a las normas de la UE. Se entiende, que la propia naturaleza jurídica del “Acuerdo de Estatuto” como tratado internacional con fuerza vinculante, regula únicamente las obligaciones de cada una de las partes con respecto a la otra; y no debe interpretarse como una interferencia a sus obligaciones en virtud de la legislación pertinente, en particular el Reglamento europeo de la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

Hasta el momento, la Unión Europea ha concluido cinco acuerdos de estatutos: con Albania (2018), Montenegro, Serbia (2019) (Consejo Europeo, 2018; 2020a; 2020b) y muy recientemente con la República de Moldavia (2022) y Macedonia del Norte (febrero 2023)²⁵⁶. También se han iniciado negociaciones de acuerdos similares con Bosnia y Herzegovina, el cual estaría pendiente de finalización (Consejo de la Unión Europea, 2019). Esto ha permitido a Frontex organizar operaciones conjuntas con facultades ejecutivas fuera de la UE, además

²⁵⁵ Operación conjunta llevada a cabo en la frontera terrestre entre Albania y Grecia. Recuperado 25 Febrero, 2023, de <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-launches-first-operation-in-western-balkans-znTNWM>, Frontex website.

²⁵⁶ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/02/24/border-management-eu-concludes-agreement-with-north-macedonia-on-frontex-cooperation/>. Recuperado 25 Febrero, 2023.

de con la mencionada Albania, con Montenegro (2020) y Serbia (2021) (*Frontex, 2021d*).

A raíz de la reciente guerra en Ucrania, un acuerdo de estatuto ha reforzado la actual cooperación entre Frontex y Moldavia, basada tradicionalmente en un *Acuerdo de Trabajo* celebrado en 2008 (Comisión Europea, 2022). En marzo de 2022, el Parlamento Europeo, en procedimiento de urgencia dada las circunstancias, otorgaba su consentimiento para la firma de un Acuerdo de Estatuto entre la UE y la República de Moldavia. Frontex comenzó a operar con carácter inmediato en base a una aplicación provisional de la decisión del Consejo, hasta que el Parlamento Europeo ratificó con su aprobación el citado acuerdo. El acuerdo entraba en vigor el pasado 1 de noviembre de 2022²⁵⁷. Esto ha permitido el despliegue de equipos de Frontex para apoyar a los guardias fronterizos moldavos para gestionar eficazmente la crisis humanitaria debido a la *situación actual en la frontera con Ucrania* (Parlamento Europeo, 2022). Concretamente, la recepción, registro y los controles de identidad de las personas que cruzan la frontera y las tareas de vigilancia fronteriza, así como la ayuda en la recopilación e intercambio de información. La llamada *Operación Conjunta Moldavia* contribuye al apoyo en el traslado de personas a los Estados miembros de la UE en el contexto del reparto equitativo de refugiados a través de la Plataforma de Solidaridad.²⁵⁸

Estos acuerdos firmados con los países de los Balcanes Occidentales y Europa del Este inauguran una nueva etapa de la Gestión Integrada de Fronteras Europea (GIFE), mediante la extensión territorial de las operaciones coordinadas por Frontex a territorios de terceros países, sentando un importante precedente para la futura cooperación operativa en otros territorios de origen y tránsito de migración irregular.

Podemos considerar estos acontecimientos como muy significativos desde el punto de vista del proceso de evolución de la UE, ya que la tradicional cooperación bilateral entre los Estados miembros y los terceros países está siendo complementada y reforzada con el papel cada vez más relevante de la Agencia Frontex en materia de gestión de fronteras, pero ahora en interés de toda la Unión.

²⁵⁷ Idem

²⁵⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1844 Recuperado 25 Febrero, 2023.

4.3. ACUERDOS DE TRABAJO

Los *Acuerdos de Trabajo* son otro instrumento legal con el que se dota a la agencia para regular sus relaciones de cooperación de una manera estructurada. A diferencia de los *Acuerdos de Estatuto*, los *Acuerdos de Trabajo* con terceros países incluyen una disposición estándar donde se señala explícitamente que *no son considerados tratados internacionales* o documentos que surtan efecto en el derecho internacional (Coman-Kund, 2019), por lo que adolecen de obligatoriedad, siendo no vinculantes para las partes. Además, como señalan algunos autores, la Agencia carece de personalidad jurídica internacional; por lo que estos acuerdos de trabajo no pueden calificarse de tratados internacionales, sin perjuicio de que se enmarquen en la acción exterior de la UE (Soler, 2017 y Santos Vara, 2015).²⁵⁹ Concretamente el artículo 73, en su punto 4, especifica que la cooperación con terceros países se materializará a través de los denominados *Acuerdos de Trabajo* concluidos en el marco de la política de la acción exterior de la Unión.

Frontex puede negociar directamente estos acuerdos de trabajo con terceros países en el ámbito de las atribuciones conferidas a la Agencia. Estos acuerdos constituyen un instrumento muy importante para implementar y desarrollar actualmente la cooperación operativa de la Agencia.

La Comisión Europea, a través de su Comunicación (COM/2021/830 final) publicaba el modelo actualizado de *Acuerdo de Trabajo*, que incorpora las novedades introducidas por el Reglamento (UE) 2019/1896 (Comisión Europea, 2019), donde se resalta la importancia en el respeto de los derechos fundamentales en todas las actividades desarrolladas por la agencia.

De esta manera, la Agencia debe garantizar que todos sus acuerdos de trabajo contengan disposiciones sobre derechos fundamentales, realizando la pertinente consulta a su Oficina de Derechos Fundamentales (FRO) (Frontex, 2021e), la cual

²⁵⁹ Sobre el papel de las Agencias en la acción véase, entre otros, Billet, C. “Le contrôle des relations extérieures des agences ELSJ après Lisbonne”, en Flaesch-Mougin, C. y Serena Rossi, L. (Dirs.), *La dimensión exterior de l’espace de liberté, de sécurité et de justice de l’Union Européenne après Lisbonne*, Bruylant, Bruselas, 95-129; Ott, A. “EU Regulatory Agencies in EU External Relations: Trapped in a Legal Minefield Between European and International Law”, *European Foreign Affairs Review*. vol. 12, 2008, 515-540.

emitirá un dictamen, durante las negociaciones del citado acuerdo, y antes de que el Consejo de Administración de Frontex²⁶⁰, apruebe la firma del citado acuerdo.

Actualmente hay en vigor dieciocho acuerdos de trabajo con las autoridades de gestión de fronteras de Estados no miembros de la UE ²⁶¹ de los cuales, todos menos dos²⁶², se redactaron en el marco del Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo (Comisión Europea, 2019).

Para concluir estos *Acuerdos de Trabajo* y antes de proceder a la firma con las respectivas autoridades de terceros países, la Agencia debe recibir la aprobación previa tanto de la Comisión Europea como de su Consejo de Administración²⁶³. Además, previamente a la celebración del citado acuerdo, la Agencia informará al Parlamento Europeo y le proporcionará información pormenorizada sobre las disposiciones del acuerdo de trabajo y el contenido previsto.²⁶⁴

Esta consulta se enmarca en el control democrático de las actividades de la Agencia, reforzado sustancialmente desde la entrada en vigor de su nuevo

²⁶⁰ Está compuesto por representantes de los jefes de las autoridades fronterizas de los 26 Estados miembros de la UE signatarios del acervo de Schengen, más dos miembros de la Comisión Europea. También se invita a representantes de Irlanda a participar en las reuniones del Consejo de Administración.

²⁶¹ Servicio de Guardia de Fronteras del Servicio Federal de Seguridad de Rusia, Servicio de Guardia de Fronteras de Ucrania, Servicio de Guardia de Fronteras de Moldavia, Ministerio del Interior de Georgia, Ministerio del Interior de Serbia, Ministerio del Interior de Albania, Ministerio de Seguridad de Bosnia y Herzegovina, Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, Dirección de Policía de Montenegro, Comité Estatal de Fronteras de la República de Bielorrusia, Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá, Policía Nacional de Cabo Verde, Servicio de Inmigración de Nigeria, Consejo de Seguridad Nacional de Armenia, Ministerio de Asuntos Exteriores de Turquía, Servicio Estatal de Fronteras de la República de Azerbaiyán, Ministerio del Interior de Kosovo y Ministerio del Interior de Macedonia del Norte.

²⁶² Ministerio del Interior de Georgia y Ministerio del Interior de Albania.

²⁶³ Aunque los procedimientos internos de la agencia ya incluían este paso, esta disposición ajusta formalmente a la Agencia al Enfoque Común sobre las Agencias de la UE a este respecto. Council of the European Union. *“Evaluation of European Union Agencies – Endorsement of the Joint Statement and Common Approach”* Doc 11450/12 (18 de Junio de 2012), p. 25.

²⁶⁴ Art. 76.4, Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

reglamento (2019). De manera adicional, la Agencia debe incluir una evaluación de la cooperación con terceros países en sus informes anuales al Parlamento.²⁶⁵

Se observa que la principal diferencia a destacar entre ambos tipos de *Acuerdos* es que, las operaciones conjuntas en los territorios de terceros países se pueden llevar a cabo de dos maneras: *con facultades ejecutivas* en el territorio de estos países, con los que se haya celebrado un *Acuerdo de Estatuto* con la UE; o *sin facultades ejecutivas*, a través de un *Acuerdo de Trabajo* concluido con la propia Agencia. Se observa que ambos tipos de acuerdos no son excluyentes entre sí, dada la diferente naturaleza jurídica.

Según el propio reglamento, el término *facultades o poderes ejecutivos*, hace referencia a todas aquellas funciones que puede desarrollar el *Cuerpo Permanente* de la Agencia en la *gestión de las fronteras*. Es decir, asistir al país tercero en los controles fronterizos, en la vigilancia de sus fronteras, apoyo a la gestión de la migración y en la lucha contra la criminalidad trasfronteriza (Frontex, 2021f). Esto significa que el despliegue de miembros del Cuerpo permanente en el territorio de terceros países en el marco de un *Acuerdo de Trabajo*, que no conlleva “*facultades ejecutivas*”, se harían en calidad de “*observador*”.

No obstante, se deben excluir aquellas otras actividades en el marco de los *retornos*, ya que el Reglamento no prevé el despliegue operativo de equipos distintos de los equipos *de gestión de fronteras* en terceros países²⁶⁶ ni prevé el ejercicio de competencias ejecutivas de sus miembros en un tercer país en el *marco del retorno*. Por lo tanto, un acuerdo sobre el estatuto no sería el instrumento adecuado para organizar las operaciones de retorno en apoyo al tercer país.²⁶⁷

²⁶⁵ Art.73.8, Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

²⁶⁶ Artículo 10, apartado 1, letra u). Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

²⁶⁷ En concreto, el Reglamento señala que los “*contactos con terceros países con vistas a la identificación de nacionales de terceros países y obtención de documentos de viaje para los nacionales de terceros países sujetos a medidas de retorno*” y la “*escorta de nacionales de terceros países sujetos a un procedimiento de retorno forzoso*” son tareas permisibles que requieren competencias ejecutivas; sin embargo, ninguna de ellas se llevaría a cabo en el territorio del tercer país. Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

Por último, cabe resaltar que Frontex, además de formalizar sus relaciones exteriores a través de este marco legal expuesto, la cooperación con terceros países también puede tener lugar de *manera informal*, es decir, sin *Acuerdos de Trabajo*, en el marco de la denominada *asistencia técnica*. El propio Reglamento de Frontex se prevé como base legal para este tipo de *asistencia* a través de la implementación de proyectos de capacitación que tengan como beneficiarios a las autoridades de terceros países.²⁶⁸

4.4. PROYECTOS DE ASISTENCIA TÉCNICA EN PAÍSES NO PERTENECIENTES A LA UE

En términos formales, el marco jurídico de este tipo de cooperación se encuentra ahora en el artículo 74, que establece que "*La Agencia podrá coordinar la cooperación operativa entre los Estados miembros y terceros países y proporcionar asistencia técnica y/o operativa a terceros países en el contexto de la gestión integrada de las fronteras europeas*", ya que la agencia puede "beneficiarse de la financiación de la Unión de conformidad con las disposiciones de los instrumentos pertinentes de apoyo a terceros países y de actividades relativas a ellos", punto 6.

Como menciona el propio articulado, Frontex coopera regularmente con países no pertenecientes a la UE a través de proyectos de asistencia técnica específicos, utilizando diversos instrumentos de financiación de la Comisión Europea. A través de esta asistencia técnica, Frontex complementa las acciones de la política exterior de la Unión Europea. Cada proyecto se centra en una región prioritaria y aborda diferentes materias, con el objetivo de cubrir las necesidades específicas de los países beneficiarios en el ámbito de la seguridad y la gestión de las fronteras. Los proyectos de asistencia técnica contribuyen, asimismo, a crear las bases de una cooperación operativa o bien, a seguir reforzando la ya existente cooperación entre Frontex y las autoridades nacionales del país beneficiario.

²⁶⁸ Art. 73.6, Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

La Agencia podrá recibir financiación de la Unión de conformidad con las disposiciones de los instrumentos pertinentes de apoyo a terceros países y de actividades relativas a ellos. Podrá poner en marcha y financiar proyectos de asistencia técnica en terceros países sobre cuestiones reguladas por el presente Reglamento y de conformidad con las normas financieras aplicables a la Agencia. Estos proyectos se incluirán en el documento único de programación a que se refiere el artículo 102.

En este sentido, los proyectos de asistencia técnica en terceros países son una parte importante de la cooperación internacional de Frontex, y un elemento clave para consolidar las relaciones con sus socios a través de un diálogo basado en la confianza mutua. Durante el periodo marcado por la pandemia del COVID-19, se han vislumbrado nuevas posibles áreas de cooperación vinculadas al ámbito de la salud y la seguridad, como, por ejemplo, el control de fronteras como estrategia para contener la pandemia.

En términos generales, la agencia desarrolla su labor de asistencia técnica en tres niveles:

- a) a través de proyectos financiados por la UE, implementados por Frontex en terceros países prioritarios;
- b) a través de actividades de asistencia técnica financiadas con presupuesto de la propia Agencia; y
- c) proporcionando asesoramiento y apoyo a la programación, dirección, implementación y evaluación de otros programas financiados por la UE e implementados por otras organizaciones en la dimensión exterior.

Art 73.6 La Agencia podrá recibir financiación de la Unión de conformidad con las disposiciones de los instrumentos pertinentes de apoyo a terceros países y de actividades relativas a ellos. Podrá poner en marcha y financiar proyectos de asistencia técnica en terceros países sobre cuestiones reguladas por el presente Reglamento y de conformidad con las normas financieras aplicables a la Agencia. Estos proyectos se incluirán en el documento único de programación a que se refiere el artículo 102.

En el marco de las relaciones internacionales en materia de formación y capacitación profesional, Frontex ha iniciado una cooperación estructurada con los Centros de Formación Policiales²⁶⁹ de terceros países, como complemento a la existente red de Escuelas Policiales de los Estados Miembros de la UE. Esta red ha brindado nuevas oportunidades de colaboración para fomentar el intercambio de buenas prácticas con el fin de modernizar y consolidar los sistemas de formación en materia de gestión integrada de fronteras. Estas nuevas alianzas en el área del

²⁶⁹ Instituciones de formación de Guardia de Fronteras y Costas.

conocimiento y la formación están destinadas a estimular la innovación formativa a través de nuevos recursos, desarrollar nuevos enfoques para fomentar el espíritu académico e impulsar el intercambio de conocimientos en materia de gestión de fronteras y costas.

La red internacional de Escuelas de Policía de Fronteras ya incluye instituciones formativas de países terceros como Albania, Ucrania y Georgia, con el objetivo de la ampliación paulatina a otros terceros países interesados.

4.5. OFICIALES DE ENLACE EN TERCEROS PAÍSES

El artículo 77 del nuevo reglamento proporciona el marco legal para el despliegue de los oficiales de enlace de Frontex en terceros países. En cuanto a la elección de los países prioritarios para estos despliegues, la Agencia tienen en cuenta el marco común de la política de relaciones exteriores de la Unión, sobre la base de los análisis de riesgos, determinando si se trata de un país de origen o de tránsito de migración ilegal. El consejo de administración adoptará cada año la lista de prioridades, a propuesta del director ejecutivo. El despliegue de los oficiales de enlace deberá recibir la aprobación del consejo de administración, previo dictamen de la Comisión²⁷⁰.

La cooperación directa y cotidiana con los países de origen y tránsito es uno de los elementos clave para la lucha contra las redes de inmigración ilegal. Por ello, Frontex sigue ampliando su cooperación transfronteriza con países de fuera de la UE, a través de su red de oficiales de enlace. En 2016, Frontex desplegó su primer oficial de enlace en Turquía, y desde entonces, su red de enlaces en terceros países se ha ido incrementando, cubriendo en la actualidad los siguientes países: Níger, con base en Niamey (2017), Senegal, con base en Dakar (2020), Región de los Balcanes Occidentales (Serbia, Bosnia-Herzegovina y Montenegro), con base en Belgrado, Serbia (2017), Región de los Balcanes Occidentales (Albania, Kosovo y Macedonia del Norte) con base en Tirana, Albania (2020), Países de la Asociación Oriental (Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania), con sede en Kiev, Ucrania (2021)²⁷¹. Además de la migración, existen numerosas áreas

²⁷⁰ Art 77.2 Regulacion (UE) Frontex 2019/1896

²⁷¹ Frontex website, Other Partners and Projects. Recuperado 26 Febrero, 2023, de <https://frontex.europa.eu/we-build/other-partners-and-projects/liaison-officers-network/>

de cooperación de interés mutuo con estos países, entre ellos, la lucha contra las actividades de la delincuencia organizada transfronteriza.

Como se menciona en el propio Reglamento, las funciones de los oficiales de enlace incluyen, contactos cotidianos con las autoridades de los terceros países en los que se encuentran acreditados, con el fin de contribuir a la prevención y lucha contra las redes de inmigración ilegal a lo largo de las rutas tradicionales, en el marco del derecho de la Unión Europea y los derechos fundamentales. Los oficiales coordinan sus actividades con las Delegaciones de la Unión Europea con base en el país de acreditación, y colaborando con el resto de los oficiales de enlace y expertos de seguridad tanto de la Unión Europea, Estados Miembros como de Organizaciones Internacionales.

Además, facilitan la cooperación operativa y la coordinación entre la Agencia y el país o países de acreditación de conformidad con el mandato de la Agencia y su programa de trabajo anual, y apoyan la implementación de proyectos de asistencia técnica en terceros países, liderados por Frontex.

De manera recíproca, la Agencia podrá recibir oficiales de enlace de esos terceros países²⁷².

Por último, el punto 4 del artículo 77 del reglamento describe la figura de los oficiales europeos de enlace para retorno (EURLO)²⁷³. En aquellos terceros países en los que la Agencia no tenga desplegado un oficial de enlace, se podrá apoyar el despliegue de los EURLO, con el objetivo de facilitar la cooperación en materia de retornos entre los Estados miembros y terceros países, así como apoyar las actividades de la Agencia, de conformidad con el artículo 48²⁷⁴.

²⁷² Idem

²⁷³ EURLO es una red financiada en el marco de la Acción Específica del Fondo de Asilo, Migración e Integración para el periodo 2014-2020 (AMIF 20142020), que incluía el apoyo a los esfuerzos de los estados miembros para el retorno e iniciativas europeas específicas de retorno e integración (en particular la Red Europea de Reintegración (ERIN), la Iniciativa Europea de Gestión Integrada del Retorno (EURINT) además de, la Red Europea de funcionarios de Enlace para el Retorno (EURLO).

²⁷⁴ Actuación de la Agencia en el ámbito del retorno del reglamento 2019/1896 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas (Frontex).

Los EURLO son oficiales de enlace pertenecientes a un Estado miembro de la Unión Europea, financiados por Frontex y desplegados por su autoridad nacional de retorno como parte de la red de oficiales de enlace de inmigración en terceros países. Por regla general, tienen su base en la sede de sus embajadas nacionales, pero apoyan la cooperación de todos los Estados Miembros en materia de retornos, en consonancia con la acción exterior de la Unión Europea. En definitiva, la Agencia ofrece apoyo a un Estado miembro a desplegar un EURLO en terceros países donde Frontex no tenga desplegado un oficial de enlace con perfil específico en materia de retornos²⁷⁵.

4.6. OBSERVADORES DE TERCEROS PAÍSES EN LAS ACTIVIDADES DE LA AGENCIA

Como dice el propio reglamento, Frontex podrá invitar a funcionarios de terceros países en calidad de observador durante el desarrollo de las actividades operativas de la Agencia llevadas a cabo en el territorio de un Estado Miembro. Esta invitación deberá contar tanto con el acuerdo del Estado Miembro anfitrión y el tercer país invitado.

Art 78.2 La Agencia podrá, con el acuerdo de los Estados miembros afectados, invitar a observadores de terceros países a participar en las actividades en las fronteras exteriores, en las operaciones de retorno, en las intervenciones de retorno y en la formación a la que se refiere el artículo 62, en la medida en que su presencia responda a los objetivos de dichas actividades, pueda contribuir a la mejora de la cooperación y el intercambio de mejores prácticas y no afecte a la seguridad general de dichas actividades ni a la seguridad de los nacionales de terceros países. Las normas detalladas sobre la participación de observadores se incluirán en el plan operativo. Los observadores recibirán la formación apropiada de la Agencia antes de su participación. Deberán atenerse al código de conducta de la Agencia durante su participación en las actividades.

La participación de observadores facilita el intercambio de buenas prácticas, pero también permite obtener mejores resultados operativos. Los observadores

²⁷⁵ Annex XIV: International Cooperation Strategy 2021 – 2023. Management Board Decision 1/2021 of 13 January 2021. Frontex website. Recuperado 26 Febrero, 2023, de https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2021/MB_Decision_1_2021_adopting_SPD_2021-2023.pdf

suelen desempeñar una importante función como enlaces directos con sus autoridades nacionales, asistiendo en el intercambio de experiencias profesionales en ámbitos relacionados con la gestión de fronteras²⁷⁶.

4.7. FRONTEX EN LA GESTIÓN DE LA CRISIS POR LA GUERRA EN UCRANIA

A grandes rasgos, la respuesta de la Unión Europea ante la crisis generada por la guerra en Ucrania se centró principalmente en: La concesión de *protección temporal*, facilitar la *gestión de las fronteras* y proporcionar *financiación humanitaria* a Ucrania y a los Estados miembros afectados.

La guerra en Ucrania ha transformado Europa en muchos sentidos, pero también en la forma de responder ante afluencias masivas de flujo migratorio. Esta crisis ha generado el mayor número de flujo de personas llegadas a la UE desde 2016²⁷⁷. Tan solo un mes después del comienzo de la guerra, 3,5 millones de personas huyeron de Ucrania²⁷⁸ y con casi 6,5 millones de personas desplazadas a lo largo del país²⁷⁹.

El 4 de marzo 2022, los ministros de la UE acordaron activar la denominada *Directiva de Protección Temporal (DPT)*²⁸⁰, siendo la primera vez que se produce desde su adopción en 2001²⁸¹. El objetivo de esta medida es conceder a los refugiados ucranianos un estatuto de protección internacional inmediata, con los

²⁷⁶ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Beyond_EU_borders_2021.pdf

²⁷⁷ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/In_Brief_2022/2022_in_brief.pdf Recuperado 6 Febrero, 2023.

²⁷⁸ <https://data.unhcr.org/en/documents/details/91448>

²⁷⁹ <https://www.reuters.com/world/europe/eu-says-expects-more-than-7-million-displaced-ukrainians-2022-02-27/> Recuperado 1 Marzo, 2023.

²⁸⁰ El 4 de marzo de 2022, el Consejo adoptó la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal (la Decisión del Consejo) (1), que entró en vigor ese mismo día.

²⁸¹ Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

consiguientes derechos otorgados en el estado miembro receptor²⁸². La capacidad de acogida de los estados miembros de la UE fue puesta a prueba una vez más ante la llegada masiva de refugiados²⁸³, especialmente en aquellos países de la UE, que por vínculos culturales y de vecindad se vieron más afectados, como Polonia, Rumanía y Hungría²⁸⁴.

Como se ha mencionado, la citada Directiva, la cual fue aprobada en 2001 a la luz de la guerra de lo que fue conocido como la antigua Yugoslavia, nunca tuvo aplicación práctica. Por tanto, su activación es histórica, no sólo por ser la primera vez, tras los 21 años desde su aprobación, sino también por el consenso generalizado de todos los estados miembros en el seno del Consejo Europeo, que votó unánimemente a favor de la aplicación de la esta²⁸⁵.

La Directiva ofrece protección inmediata en el territorio de la UE a todas las personas huidas de la guerra durante el plazo de un año, culminando dicho plazo el 4 de marzo de 2023. Si persiste el motivo del desplazamiento, es decir el conflicto bélico, el estatuto de protección temporal se prorroga automáticamente hasta dos veces por un período de seis meses cada uno. Después del 4 de marzo de 2024, el Consejo puede prorrogar la protección temporal un año más. El estatuto de refugiado también concede el derecho al trabajo y a la vivienda, así como a la educación para los menores de edad²⁸⁶. La Directiva no sólo se aplica a los ciudadanos ucranianos que huyen de su país. Su ámbito de aplicación incluye

²⁸² Thym, D. (2022). Temporary Protection for Ukrainians: The unexpected Renaissance of 'Free Choice'.

²⁸³ Casi 13 millones de refugiados ucranianos se contabilizaron a la entrada en las fronteras terrestres exteriores de la UE entre el 24 febrero de 2022 hasta finales de año. En el mismo periodo, 10 millones de nacionales ucranianos se registraron a la salida en las mismas secciones fronterizas. Recuperado 1 marzo, 2023, de https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/In_Brief_2022/2022_in_brief.pdf pp.8

²⁸⁴ Casi 13 millones de refugiados ucranianos se contabilizaron a la entrada en las fronteras terrestres exteriores de la UE entre el 24 febrero de 2022 hasta finales de año. En el mismo periodo, 10 millones de nacionales ucranianos se registraron a la salida en las mismas secciones fronterizas. Recuperado 1 marzo, 2023, de https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/In_Brief_2022/2022_in_brief.pdf pp.8

²⁸⁵ Rasche, L. (2022). Ukraine: A paradigm shift for the EU's asylum policy?

²⁸⁶ <https://www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/rights-for-refugees-energy-dependence-debate-parliaments-bid-for-budget-boost/> Recuperado 3 Marzo, 2023.

también a las personas que obtuvieron protección internacional en Ucrania antes de la guerra, así como a los nacionales de terceros países con residencia permanente en Ucrania y que no puedan regresar con seguridad a su país de origen²⁸⁷.

La Comisión también creó la anteriormente citada «Plataforma de Solidaridad»²⁸⁸ con el fin de coordinar la respuesta de los Estados miembros, de conformidad con el artículo 3, apartado 2, de la Decisión del Consejo. Esta plataforma colabora con la *Red de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias de la UE* (Plan rector) contemplada en el artículo 3, apartado 1, de la citada Decisión del Consejo. La Plataforma de Solidaridad recopila información, examina las necesidades identificadas en los Estados miembros y coordina el seguimiento operativo en respuesta a estas necesidades.

La Plataforma de Solidaridad facilita la movilización de los instrumentos pertinentes de la UE, coordinando la adecuación de las ofertas de solidaridad a las necesidades identificadas y organiza el traslado de personas a nivel general entre los Estados miembros y, cuando proceda, a terceros países, en cooperación con las agencias de la UE, entre ellas la *Agencia Europea de Fronteras y Costas (Frontex)*. Los Estados miembros designan a dos personas, una es el punto de contacto nacional²⁸⁹ con capacidad de decisión y otra a nivel de apoyo operativo²⁹⁰.

La respuesta de la UE en materia de gestión de fronteras ha sido supervisada y guiada por la Comisión Europea a través de unas *directrices operativas*²⁹¹ para

²⁸⁷ Idem

²⁸⁸ Comunicación de la Comisión relativa a las directrices operativas para la aplicación de la Decisión de Ejecución 2022/382 del Consejo por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal (2022/C 126 I/01).

²⁸⁹ Web creada por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones con toda la información para las personas que han tenido que abandonar Ucrania y quieren solicitar acogida temporal en España. Recuperado 5 Marzo, 2023, de <https://www.aecid.es/ES/Paginas/Sala%20de%20Prensa/Tus%20campa%C3%B1as/Ucrania.aspx>

²⁹⁰ Idem

²⁹¹ Communication from the Commission on Operational guidelines for the implementation of Council implementing Decision 2022/382 establishing the existence of a

facilitar y armonizar los esfuerzos de los Estados miembros ante la llegada del flujo de personas procedentes de Ucrania. En base al *Acuerdo de Asociación de Ucrania con la UE*²⁹², los nacionales ucranianos no se registran como *llegadas irregulares*, sino que pueden entrar legalmente en los Estados miembros de la UE sin necesidad de visado. Dada la voluntad y el diferente contexto jurídico, las directrices de la Comisión pretendían reducir los obstáculos de acogida, proponiendo las siguientes medidas²⁹³:

- Facilitación de los controles fronterizos para determinadas categorías de personas, incluidas las vulnerables y los niños;
- La posibilidad de organizar controles fronterizos fuera de los pasos fronterizos habilitados;
- Disposiciones especiales para el cruce de las fronteras por parte de los servicios de rescate, policía, bomberos, guardia de fronteras, y los marinos, independientemente de su nacionalidad;
- El establecimiento de carriles de apoyo de emergencia, para garantizar el acceso y el retorno de las organizaciones que prestan ayuda humanitaria a las personas que se encuentran en territorio ucraniano;
- Fuera del ámbito de aplicación de las normas de Schengen, la exención de derechos de aduana y medidas para facilitar la entrada de animales de compañía que viajen con sus dueños desde Ucrania.

El pasado 2 de marzo de 2023, un año después de la activación de la Directiva de Protección Temporal (DPT), la Comisión hacía un balance muy positivo de los resultados de su aplicación. A diferencia de lo ocurrido con la crisis migratoria de 2015, la aplicación de esta directiva ha permitido a la UE de dar una respuesta rápida y perfectamente coordinada a todos los niveles en aras a utilizar todos los

mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection 2022/C 126 I/01

²⁹² El Acuerdo de Asociación entró en vigor el 1 de septiembre de 2017. El Acuerdo de Asociación constituye el principal instrumento para acercar a Ucrania y a la UE, ya que promueve: vínculos políticos y económicos. La zona de libre comercio de alcance amplio y profundo (ZLCAP) es la parte económica del Acuerdo. Ofrece un marco para la modernización de la economía y las relaciones comerciales de Ucrania. Recuperado 2 Marzo, 2017, de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.161.01.0003.01.ENG&toc=OJ:L:2014:161:TOC

²⁹³ Rasche, L. (2022). Ukraine: A paradigm shift for the EU's asylum policy?

recursos disponibles en cada uno de los Estados Miembros de la UE²⁹⁴. Esta crisis ha vuelto a poner de manifiesto la importancia del principio de solidaridad de la UE entre todos sus miembros como elemento clave de integración europea.

Pero los recientes desafíos en las fronteras exteriores de la UE también han puesto a prueba la capacidad de reacción de la Guardia Europea de Fronteras y Costas. Las directrices de la Comisión subrayan la importancia de contar con el apoyo coordinado entre Frontex y los Estados miembros en la gestión de esta crisis. El nuevo cuerpo permanente de la Agencia ha tenido un papel relevante en las actividades cotidianas para la gestión de las fronteras exteriores que lindan con Ucrania, todas ellas sometidas a gran presión. Un ejemplo es el despliegue de equipos operativos de Frontex, a pocos días del comienzo de la guerra de Ucrania, febrero de 2022, en las fronteras de Rumanía²⁹⁵ con el vecino país de la UE, Moldavia, en base al citado acuerdo de estatuto, para gestionar el flujo masivo de personas.

El apoyo de Frontex ha consistido principalmente en el despliegue de cientos de agentes del cuerpo permanente para apoyar en las labores de gestión de fronteras y en la provisión de equipamiento técnico²⁹⁶. A medida que la situación bélica se fue deteriorando, el apoyo operativo de la Agencia sobre el terreno se fue incrementando con el despliegue de más agentes en Rumanía, Moldavia y Estonia. Unos 500 agentes del cuerpo permanente han estado trabajando a lo largo de toda la frontera oriental, desde Finlandia hasta Rumanía, además de los más de 350 agentes que trabajan en el resto de las fronteras entre la UE y Ucrania²⁹⁷.

Además, desde el inicio del conflicto armado, la Agencia activó un mecanismo de respuesta permanente a las crisis (24/7). A través de este mecanismo, Frontex proporciona actualizaciones periódicas a los Estados miembros y a las

²⁹⁴ <https://www.euronews.com/my-europe/2023/03/02/ukrainian-refugee-flows-maybe-not-even-a-crisis-commissioner-johansson> Recuperado 2 Marzo, 2023.

²⁹⁵ <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-to-send-additional-officers-to-romania-B4NI2h> Recuperado 2 Marzo, 2023.

²⁹⁶ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/In_Brief_2022/2022_in_brief.pdf Recuperado 1 Marzo, 2023.

²⁹⁷ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/In_Brief_2022/2022_in_brief.pdf, pp. 7. Recuperado 1 Marzo, 2023.

instituciones de la UE sobre la situación en las fronteras con Ucrania y supervisa los flujos migratorios para apoyar las actividades operativas, incluida la facilitación de los pasos fronterizos y de los corredores humanitarios de evacuación²⁹⁸.

Los vuelos de retorno humanitario fue otra de las formas en la que la Agencia brindó apoyo a ciudadanos que no eran ni ucranianos ni de la UE y que trataban de huir de la guerra. La Agencia fletó aviones o gestionó la compra billetes de avión en vuelos comerciales para el regreso de estos ciudadanos a sus países de origen. En 2022, más de un millar de personas se beneficiaron de estos vuelos humanitarios de retorno, por ejemplo, vuelos desde Polonia a Armenia, Azerbaiyán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán, en cooperación con las embajadas correspondientes²⁹⁹.

El 28 de junio de 2022 tuvo lugar en Moldavia, la *Conferencia Internacional sobre medidas de apoyo en respuesta a la crisis generada por la guerra de Ucrania*, organizada por Frontex y las autoridades de Moldavia, con el objetivo de reunir a los representantes de las autoridades fronterizas de los Estados miembros, de Ucrania, de las instituciones de la UE y de organizaciones internacionales, para poner en común las experiencias extraídas en las diferentes respuestas operativas a la citada crisis³⁰⁰. En concreto se analizaron las medidas adoptadas por los Estados miembros y las instituciones europeas entre las que figuraban el apoyo operativo brindado por Frontex, la introducción del mecanismo de protección temporal por parte de la Comisión Europea³⁰¹ y las reubicaciones de solicitantes de asilo de Moldavia en Estados miembros de la UE³⁰². Con especial énfasis se abordó la protección de los derechos fundamentales de los refugiados, así como las posibles medidas para contrarrestar el impacto de la guerra en la delincuencia transfronteriza. Una de las conclusiones fue el alto riesgo de trata de seres humanos

²⁹⁸ Idem

²⁹⁹ Idem

³⁰⁰ <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-and-moldova-host-international-conference-on-ukraine-and-border-security-d6qZo6>. Recuperado 2 Marzo, 2023.

³⁰¹ Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

³⁰² <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-and-moldova-host-international-conference-on-ukraine-and-border-security-d6qZo6>. Recuperado 2 Marzo, 2023.

detectado en la región, debido a que la mayoría de los refugiados procedentes de Ucrania eran mujeres y niños³⁰³.

La capacitación profesional ofrecida por la UE a las autoridades fronterizas de Ucrania también ha sido considerada como prioritaria, en aras a formar a oficiales fronterizos de ese país para una gestión más eficaz de sus fronteras, para la protección de víctimas e identificación de personas vulnerables, así como la lucha contra el contrabando y tráfico de armas. Todas estas medidas son relevantes, dada la importancia estratégica a largo plazo en el contexto del proceso de preadhesión de Ucrania a la UE³⁰⁴.

Además, en un entorno extremadamente dinámico y diverso, la seguridad fronteriza de Ucrania debe ser comprendida en interconexión con las tendencias del entorno de seguridad regional e internacional³⁰⁵. En el futuro, la introducción progresiva del concepto de gestión integrada de fronteras europea (GIFE) será un requisito necesario para la plena adhesión de Ucrania a la UE³⁰⁶. Esto va a permitir la armonización de los servicios de guardia de fronteras del citado país con otros actores relevantes de la GIFE, como la Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas (Frontex). Esta armonización está basada entre otras, en el desarrollo y tratamiento de la información y los análisis de riesgos, esenciales para una protección eficaz de las fronteras, base adecuada para la prevención de la delincuencia transfronteriza, el contrabando y la trata de personas.

³⁰³ Ministry of Social Policy records cases of human trafficking involving Ukrainian refugees. Recuperado 2 Marzo, 2023, de <https://www.pravda.com.ua/eng/news/2023/03/1/7391538/>

³⁰⁴ El 22 de febrero de 2023, en el marco del proyecto de apoyo de la UE al refuerzo de la Gestión Integral de Fronteras en Ucrania (EU4IBM) formó a agentes del Servicio Estatal de Guardia de Fronteras de Ucrania (SBGS) en el uso de mini escáneres móviles para la inspección de vehículos ligeros con el fin de prevenir el contrabando de objetos ilícitos, incluidas armas. Recuperado 2 Marzo, 2023, de https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu-enhances-border-control-capacities-state-border-guard-service-ukraine_en

³⁰⁵ Ivanivna, K. T., Yevhenovych, K. O., y Petrivna, S. N. (2019). Hybrid threats in the civil security sector in Ukraine. *Проблеми законності*, (147), 163-175.

³⁰⁶ Liashuk, R., y Tsaruk, A. (2021, Marzo). Experience of Information and Analytical Activities in the Field of Border Protection of the European Union. In *International Conference on Economics, Law and Education Research (ELER 2021)* (pp. 180-185). Atlantis Press.

Como ha sido mencionado, dada la importancia en el análisis y tratamiento de la información, la agencia Frontex en estrecha cooperación con los países socios estableció redes para el análisis conjunto de riesgos en el ámbito de la gestión integrada de las fronteras: 1. La Red Frontex de Análisis de Riesgos (FRAN) incluye unidades de análisis de riesgos de agencias fronterizas de todos los Estados miembros de la UE. 2. La Red de Análisis de Riesgos de las Fronteras Occidentales (WB-RAN) está concebida para la cooperación con los países de los Balcanes Occidentales 3. La Red de Análisis de Riesgos en las Fronteras Orientales (EP-RAN) que fue creada para cooperar con los servicios de guardia de fronteras de la región, entre los que se encontraba Ucrania³⁰⁷. El mecanismo de intercambio de información y análisis conjunto de riesgos se acordó a nivel de los responsables del Servicio Estatal de Guardia de Fronteras de Ucrania (SBGS) y de la Agencia Frontex³⁰⁸.

En el marco de cooperación trazado en el marco de la GIFE, cabe señalar que Ucrania tiene elaborada su *Estrategia nacional de Gestión Integrada de Fronteras* para un período que cubre hasta 2025³⁰⁹, donde se definen los distintos actores nacionales encargados de la gestión de las fronteras del país, además de establecer los cauces de cooperación a nivel intrainstitucional, nacional e internacional para alcanzar los objetivos de la política nacional en el ámbito de la GIFE. También se definen las principales funciones del sistema de análisis de riesgos, entre ellas: mejorar el marco normativo y adaptar el análisis de riesgos al modelo europeo CIRAM 2.0³¹⁰; garantizar la formación profesional de las unidades que se ocupan del análisis de riesgos, mejorar el intercambio de información interinstitucional;

³⁰⁷ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/EB_RAN_2011.pdf.

Recuperado 4 Marzo, 2023.

³⁰⁸ Kupriienko, D. "Analysis of current development trends of the border security management system of the European Union" en Liashuk, R., & Tsaruk, A. (2021, March). Experience of Information and Analytical Activities in the Field of Border Protection of the European Union. In International Conference on Economics, Law and Education Research (ELER 2021) (pp. 180-185). Atlantis Press.

³⁰⁹ On approval of the Integrated Border Management Strategy for the period up to 2025, Order of the Cabinet of Ministers Ukraine of 24.07.2019, No. 687-r. Recuperado 4 Marzo, 2023, de <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-%D1%80#top> Про схвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року.

³¹⁰ https://frontex.europa.eu/assets/CIRAM/en_CIRAM_brochure_2013.pdf

aplicar soluciones informáticas para garantizar la automatización del proceso de análisis y la elaboración de perfiles de riesgo³¹¹.

En los últimos años, la política exterior de Ucrania ha estado orientada hacia su integración a la Unión Europea. El Servicio Estatal de Guardia de Fronteras de Ucrania fue una de las primeras instituciones en reformar sus actividades y adecuar sus planteamientos de gestión de fronteras para adaptarlos a las normas de la UE³¹².

Asimismo, en enero de 2022, Frontex y el Servicio Estatal de Guardia de Fronteras firmaron un acuerdo de subvención por valor de 12 millones de euros para apoyar a los agentes de fronteras ucranianos en el desempeño de sus funciones cotidianas en materia de GIFE. El apoyo económico ira destinado a la adquisición de equipamiento técnico, como uniformes de invierno y ropa de abrigo para los guardias fronterizos, generadores eléctricos, centrales portátiles, cocinas de campaña y vehículos de patrulla, entre otros. Estos equipos técnicos se utilizarán para fines de gestión civil de fronteras en las fronteras occidentales de Ucrania con los Estados miembros de la UE, así como con Moldavia. Además, este apoyo por parte de la Agencia va a permitir la preparación técnica del Servicio Estatal de Guardia de Fronteras de Ucrania para acoger en un futuro operaciones conjuntas de Frontex y el SBGS³¹³. Estas operaciones no pueden ser llevadas a cabo de momento porque el principal instrumento jurídico que enmarca la cooperación entre Frontex y Ucrania es un *Acuerdo de Trabajo* firmado en 2007³¹⁴.

Con la entrada en vigor del nuevo reglamento de la Agencia (2019), y ante la posibilidad de avanzar hacia una intensificación en la cooperación en un futuro próximo, como es el desarrollo de operaciones conjuntas para la gestión de fronteras en territorio ucraniano, sin duda, se requerirá el inicio de negociaciones

³¹¹ Korystin, O. Ye. y Svyrydyuk, N. P. (2020), "Methodological principles of risk assessment in law enforcement activity", *Nauka i pravooxorona*, vol. 3, pp. 191-197. DOI: [https://doi.org/10.36486/np.2020.3\(49\).19](https://doi.org/10.36486/np.2020.3(49).19)

³¹² Liashuk, R., y Tsaruk, A. (2021, Marzo). Experience of Information and Analytical Activities in the Field of Border Protection of the European Union. In *International Conference on Economics, Law and Education Research (ELER 2021)* (pp. 180-185). Atlantis Press.

³¹³ <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-stands-with-ukraine-koMhllh> Recuperado 2 Marzo, 2023.

³¹⁴ https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Working_Arrangements/WA_with_Ukraine.pdf Recuperado 3 Marzo, 2023.

de un Acuerdo de Estatuto entre la UE y Ucrania, cuando las condiciones de seguridad y estabilidad lo permitan³¹⁵.

4.8. LA COMUNIDAD AFIC (AFRICA-FRONTEx INTELLIGENCE COMMUNITY) Y LA COOPERACIÓN CON EL CONTINENTE AFRICANO

Desde la crisis migratoria de 2015, la UE ha puesto en marcha diversas medidas para mejorar el control de sus fronteras exteriores y la gestión de los flujos migratorios, entre las que se encuentra la cooperación con África. En noviembre de 2015, los dirigentes de la UE y de África acordaron el *Plan de Acción de La Valeta*³¹⁶, que comprendía 16 medidas concretas para hacer frente a la afluencia masiva de migrantes a Europa. Dos años más tarde, en febrero de 2017, los dirigentes de la UE acordaron nuevas medidas para reducir las llegadas irregulares por la ruta a través del mediterráneo central³¹⁷.

Actualmente, la Unión Europea coopera con los países africanos a través de múltiples marcos, entre los que se encuentra principalmente el *Acuerdo de Cotonú*³¹⁸ y la *Estrategia conjunta África-UE*³¹⁹. Además de estos acuerdos, el Consejo de la UE

³¹⁵ <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/helping-ukrainian-border-guards-secure-borders-in-harsh-winter-conditions-VkdY9m> Recuperado 3 Marzo, 2023.

³¹⁶ Un conjunto de medidas políticas y operativas para mejorar la cooperación entre los países africanos y europeos con el objetivo de proporcionar un marco para la gestión humana y sostenible de la migración a ambos lados del Mediterráneo. Recuperado 5 Marzo, 2023, de https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/joint-valletta-action-plan-jvap_en

³¹⁷ Malta Declaration by the members of the European Council on the external aspects of migration: addressing the Central Mediterranean route. Recuperado 5 Marzo, 2023, de <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/02/03/malta-declaration/>

³¹⁸ El Acuerdo de Cotonú es el marco general de las relaciones de la UE con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). Abarca las relaciones de la UE con 79 países, 48 de ellos del África subsahariana. Recuperado 5 Marzo, 2023, de <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/cotonou-agreement/>

³¹⁹ La estrategia conjunta África-UE se adoptó en 2007 como cauce formal de las relaciones de la UE con los países africanos. Esta estrategia fue acordada por la Unión Africana y las instituciones de la UE, así como por los países africanos y los estados miembros de la UE. Joint communication to the European parliament and the Council for a renewed impetus of the Africa-EU Partnership. JOIN (2017) 17 final. Recuperado 5 Marzo, 2023, de <https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=JOIN:2017:17:FIN&from=EN>

ha adoptado tres estrategias regionales para una cooperación más específica con el Cuerno de África³²⁰, el Golfo de Guinea³²¹ y el Sahel³²². Para la concreción de los ámbitos de cooperación, África y la UE organizan diálogos formales de carácter regular, como la conocida Cumbre *Unión Europea-Unión Africana*³²³. En la última Cumbre celebrada en febrero de 2022, los líderes africanos y europeos acordaron diseñar una hoja de ruta conjunta con un paquete de medidas destinadas a reforzar diversos ámbitos de la cooperación entre los dos continentes³²⁴.

En cuanto a las medidas relativas al ámbito migratorio, se acordó la elaboración de una acción conjunta³²⁵ para el refuerzo de la capacitación profesional, incluso con instituciones africanas dedicadas a la migración, con el objetivo de prevenir la migración irregular, reforzar la cooperación contra el contrabando y la trata de seres humanos, apoyar *la gestión integrada de las fronteras* y lograr soluciones duraderas para los solicitantes de asilo, los refugiados y los migrantes vulnerables que necesiten protección internacional.

Para hacer frente a los diferentes desafíos transnacionales se requiere una estrecha colaboración con los países vecinos de Europa, lo que incluye evidentemente al continente africano. La ruta de África Occidental a través de la región del Sahel, zona histórica por servir a todo tipo de tránsitos, ha sido y es de vital relevancia en cuanto a flujos migratorios se refiere. África y Europa se enfrentan a importantes retos geoestratégicos y amenazas a la seguridad relacionadas con la criminalidad transfronteriza, donde las redes criminales

³²⁰ Council conclusions on the EU Horn of Africa regional action plan 2015-2020

³²¹ EU strategy on the Gulf of Guinea

³²² Sahel regional action plan 2015-2020

³²³ Los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Africana (UA) y la Unión Europea (UE) se reunieron los días 17 y 18 de febrero de 2022 bajo la Copresidencia del presidente del Consejo Europeo y del presidente de la Unión Africana. Recuperado 5 Marzo, 2023, de <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2022/02/17-18/>

³²⁴ VI Cumbre Unión Europea - Unión Africana: Una visión conjunta para 2030. Recuperado 5 Marzo, 2023, de <https://www.consilium.europa.eu/media/54412/final/declaration-en.pdf>

³²⁵ <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2022/02/17-18/>
Recuperado 5 Marzo, 2023.

aprovechan las condiciones geográficas y la ausencia o escasez de control en ciertas áreas remotas.

Por ende, Europa ha incluido nuevos recursos para reforzar la capacidad operativa del continente africano en la gestión de sus fronteras. Uno de los instrumentos y el más relevante con el que cuenta actualmente la UE en esta materia, es la Agencia Europea para la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex).

La implementación de una gestión integrada de fronteras en África sigue siendo un reto, debido a diversos factores, entre ellos, geográficos y estructurales, dada la vasta extensión de los territorios y la remota ubicación de fronteras terrestres y marítimas, junto con la limitación de recursos. Otro es la coordinación y el intercambio de información entre los diferentes servicios, lo cual es la base del concepto de gestión integrada de fronteras. Aquí, la Agencia Frontex, se erige en elemento clave para acompañar al continente africano a través de la cooperación en esta materia.

Uno de los aspectos más desarrollados en la cooperación entre la Agencia y los países africanos es el ámbito del Análisis de Riesgos. El objetivo de esta colaboración ha sido el acompañamiento en el refuerzo de estructuras nacionales de intercambio de información y de coordinación interinstitucional de los países socios del continente africano. Con vistas a este propósito, Frontex estableció "*La Comunidad África-Frontex (AFIC)*"³²⁶, organizando su primera reunión en Madrid (España) los días 14-15 de abril de 2010³²⁷. AFIC nace para proporcionar un marco de intercambio de información estratégica y hacer frente a retos comunes vinculados con el tráfico ilícito de migrantes, y las amenazas a la seguridad fronteriza que afectan a los países africanos y a la UE. El concepto de esta colaboración se basó en gran medida en el modelo ya existente de la Red de Análisis de Riesgos de Frontex (FRAN) con los estados miembros de la UE y en las dos redes regionales de análisis de riesgos anteriormente mencionadas (la Red de Análisis de Riesgos de los Balcanes Occidentales - WB-RAN y la EaP-RAN, la red de análisis de riesgos de las Fronteras Orientales). Las diferentes redes y comunidades de

³²⁶ The Africa-Frontex Intelligence Community (AFIC), reúne regularmente analistas de Frontex y de la policía de frontera de los países socios de África. Por lo que se trata de una plataforma de encuentro regular en el marco de la colaboración entre servicios policiales.

³²⁷ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/AFIC/AFIC_report_2015.pdf Recuperado 4 Marzo, 2023.

análisis de riesgos son gestionadas y apoyadas por la Unidad de Análisis de Riesgos de Frontex³²⁸.

La plataforma de AFIC reúne a analistas de Frontex con analistas procedentes de las autoridades fronterizas africanas. Además, en el seno de esta estructura se han podido llevar a cabo actividades de capacitación profesional para elaborar estrategias nacionales y regionales, establecer sistemas integrados de gestión de fronteras, reforzar las respuestas operativas, así como mejorar la recogida, el intercambio y el análisis de datos pertinentes relacionados con la seguridad fronteriza.

La Comunidad AFIC representa un tipo de relación o cooperación multilateral³²⁹ y es la única red regular en esta materia entre una Agencia europea y el continente africano. Desde sus inicios en 2010, esta cooperación entre Frontex y los países africanos ha brindado una oportunidad para generar entendimiento mutuo y crear un debate constructivo basado en la confianza de sus socios, hecho reflejado en el incremento del número de países socios participantes en la citada red, el cual ha ido aumentando de forma constante a lo largo de los años³³⁰. Los informes anuales conjuntos del AFIC³³¹ son un resumen de las cuestiones tratadas por los países participantes en esas reuniones regulares celebradas cada año, abordando cuestiones sobre migración irregular, así como también sobre seguridad fronteriza y la delincuencia organizada (Frontex, 2016, 2017).³³²

Según consta en su Informe anual de 2017, si bien los principios básicos de la comunidad AFIC (naturaleza informal, participación a nivel de analistas, flexibilidad, cooperación basada en el beneficio mutuo y confianza entre los

³²⁸ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/AFIC/AFIC_2017.pdf
Recuperado 4 Marzo, 2023.

³²⁹ Moraczewska, A. (2020). The Africa-Frontex Intelligence Community: The EU-African information sharing platform on migration and border issues. In *Expanding Boundaries* (pp. 39-54). Routledge

³³⁰ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/AFIC/AFIC_2017.pdf
pp. 8. Recuperado 4 Marzo, 2023.

³³¹ Idem

³³² Léonard, S., y Kaunert, C. (2022). The securitisation of migration in the European Union: Frontex and its evolving security practices. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48(6), 1417-1429.

participantes) permanecieron sin cambios, la citada red fue alcanzado un cierto nivel de madurez y estabilidad en cuanto a “comunidad de expertos”. Esto se hizo especialmente evidente en la capacidad de los analistas de la red de generar análisis de riesgos conjuntos, la confianza entre sus socios participantes y su expansión geográfica³³³.

Además, la Comunidad AFIC fue ganando mayor visibilidad en la región, entre las diferentes iniciativas regionales ya existentes, como los Procesos de Rabat³³⁴ y Jartum³³⁵ y el G-5 Sahel³³⁶. El incremento en el número participantes³³⁷, casi 30 países africanos participan³³⁸, y el creciente reconocimiento por parte de la UE en la relevancia de esta comunidad (la red AFIC se contempló por primera vez en el *Plan de Acción de la UE contra tráfico de migrantes*³³⁹) posicionó al AFIC como plataforma única para el intercambio de información estratégica y de análisis de riesgos con países socios de África³⁴⁰.

³³³ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/AFIC/AFIC_2017.pdf pp. 9. Recuperado 4 Marzo, 2023.

³³⁴ El Proceso de Rabat es un diálogo intergubernamental sobre migración que reúne a los países de origen, tránsito y destino a lo largo de las rutas migratorias que unen África central, occidental y septentrional con Europa, con miras a abordar cuestiones de migración y desarrollo. Recuperado 4 Marzo, 2023, de https://www.icmpd.org/file/download/53923/file/MMD_Factsheet_2021.pdf

³³⁵ El Proceso de Jartum es una plataforma para la cooperación política entre los países a lo largo de la ruta migratoria entre el Cuerno de África y Europa. Su objetivo es establecer un diálogo continuo para mejorar la cooperación en materia de migración y movilidad. Recuperado 4 Enero, 2023, de <https://www.khartoumprocess.net/>

³³⁶ La Fuerza Conjunta G5 Sahel (la Force conjointe du G5 Sahel "FC-G5S") se estableció en 2017 para responder a la expansión de grupos extremistas armados y violentos y al deterioro de la situación de seguridad en la región. Los jefes de Estado de los países del G5 Sahel (Burkina Faso, Chad, Malí, Mauritania y Níger) crearon esta iniciativa. Recuperado 4 Marzo, 2023, de <https://www.ohchr.org/en/countries/africa-region/project-supporting-g5-sahel-joint-force-implementation-human-rights-and-international-humanitarian>

³³⁷ https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2013/General_Report_EN.pdf pp.13 Recuperado 4 Marzo, 2023.

³³⁸ <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/africa-frontex-intelligence-community-meets-in-senegal-sRP1tC>

³³⁹ EU Action Plan against migrant smuggling (2015 - 2020), Brussels 27.05.2015, COM (2015) 285 final, pp.5. Recuperado 4 Marzo, 2023, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0285&from=EN>

³⁴⁰ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/AFIC/AFIC_2017.pdf pp. 9. Recuperado 4 Marzo, 2023.

El éxito y la consolidación de esta red llevó a la Agencia Frontex en 2017 a implementar un proyecto de tres años financiado por la Comisión Europea (1 septiembre 2017 a 31 agosto 2020, posteriormente prorrogado hasta febrero de 2023³⁴¹) para reforzar la capacidad de los países que formaban parte del AFIC a mejorar los análisis de riesgos, a través de la formación de analistas y la creación de Células de Análisis de Riesgo (RAC) en sus países³⁴². La formación consistió en cursos de dos semanas sobre materias relacionadas con la elaboración de análisis de riesgos, impartidas en la Escuela de Policía Nacional en Ávila (España)³⁴³.

No obstante, el elemento vertebral actualmente de esta comunidad AFIC son las denominadas *Células de Análisis de Riesgos*, creadas a través de la financiación del citado proyecto e implementado por la Agencia Frontex para el establecimiento y equipamiento técnico de las mismas.

Las células están dirigidas por analistas locales de cada país, formados por Frontex, cuya función es recopilar y analizar datos sobre la delincuencia transfronteriza y apoyar a sus propias autoridades nacionales a mejorar la gestión de sus fronteras³⁴⁴. Las células de análisis de riesgos se encuadran en las propias estructuras nacionales y bajo gestión exclusiva del país receptor³⁴⁵. La cooperación entre las diferentes células de riesgo y Frontex, *en total ocho (Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal y Togo)*³⁴⁶, permitirá recopilar información

³⁴¹ <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eight-afic-risk-analysis-cells-set-a-benchmark-in-africa-uwxHJU> Recuperado Marzo, 2023.

³⁴² Strengthening of AFIC project as an instrument to fight serious cross-border crimes affecting Africa and the EU. Recuperado 4 Marzo, 2023, de https://op.europa.eu/o/opportal-service/download-handler?_identifier=4915a6be-f5b9-11e7-b8f5_01aa75ed71a1&format=pdf&language=en&productionSystem=cellar&part= Recuperado 4 Marzo, 2023.

³⁴³ <https://www.diariodeavila.es/Noticia/ZA40E157B-9F81-3437-B734AD63D14460AC/201809/Clausura-del-primer-Curso-AFIC> Recuperado 4 Marzo, 2023.

³⁴⁴ <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eight-afic-risk-analysis-cells-set-a-benchmark-in-africa-uwxHJU> Recuperado 4 Marzo, 2023.

³⁴⁵ <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-opens-first-risk-analysis-cell-in-niger-HQIoKi> Recuperado 4 Marzo, 2023.

³⁴⁶ <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eight-afic-risk-analysis-cells-set-a-benchmark-in-africa-uwxHJU> Recuperado 4 Marzo, 2023.

estratégica y dar seguimiento regular a los principales desafíos de seguridad transfronteriza que afectan tanto a África como a Europa³⁴⁷.

Asimismo, se observa que la comunidad AFIC, además de su reconocimiento a nivel de la UE, se ha consolidado plenamente en el continente africano como estructura de cooperación entre África y Frontex en materia de análisis de riesgos. Este hecho ha quedado corroborado a través de la conocida como “*Declaración de Niamey*”³⁴⁸ donde se incluye al AFIC como instrumento necesario de cooperación entre África y Frontex. Concretamente en el punto 2 de esta Declaración, relativo a reforzar los instrumentos nacionales para la coordinación en la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos, se menciona específicamente:

Sobre la base de AFIC (Africa-Frontex Intelligence Community), reforzar la cooperación con la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) y establecer asociaciones operativas entre los países de origen y tránsito de los flujos migratorios y la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, en particular, desarrollando aún más el intercambio de información y el trabajo analítico conjunto sobre la gestión de las fronteras, incluida la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes, la trata de seres humanos y otras actividades ilícitas que afectan a la seguridad de las fronteras...

En este sentido, se vislumbra que los cimientos para seguir construyendo la cooperación con el continente africano ya existen y que junto al marco jurídico ofrecido por el nuevo reglamento de Frontex (2019), se abre un amplio abanico de

³⁴⁷ Moser, C., Ferahkaya, R., y Märtin, L. (2020). Frontex goes Africa: On Pre-emptive Border Control and Migration Management.

³⁴⁸ Los ministros de Interior y Asuntos Exteriores de Alemania, Burkina Faso, Chad, Costa de Marfil, España, Francia, Italia, Libia, Mali, Mauritania, Níger, Senegal, así como la Unión Europea, las Naciones Unidas, la Comisión de la Unión Africana, las Secretarías del G5 Sahel y la Comunidad de estados del Sahel (CEN-SAD), se reunieron en Niamey el 16 de marzo de 2018, por invitación de Níger, que ostentaba la Presidencia del G5 Sahel, para mejorar la coordinación de la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos entre los países de origen, tránsito y destino. A la reunión asistieron la Organización Internacional para las Migraciones, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Recuperado 5 Marzo, 2023, de https://www.eeas.europa.eu/node/41545_en

posibilidades y oportunidades para extender a otros ámbitos de la gestión integrada de fronteras la futura cooperación entre Frontex y los países africanos.

V. UN MANDATO REFORZADO PARA LA GIFE

CAPÍTULO V. UN MANDATO REFORZADO PARA LA GIFE

5.1. EUROPEAN STANDING CORPS: EL NUEVO CUERPO PERMANENTE

Las competencias de Frontex han sido ampliadas a raíz de la entrada en vigor del nuevo reglamento (2019), lo que ha supuesto una mayor asignación económica, casi triplicando su presupuesto desde 2016³⁴⁹, y un incremento en el número de funciones operativas para garantizar la gestión integrada de fronteras exteriores. A tal fin, y para respaldar los requerimientos operativos actuales y futuros, el nuevo reglamento reforma la *Guardia Europea de Fronteras y Costas* otorgando a la Agencia un *mandato reforzado* y, en particular, dotándola de la autonomía necesaria en forma de un “Cuerpo Permanente” o “Standing Corps”, su nombre en inglés. A diferencia del anterior reglamento (2016) que incluía una *reserva de reacción rápida* de 1.500 efectivos, el nuevo *Cuerpo Permanente* prevé contar con hasta 10.000 miembros³⁵⁰ operativos para 2027³⁵¹, en aras a cubrir los requerimientos operativos con recursos humanos suficientes y tratando de dar una solución duradera a las periódicas aportaciones de personal procedente de los Estado miembros³⁵².

Con el objetivo de supervisar el proceso de creación del Cuerpo Permanente, se han establecido una serie de plazos para que la Comisión Europea lleve a cabo una evaluación del número total de efectivos reclutados³⁵³, las aportaciones de

³⁴⁹ Presupuesto anual de Frontex: De 254 millones de euros en 2016, fecha del anterior reglamento, a 754 millones en 2022. Recuperado 1 Febrero, 2023, de <https://www.statista.com/statistics/973052/annual-budget-frontex-eu/#statisticContainer>

³⁵⁰ Esta capacidad de 10 000 miembros de personal operativo representa la capacidad máxima disponible requerida para abordar de manera eficaz las necesidades operativas, actuales, incluida la capacidad de reacción rápida para hacer frente a crisis futuras.

³⁵¹ Art. 5.2, Reglamento (UE) 2019/1896 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas

³⁵² CRISTÓBAL, D. M. (2022). La Frontera Exterior Europea, entre la ayuda humanitaria y la política de seguridad de la Unión Europea. *Revista Universitaria Europea* N^o, 37, 155-182.

³⁵³ Art. 59, Reglamento (UE) 2019/1896 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas: A más tardar el **31 de diciembre de 2023**, y sobre la base, en particular, de los informes a que se refieren el artículo 62, apartado 10, y el artículo 65, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo una revisión del número total y la composición del cuerpo permanente, incluido el tamaño de las contribuciones individuales de cada Estado miembro al cuerpo permanente, así como de la experiencia y profesionalidad del cuerpo permanente

personal por parte de cada Estado miembro a dicho Cuerpo permanente³⁵⁴, así como de su formación, experiencia y profesionalidad³⁵⁵, y cuyos resultados deben ser presentados antes de marzo de 2024³⁵⁶.

Asimismo, el artículo 54 del citado reglamento establece cuatro categorías en las que se distribuye el Cuerpo Permanente: a) *categoría 1*: miembros del personal estatutario, reclutados y contratados directamente por la Agencia Frontex³⁵⁷; b) *categoría 2*: personal adscrito a la Agencia en comisión de servicios de *larga duración*,

y de la formación que recibe. La revisión también examinará si es necesario mantener la reserva de reacción rápida como parte del cuerpo permanente. La revisión describirá y tendrá en cuenta las necesidades operativas existentes y potenciales del cuerpo permanente para cubrir las capacidades de reacción rápida, las circunstancias significativas que afecten a las capacidades de los Estados miembros para contribuir al cuerpo permanente y la evolución del personal estatutario en cuanto a la contribución de la Agencia al cuerpo permanente. Antes del **29 de febrero de 2024**, la Comisión presentará, en su caso, propuestas adecuadas de modificación de los anexos I, II, III y IV. Cuando la Comisión no presente una propuesta, deberá explicar el motivo.

³⁵⁴ Las contribuciones anuales de cada Estados miembro aparecen recogidas en el anexo II del Reglamento (UE) 2019/1896 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

³⁵⁵ Considerando 5, Reglamento (UE) 2019/1896 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas

³⁵⁶ Considerando 6, Reglamento (UE) 2019/1896 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

³⁵⁷ Art. 55, Reglamento (UE) 2019/1896 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas: La Agencia aportará al cuerpo permanente miembros de su personal estatutario (categoría 1) que serán desplegados en zonas de operaciones como miembros de los equipos con las funciones y competencias contempladas en el artículo 82, incluida la función de gestionar el equipamiento propio de la Agencia. En el proceso de contratación, la Agencia garantizará que se seleccionen únicamente candidatos que demuestren un alto grado de profesionalidad, respeten estrictos valores éticos y posean unas competencias lingüísticas adecuadas.

aportados por los Estados miembros³⁵⁸; c) *categoría 3*³⁵⁹: personal proporcionado por los Estados miembros para despliegues de *corta duración*³⁶⁰; y d) *categoría 4*³⁶¹:

³⁵⁸ Art. 56, Reglamento (UE) 2019/1896 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas: Los Estados miembros contribuirán al cuerpo permanente enviando personal operativo en comisión de servicios a la Agencia como miembros de los equipos (categoría 2). La duración de las comisiones de servicio individuales será de veinticuatro meses. Con el consentimiento del Estado miembro de acogida y de la Agencia, las comisiones de servicio individuales se podrán prorrogar una vez por otros doce o veinticuatro meses. Para facilitar la aplicación del sistema de ayuda financiera a que se refiere el artículo 61, la comisión de servicios se iniciará, por regla general, al principio de un año civil.

³⁵⁹ Anexo III: Contribuciones anuales de los Estados al cuerpo permanente para despliegues de corta duración de personal de conformidad con el artículo 57. En el caso de España, las contribuciones por año serían las siguientes: 266 (2021), 259 (2022), 296 (2023), 315 (2024), 370 (2025), 389 (2026) y 407 (2027 y posteriores). Únicamente cuando del análisis de riesgos (art. 29) o evaluación de vulnerabilidad (art. 32), un Estado miembro se encuentra ante una situación que podría afectar de manera sustancial a la ejecución de sus funciones nacionales, la aportación de dicho Estado miembro no excederá de la mitad de la contribución prevista en este anexo III. En Sánchez, M.A.A., 2019. Reglamento 2019/1896/UE sobre la guardia europea de fronteras y costas. *bie3: Boletín IEEE*, 16, pp.646-666.

³⁶⁰ Art. 57, Reglamento (UE) 2019/1896 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costa: Además de las comisiones de servicio de conformidad con el artículo 56, a más tardar el 30 de junio de cada año, los Estados miembros contribuirán al cuerpo permanente designando a guardias de fronteras y a otro personal pertinente para la lista nacional provisional de personal operativo disponible para despliegues de corta duración (categoría 3), de acuerdo con las contribuciones indicadas en el anexo III y con el número específico y perfiles del personal decididos por el consejo de administración para el año siguiente, conforme al artículo 54, apartado 4. Las listas nacionales provisionales del personal operativo designado se comunicarán a la Agencia. Se confirmará a la Agencia la composición definitiva de la lista anual tras la conclusión de las negociaciones bilaterales anuales a más tardar el 1 de diciembre de ese año. Cada Estado miembro velará por que el personal operativo designado esté disponible a petición de la Agencia de conformidad con las modalidades definidas en el presente artículo. Cada miembro del personal estará disponible durante un período de hasta cuatro meses dentro de un año civil. No obstante, los Estados miembros podrán decidir desplegar a un miembro del personal por un período superior a cuatro meses. Esa ampliación se contabilizará como una contribución separada del Estado miembro al mismo perfil o a otro perfil requerido si el miembro del personal posee las competencias necesarias.

³⁶¹ Esta categoría 4 ha sido incorporada durante el proceso de negociación. Ver, «Doc. Consejo 8498/19, Resultado de la primera lectura del Parlamento Europeo y corrección de errores», de 23/10/2019. Anexo IV: Contribuciones que los Estados miembros deben aportar

personal que forma parte de la *reserva de reacción rápida* para intervenciones fronterizas rápidas³⁶² en cualquier frontera exterior europea³⁶³. El perfil del personal operativo debe estar compuesto de guardias de fronteras, escoltas para retornos, especialistas en retorno, así como otro tipo de perfiles³⁶⁴.

El personal estatutario (funcionarios pertenecientes a la Agencia) llevará el nuevo uniforme del cuerpo permanente de color azul y con insignias de la Unión y de la Agencia. Los miembros de los equipos que hayan sido enviados por los Estados miembros en comisión de servicios de larga duración o para despliegues de corta duración llevarán el uniforme del Cuerpo al que pertenezcan, además de un brazalete azul con las insignias de la Unión y de la Agencia³⁶⁵.

al cuerpo a través de la reserva de acción rápida de conformidad con el artículo 58. En el caso de España, la contribución asciende a 111 unidades. Sánchez, M. A. A. (2019). Reglamento 2019/1896/UE sobre la guardia europea de fronteras y costas. *bie3: Boletín IEEEE*, 16, 646-666.

³⁶² En caso de que alguna de las fronteras exteriores se encuentre bajo presión migratoria desproporcionada, la Agencia debe, por iniciativa propia y con el consentimiento del Estado miembro en cuestión, o a petición de dicho Estado miembro, organizar y coordinar intervenciones fronterizas rápidas y desplegar tanto equipos del cuerpo permanente como equipamiento técnico, incluido el contingente de equipamiento de reacción rápida. Considerando 49, Reglamento (UE) 2019/1896 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

³⁶³ Art. 58, Reglamento (UE) 2019/1896 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas: Los Estados miembros contribuirán al cuerpo permanente con una reserva de reacción rápida (categoría 4) que se activará para intervenciones fronterizas rápidas de conformidad con el artículo 37, apartado 2, y el artículo 39, siempre que ya se haya desplegado en su totalidad el personal operativo de las categorías 1, 2 y 3 para la intervención fronteriza rápida de que se trate. Cada Estado miembro será responsable de garantizar que el personal operativo esté disponible, sobre la base de los números y perfiles específicos decididos por el consejo de administración para el año siguiente, según se contempla en el artículo 54, apartado 4, a petición de la Agencia, dentro de los límites fijados en el anexo IV y de conformidad con las modalidades definidas en el presente artículo. Cada miembro del personal operativo estará disponible durante un período de hasta cuatro meses dentro de un año civil. Los despliegues específicos de la reserva de reacción rápida para intervenciones fronterizas rápidas tendrán lugar de conformidad con el artículo 39, apartados 11 y 13.

³⁶⁴ Considerando 58, Reglamento (UE) 2019/1896 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas

³⁶⁵ Art. 82.6, Reglamento (UE) 2019/1896 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas

Pero la principal novedad del Reglamento (2019) respecto al Reglamento (2016) no es tanto el establecimiento de un cuerpo permanente, sino el hecho de que al personal estatutario de la Agencia le hayan sido conferidos facultades ejecutivas o de coerción³⁶⁶.

El Cuerpo permanente será desplegado tanto en los Estados Miembros como en terceros países³⁶⁷, formando parte de los equipos de gestión de fronteras, de apoyo a la gestión de la migración, de retorno en operaciones conjuntas, en intervenciones fronterizas urgentes o cualquier otra actividad operativa relativa a la GIFE³⁶⁸. Esas actividades solo se podrán llevar a cabo con la autorización del Estado miembro o el tercer país de que se trate.

El objetivo de estos despliegues es complementar los esfuerzos de los Estados Miembros en la gestión de sus fronteras. Para el desarrollo efectivo de sus funciones, el personal operativo desplegado como miembro del cuerpo permanente debe disponer de todas las competencias necesarias para llevar a cabo las tareas de vigilancia de fronteras y control fronterizo (verificación de identidad y de nacionalidad, autorizar la entrada o rechazarla en frontera, estampado de pasaportes o el registro de huellas dactilares), así como en materia de retorno, incluidas aquellas que requieran facultades ejecutivas, definidas en la legislación nacional del Estado Miembro o en el propio Reglamento de la Agencia, de conformidad con el apartado 7 del artículo 55 del Reglamento. Ello implica, por lo

³⁶⁶ Fernández-Rojo, D. (2020). Els poders executius de la Guàrdia europea de Fronteres i Costes: del Reglament 2016/1624 al Reglament 2019/1896. *Revista Catalana de Dret Públic*, (60), 181-195.

³⁶⁷ La cooperación con terceros países es un elemento importante de la gestión europea integrada de las fronteras. Debe servir para promover las normas europeas en materia de gestión de las fronteras, intercambiar información y análisis de riesgos, apoyar a terceros países en el ámbito de la gestión de las fronteras y la migración, incluido mediante el despliegue del cuerpo permanente, cuando tal apoyo sea necesario para proteger las fronteras exteriores y la gestión eficaz de la política de migración de la Unión. Considerando 87, Reglamento (UE) 2019/1896 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas

³⁶⁸ Art. 100 Reglamento (UE) 2019/1896 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas. El consejo de administración adoptará las decisiones sobre perfiles y el número de miembros del personal operativo para la gestión de las fronteras y la migración dentro del cuerpo permanente, de conformidad con el artículo 54, apartado 4;

tanto, que los miembros de los equipos desplegados pueden ejercer esas “facultades ejecutivas”, bajo el mando y control del Estado miembro de acogida o en ciertos casos y bajo autorización, actuar en nombre del Estado Miembro. El personal estatutario estará sujeto a responsabilidad civil y penal, en las mismas condiciones de los miembros y fuerzas cuerpos de seguridad del Estado Miembro. Asimismo, en el ejercicio de estas competencias ejecutivas, el propio reglamento establece una responsabilidad por parte de la Agencia ante eventualidades derivadas de esa función coercitiva, propia y exclusiva de las fuerzas y cuerpos de seguridad nacionales³⁶⁹. El nuevo cuerpo permanente podrá llevar sus armas de fuego reglamentarias en el ejercicio de sus funciones, según contempla el anexo V del nuevo reglamento, cuyo uso deberá basarse en los principios jurídicos de necesidad, proporcionalidad, así como el deber de precaución.

Se observa, como plantea Fernandez-Rojo (2020), que el nuevo reglamento «confiere por primera vez poderes ejecutivos y coercitivos al cuerpo estatutario de la Guardia Europea de Fronteras y Costas»³⁷⁰ y es “lo más cercano que ha estado la Unión Europea de la creación de un cuerpo policial de fronteras europeo³⁷¹ cuando, en el año 1998, surgió una propuesta al respecto³⁷².

Tras un proceso de selección³⁷³, los miembros del cuerpo permanente, como todo funcionario policial, deberán cumplir un periodo de formación profesional y especializada sobre materias relacionadas con la gestión y vigilancia de fronteras, entre otras, recogidas en el Código de fronteras Schengen³⁷⁴. Los miembros de este

³⁶⁹ Considerando 59, Reglamento (UE) 2019/1896 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas

³⁷⁰ Fernández-Rojo, D. (2020). Els poders executius de la Guàrdia europea de Fronteres i Costes: del Reglament 2016/1624 al Reglament 2019/1896. *Revista Catalana de Dret Públic*, (60), 181-195.

³⁷¹ Carrasco, M. Á. E. (2021). La reforma de la guardia europea de fronteras y costas con el reglamento (UE) 2019/1896. *Revista de Derecho de la UNED (RDUNED)*, (27), 393-426.

³⁷² Resolución de 3 de abril de 1998 sobre las repercusiones de la ampliación de la Unión Europea en lo que respecta a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior, DOCE n C138 de 04.05.1998, A4-0107/98.

³⁷³ <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/we-are-recruiting-frontex-border-guards-qd1BSA> Recuperado 8 Marzo, 2023.

³⁷⁴ Art. 16, Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen)

nuevo cuerpo de policía de fronteras europeo, en concreto el personal perteneciente a la categoría 1, es decir, personal contratado directamente por la propia Agencia, realizan una formación básica de seis meses de duración. Aunque el nuevo reglamento de la Agencia prevé la posibilidad de crear un futuro centro de formación propio, para facilitar en mayor medida la inclusión de una *cultura europea común* en la formación impartida, los cursos de formación se realizan en la actualidad en centros de formación policiales de los estados miembros³⁷⁵. La Escuela de Policía Nacional en Ávila (España) fue pionera en acoger las primeras promociones del cuerpo permanente, donde se imparten las competencias teóricas y prácticas necesarias para su posterior despliegue en las fronteras exteriores europeas³⁷⁶.

En relación con el resto de las categorías (2, 3, 4) los Estados miembros tienen la obligación de contribuir con personal policial propio al nuevo cuerpo permanente de conformidad con lo establecido en el reglamento, a través de comisiones de servicio de larga duración y despliegues de corta duración³⁷⁷.

El nuevo Reglamento también aborda una cuestión importante: la posible merma en recursos humanos que podría suponer para los Estados Miembros, la creación del cuerpo permanente. De hecho, las aportaciones obligatorias impuestas a los Estados miembros generan una carga adicional para aquellos Estados Miembros cuyas fronteras exteriores se ven más afectadas. Por este motivo, se establece un *sistema de ayuda financiera* para garantizar la cooperación a largo plazo de los Estados Miembros a través de la aportación de personal policial al nuevo cuerpo permanente³⁷⁸. Esta ayuda financiera debe servir a los Estados miembros

³⁷⁵ Considerando 77, Reglamento (UE) 2019/1896 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas

³⁷⁶ <https://frontex.europa.eu/media-centre/multimedia/photos/basic-training-for-standing-corps-in-avila-spain-CXlaPU> Recuperado 7 Marzo, 2023.

³⁷⁷ Considerando 60, Reglamento (UE) 2019/1896 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas

³⁷⁸ Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.o 1296/2013, (UE) n.o 1301/2013, (UE) n.o 1303/2013, (UE) n.o 1304/2013, (UE) n.o 1309/2013, (UE) n.o 1316/2013, (UE) n.o 223/2014 y

para reclutar y formar personal adicional en aras a proporcionarles la flexibilidad necesaria para cumplir la contribución obligatoria al cuerpo permanente exigida por el reglamento europeo³⁷⁹. Por ejemplo, para mitigar el posible impacto en los cuerpos policiales de los Estados Miembros relacionados con la contratación del personal estatutario para el cuerpo permanente, se prevé también apoyo financiero para cubrir las inversiones en formación del nuevo personal que sustituya al personal saliente de los Estados Miembros³⁸⁰. La Agencia también se hace cargo de la totalidad de los gastos en que incurran los Estados miembros cuando pongan a disposición a miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad para cualquier despliegue en el cuerpo permanente³⁸¹.

Además, para responder a este incremento de personal vinculado a la creación del cuerpo permanente, la Comisión ha reservado una dotación de 2200 millones de euros³⁸² dentro del marco financiero plurianual 2021-2027³⁸³, a fin de que la Agencia pueda adquirir, mantener y utilizar medios aéreos, marítimos y terrestres necesarios para la labor operativa del nuevo cuerpo de policía de fronteras europeo³⁸⁴.

Esta es otra novedad del nuevo reglamento, la posibilidad con la que cuenta actualmente la Agencia para dotarse de equipamiento técnico propio, como coches de patrulla, buques y aeronaves³⁸⁵, que sin duda favorecerá la sostenibilidad y autonomía operativa a la hora de diseñar sus despliegues en las fronteras exteriores. Evidentemente, la posibilidad de contar con medios propios permitirá

(UE) n.o 283/2014 y la Decisión n.o 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.o 966/2012 (DO L 193 de 30.7.2018, p. 1).

³⁷⁹ Considerando 64, Reglamento (UE) 2019/1896 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas

³⁸⁰ Considerando 65, Reglamento (UE) 2019/1896 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas

³⁸¹ Art. 45, Reglamento (UE) 2019/1896 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas

³⁸² Fernández-Rojo, D. (2020). Los poderes ejecutivos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas: del Reglamento 2016/1624 al Reglamento 2019/1896. *Revista Catalana de Dret Públic*, 60, 181-185. <https://doi.org/10.2436/rcdp>.

³⁸³ <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/> Recuperado 7 Marzo, 2023.

³⁸⁴ Considerando 71, Reglamento (UE) 2019/1896 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas

³⁸⁵ <https://frontex.europa.eu/we-build/pooled-resources/> Recuperado 11 Marzo, 2023.

que se vayan reduciendo gradualmente las aportaciones de medios técnicos de los Estados Miembros, pudiendo llegar a tener un carácter residual en el futuro o ser necesarias sólo en circunstancias excepcionales³⁸⁶. El objetivo del Reglamento 2019/1896 es proporcionar los recursos técnicos y humanos necesarios para su plena disponibilidad en caso de despliegues inmediatos y flexibles. De esta manera también se solucionaría la carga que suponía la transferencia de personal operativo y de medios técnicos puesto a disposición por los Estados miembros a la Agencia³⁸⁷.

Para ello, se hace necesario la estrecha coordinación entre los Estados Miembros y la Agencia para el diseño de esta nueva capacidad de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, en particular todas las academias de formación europeas deben garantizar programas de formación armonizados y que fomenten los valores comunes establecidos en los Tratados de la UE y los derechos fundamentales³⁸⁸. La futura selección y formación de los nuevos policías de fronteras por parte de cada Estado Miembro, debe contemplar la posibilidad de que estos nuevos policías puedan desempeñar sus funciones tanto al servicio de su país como formar parte del Cuerpo permanente de Frontex, en algún momento de su carrera profesional.

La misma coordinación es exigida en la adquisición y mantenimiento del equipamiento técnico por parte de los Estados Miembros y la Agencia, donde la interoperabilidad de sistemas a escala europea será imprescindible, ya que deberán tener en cuenta la posibilidad de uso común por parte de la Guardia Europea de Fronteras y Costas en cualquier frontera exterior y en cualquier momento³⁸⁹.

³⁸⁶ Idem

³⁸⁷ Fernández-Rojo, D. (2020). Los poderes ejecutivos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas: del Reglamento 2016/1624 al Reglamento 2019/1896. *Revista Catalana de Dret Públic*, 60, 181-185. <https://doi.org/10.2436/rcdp>.

³⁸⁸ Considerando 78, Reglamento (UE) 2019/1896 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas

³⁸⁹ Considerando 65, Reglamento (UE) 2019/1896 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas

5.2. EL MECANISMO DE SUPERVISIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA AGENCIA

Otras de las novedades del nuevo reglamento, es el refuerzo significativo del mecanismo de supervisión de los derechos humanos en el marco de las actividades desarrolladas por la Agencia. Se han introducido modificaciones de envergadura para mejorar el control y garantizar la independencia en dicho procedimiento³⁹⁰.

Como se expuso en el segundo capítulo, el respeto y la protección de los derechos fundamentales es también un componente esencial de la gestión integrada de las fronteras. Por ello, la Agencia debe garantizar la protección de los derechos fundamentales en el marco de sus actividades de conformidad con el Derecho de la Unión, especialmente la Carta y el Derecho internacional aplicable, incluida la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, su Protocolo de 1967, la Convención sobre los Derechos del Niño y las obligaciones relacionadas con el acceso a la protección internacional, especialmente el principio de no devolución.³⁹¹

Con las modificaciones introducidas en el Reglamento originario de la Agencia («Artículo 26 bis, Reglamento (UE) 1168/2011»³⁹² se creó el puesto de Oficial de Derechos Fundamentales y un Foro Consultivo, que se integraron en la propia estructura de Frontex. Posteriormente, con la entrada en vigor del nuevo Reglamento (UE) 2019/1896, se amplió el mandato y las funciones de esta Oficina de Derechos Fundamentales y del oficial al cargo de esta.

Actualmente, los derechos fundamentales se integran en el Código de Conducta de la Agencia³⁹³, y en todos los planes de estudios diseñados por la Agencia para los futuros guardias de fronteras europeos.

³⁹⁰ Ver, «Doc. Consejo 8498/19, Resultado de la Primera lectura del Parlamento Europeo y corrección de errores», de 23/10/2019 en Sánchez, M. A. A. (2019). Reglamento 2019/1896/UE sobre la guardia europea de fronteras y costas. *bie3: Boletín IEEE*, 16, 646-666.

³⁹¹ <https://frontex.europa.eu/accountability/fundamental-rights/fundamental-rights-at-frontex/> Frontex web. Recuperado 19 Julio, 2022.

³⁹² Reglamento (UE) 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 que modifica el Reglamento (CE) n o 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.

³⁹³ Código de Conducta de Frontex. Recuperado 19 Julio, 2022, de <https://euagenda.eu/upload/publications/untitled-60299-ea.pdf>

En relación con los mecanismos de supervisión, existen dos clases de control: un *control interno*, ejercido desde la propia estructura de la Agencia y un *control externo*, gestionado por instancias ajenas a la propia agencia.

En cuanto al mecanismo de control interno, el principal garante es el Oficial de Derechos Fundamentales (ODF), encargado de supervisar el cumplimiento por parte de la Agencia de sus obligaciones en materia de derechos fundamentales. Tanto los miembros de la citada Oficina como su responsable desempeñan su función bajo el principio de independencia, garantizando la protección y la promoción de los derechos fundamentales de toda persona objeto de una actuación por parte de la Agencia. En este sentido, el Oficial de Derechos Fundamentales puede investigar cualquier incidente que llegue a su conocimiento, además de poder llevar a cabo visitas periódicas sobre el terreno, allí donde se desarrollen actividades operativas de la Agencia.

El ODF puede dar su opinión sobre cualquier actividad desarrollada por la Agencia, tanto operativa como normativa, que esté relacionada con los derechos fundamentales. Aunque asesora directamente al director ejecutivo de la Agencia, es independiente en sus decisiones, ya que es nombrado directamente por el Consejo de Administración, al que mantiene informado, según lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2019/1896.

La Oficina gestiona las denuncias recibidas a través dos procedimientos: El *mecanismo de denuncia*³⁹⁴ establecido por la Agencia y los *Informes de Incidentes Graves* (SIR) relacionados con posibles vulneraciones de los derechos fundamentales en el marco de las actividades de Frontex. Bajo la dirección del Oficial responsable, se encuentran los *Observadores* de derechos fundamentales que supervisan el cumplimiento de los derechos fundamentales y proporcionan asesoramiento directo a los agentes operativos desplegados en las operaciones de la Agencia. El trabajo de los *observadores* es actualmente un elemento esencial del sistema de supervisión de los derechos fundamentales de la Agencia.³⁹⁵

³⁹⁴ Art. 111, Reglamento de Frontex

³⁹⁵ <https://frontex.europa.eu/accountability/fundamental-rights/fundamental-rights-monitors/>. Frontex web. Recuperado 20 Julio, 2022.

Los principales *instrumentos para el control interno* de los derechos fundamentales establecidos por la Agencia son:

- La *Estrategia de Derechos Fundamentales*³⁹⁶ que sirve de marco de referencia para adecuar las actividades de la agencia a las normas y principios de los derechos fundamentales. La estrategia se ha plasmado en un *Plan de Acción* que incluye cláusulas concretas de protección de los derechos fundamentales para orientar las actividades operativas de la Agencia.
- *Informe de Incidentes Graves (SIR)*, procedimiento derivado del nuevo reglamento e incluido en el Código de Conducta de la Agencia, que obliga a todos los agentes que participan en las actividades operativas de la Agencia a notificar inmediatamente de cualquier situación susceptible de una vulneración de los derechos fundamentales.
- El *mecanismo de denuncia*³⁹⁷ permite la interposición de denuncias por parte de cualquier persona que se considere directamente afectada por las acciones u omisiones, de los agentes que participan en las actividades de Frontex, y que supongan una posible vulneración de sus derechos fundamentales.
- El *Foro Consultivo sobre Derechos Fundamentales*³⁹⁸, que reúne a las principales organizaciones europeas e internacionales y de la sociedad civil³⁹⁹, y que

³⁹⁶ Estrategia de Derechos Fundamentales, refrendada por el Oficial de Derechos Fundamentales el 25 de enero de 2021 y aprobada por el Consejo de Administración el 14 de febrero de 2021 en Varsovia. Frontex web. Recuperado 20 Julio, 2022.

³⁹⁷ Artículo 111, Reglamento (UE) 2019/1896

³⁹⁸ Artículo 108, Reglamento (UE) 2019/1896

³⁹⁹ Desde septiembre de 2021, el Foro está compuesto por las siguientes catorce organizaciones: Agencia de Asilo de la Unión Europea (AEU), Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), El Consejo de Europa (CoE), Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa - Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OSCE ODIHR), Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ONU Derechos Humanos), Amnistía Internacional Oficina de Instituciones Europeas (OIE), Comisión de Iglesias para los Migrantes en Europa (CCME), Comisión Internacional de Juristas (CIJ), Servicio Jesuita a Refugiados Europa (JRS), Oficina de la Cruz Roja en la UE (RCEU), Save the Children (SC) y Consejo de Colegios de Abogados de Europa (CCBE). Frontex web. Recuperado 20 Julio, 2022.

asesora de manera independiente a la Agencia en esta materia. El propio Reglamento, que establece el citado Foro, menciona que la Agencia y su Consejo de Administración deben consultarle y proporcionarle acceso e información oportuna sobre cualquier asunto relacionado con los derechos fundamentales en las actividades de la Agencia.

Otro elemento fundamental, según estipula el artículo 109. 4 (Reglamento (UE) 2019/1896), es la publicación del *Informe Anual* del Oficial de Derechos Fundamentales, con el objetivo de informar sobre el grado de cumplimiento de los derechos fundamentales en las actividades operativas de la Agencia, en el marco de la citada *Estrategia de Derechos Fundamentales*. El informe también cubre las medidas concretas adoptadas para garantizar el cumplimiento de estos derechos.

En cuanto a los *mecanismos de control externo*, las actividades de la Agencia pueden ser sometidas a investigaciones administrativas por parte del *Defensor del Pueblo Europeo*⁴⁰⁰. Podrán interponerse igualmente ante el *Tribunal de Justicia Europeo* recursos de nulidad en relación con actos de la Agencia que estén destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros, recursos por omisión, recursos de responsabilidad extracontractual y contractual por daños causados por actos de la Agencia, de conformidad con el artículo 340 del TFUE⁴⁰¹. Además, la Agencia debe permitir, previo acuerdo del Estado miembro en cuestión, que el *Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes* del Consejo de Europa efectúe visitas cuando lleve a cabo operaciones de retorno⁴⁰², en el marco del mecanismo de supervisión de dicho Comité⁴⁰³. Esta última opción que, aunque se deba contar con el acuerdo del Estado miembro afectado, añade un control exterior a la propia Unión, garantizando la transparencia y seguimiento en el respeto de los derechos fundamentales⁴⁰⁴.

⁴⁰⁰ Art. 119, Reglamento (UE) 2019/1896

⁴⁰¹ Art. 98, Reglamento (UE) 2019/1896

⁴⁰² Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals

⁴⁰³ Considerando 82, Reglamento (UE) 2019/1896

⁴⁰⁴ Sánchez, M. A. A. (2019). Reglamento 2019/1896/UE sobre la guardia europea de fronteras y costas. *bie3: Boletín IEEE*, 16, 646-666.

Desde la entrada en vigor del nuevo reglamento, se observa que la ampliación de tareas operativas y competencias de la Agencia, en particular por lo que respecta al ejercicio de facultades ejecutivas, ha venido acompañada de un refuerzo de las garantías de derechos fundamentales, gracias a un papel más dinámico y fortalecido de la Oficina de Derechos Fundamentales.

Indudablemente, la existencia de mecanismos de control interno y externo, van a permitir articular mejor el pleno respeto de los derechos humanos con las nuevas responsabilidades operativas de la Agencia, en el marco de una gestión integral de fronteras europeas.

Además, la creación de la Oficina de Derechos Fundamentales, en el seno de una Agencia de *naturaleza policial*, que despliega *Observadores* de derechos humanos junto a oficiales operativos durante el servicio, va a dotar, a la gestión integral de fronteras europea de *una perspectiva humanista*, guiada en su acción por fundamentos como la dignidad humana o la perspectiva de género, siendo todos ellos, derechos universales, pero también *muy europeos*.

Este modelo puede servir de inspiración a otras *agencias de seguridad* tanto a nivel nacional como internacional. Se observa, no obstante, que la UE parece estar dispuesta a replicar esta misma experiencia a otras agencias europeas, dada la reciente creación de una Oficina de Derechos Fundamentales en el seno de Europol, tras la entrada en vigor el pasado 28 de junio de 2022 de las nuevas modificaciones en su reglamento⁴⁰⁵.

5.3. LA ATRIBUCIÓN A FRONTEX COMO GUARDACOSTAS EUROPEO

En la Unión Europea más de 300 autoridades son responsables de desempeñar las funciones de guardacostas (Vazquez *et al.*, 2014), donde intervienen cuerpos de naturaleza civil, militar y paramilitar dependiendo de cada Estado miembro (Carrera *et al.*, 2017: 29). Por ello se hace necesario garantizar la colaboración y la coordinación transfronteriza e intersectorial⁴⁰⁶ entre las diferentes

⁴⁰⁵ <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/europol-amended-regulation-enters-force> Recuperado 15 Febrero, 2023.

⁴⁰⁶ Por «intersectorial» se entiende que abarca funciones de guardacostas del ámbito de competencias de al menos dos agencias de la Unión Europea (por ejemplo, control de pesquerías y fronteras).

autoridades que intervienen en esa función, en aras a generar las sinergias adecuadas entre todos los actores implicados y evitar duplicaciones⁴⁰⁷.

Al igual que ocurría con anteriores regulaciones, el nuevo reglamento de la Agencia no ofrece una definición del concepto guardacostas y lo que ello implica a nivel europeo, sino que se limita a enumerar una lista no exhaustiva de tareas que englobarían la función de guardacostas. Esta lista *no exhaustiva* aparece recogida en el párrafo 54 del preámbulo del nuevo reglamento:

*Las funciones de guardacostas pueden incluir una gran variedad de tareas, que pueden incluir la seguridad, la protección, la búsqueda y el salvamento marítimos, el control fronterizo, el control de la pesca, el control aduanero, las funciones de policía y seguridad en general y la protección del medio ambiente*⁴⁰⁸.

Sin embargo, este párrafo se limita a enumerar tan sólo siete de las once actividades incluidas en la función de guardacostas, según la conocida lista del *Foro europeo de funciones de Guardacostas (European Coast Guard Functions Forum, ECGFF, en inglés)*⁴⁰⁹. Dada la inexistencia de una definición formal y explícita de la función de guardacostas, esta lista es comúnmente aceptada como *documento de referencia* para este ámbito de actuación en el contexto de la UE. No obstante, la lista del

⁴⁰⁷ Recomendación (UE) 2021/1222 de la Comisión de 20 de julio de 2021 por la que se establece un manual práctico sobre la cooperación europea relativa a las funciones de guardacostas.

⁴⁰⁸ Considerando 54, Reglamento (UE) 2019/1896

⁴⁰⁹ El Foro europeo de funciones de vigilancia costera (19) (ECGFF) es un foro autónomo, no vinculante, voluntario, independiente y no político, con experiencia en el control de fronteras. Reúne a autoridades de guardacostas de veintidós Estados miembros de la UE y dos países asociados a Schengen, así como a representantes de las instituciones y organismos de la UE con competencias relacionadas con las funciones de guardacostas de la Unión. La Comisión y las agencias han apoyado al ECGFF desde su creación en 2009. El Foro tiene una presidencia rotatoria responsable de la ejecución de un programa anual definido al comienzo de cada período. Las agencias apoyan la ejecución de ese programa de trabajo mediante la codirección de talleres temáticos. Además, las agencias participan en diversos proyectos específicos ejecutados por el ECGFF para garantizar la continuidad y la compatibilidad con su trabajo. Recomendación (UE) 2021/1222 de la Comisión de 20 de julio de 2021 por la que se establece un manual práctico sobre la cooperación europea relativa a las funciones de guardacostas. Recuperado 13 Marzo, 2023, de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2021-81030>

ECGFF no incluye definiciones del contenido de cada una de las funciones, lo que da margen a diversas interpretaciones, y crear más desconcierto en el reparto de competencias. Las tareas relativas a la función de Guardacostas incluidas en la lista citada lista son:

- a) seguridad marítima, incluida la gestión del tráfico marítimo;*
- b) siniestros en buques y servicio de asistencia marítima;*
- c) inspección y control de pesca;*
- d) control fronterizo marítimo;*
- e) protección del medio ambiente marítimo y respuesta de emergencia;*
- f) prevención y represión del tráfico ilícito y el contrabando, y aplicación del derecho marítimo correspondiente;*
- g) búsqueda y salvamento marítimo;*
- h) control y vigilancia marítima;*
- i) actividades aduaneras marítimas;*
- j) respuesta en caso de accidentes y catástrofes marítimas;*
- k) seguridad portuaria y de los buques*

Tras un somero análisis, puede observarse que algunas de estas tareas quedarían excluidas de la lista de elementos que componen la gestión integral de fronteras europea (GIFE). Según estipula el artículo 3 (Reglamento UE 2019/1896), estos componentes de la GIFE se materializan en las funciones de la Agencia a través del artículo 10, como fue mencionado en el capítulo III de esta tesis.

Por lo tanto, teniendo en consideración la letra del artículo 4 y artículo 10 (Reglamento UE 2019/1896), toda actividad de Frontex tiene (o debería tener) como objetivo último el control fronterizo: inspección y vigilancia fronterizas. Por ello, toda vigilancia marítima desarrollada por Frontex debe contribuir a la vigilancia de las fronteras⁴¹⁰. Es decir, todas las actividades desempeñadas por la Agencia en este ámbito de guardacostas deben tener como objetivo principal el garantizar una

⁴¹⁰ Iljina, I. (2019). Frontex as a European coast guard: A scorecard of public value generation by Frontex towards the eleven coast guard functions.

eficaz y eficiente gestión integral de fronteras europea en todo su espectro, incluyendo, por ejemplo, la lucha contra la criminalidad transfronteriza.

En relación con las actividades de control fronterizo, quedarían incluidas las medidas a facilitar el cruce legítimo de fronteras y, cuando proceda, medidas relacionadas con la prevención y la detección de la delincuencia transfronteriza en las fronteras exteriores. La inclusión de la lucha contra la delincuencia transfronteriza como uno de los componentes de la GIFE ha convertido a Frontex en un actor destacado también en el ámbito marítimo. Dada la situación geográfica, las fronteras marítimas de la UE, y especialmente las del Mediterráneo, están afectadas de manera significativa por este tipo de delincuencia, otorgando a la función de guardacostas un papel muy relevante. Pero en esa labor marítima surgen las *operaciones de búsqueda y salvamento de personas* en peligro en el mar, las cuales son realizadas de conformidad al Reglamento (UE) 656/2014 y al Derecho internacional. Esa actividad de salvamento debe estar necesariamente vinculada a situaciones que puedan presentarse durante las operaciones de vigilancia de las fronteras marítimas.

En definitiva, se puede afirmar que la Agencia Frontex centra su actuación en sólo *tres de las once tareas* correspondientes a la función de guardacostas especificadas por el mencionado Foro europeo, es decir: 1) *aplicación del derecho marítimo en la prevención y represión del tráfico ilícito y el contrabando* 2) *búsqueda y salvamento marítimos* y 3) *control y vigilancia de las fronteras marítimas*. No obstante, Frontex contribuye con aportaciones indirectas a las otras funciones de guardacostas, pero con un papel secundario y de apoyo a otras dos Agencias Europeas, en el marco de una cooperación tripartita⁴¹¹, como a continuación se expone.

Se observa también que, a pesar de la inclusión del término “Guardacostas” en el nuevo nombre de la Agencia Frontex, el nuevo reglamento vuelve a poner el énfasis en lo que podríamos denominar “guardia de fronteras en general”, y se

⁴¹¹ Iljina, I. (2019). Frontex as a European coast guard: A scorecard of public value generation by Frontex towards the eleven coast guard functions.

percibe una omisión en el articulado que hubiera contribuido a dotar de una mayor precisión en las tareas relacionadas con las funciones de guardacostas⁴¹².

Por ello, surge la necesidad de ahondar en esta función para arrojar luz sobre el término control fronterizo y su vinculación con el dominio marítimo. El control fronterizo se define en el artículo 2, punto 10 del Código de Fronteras Schengen⁴¹³ como *la actividad realizada en las fronteras, que, con independencia de otros motivos, obedezca a la intención de cruzar la frontera o en el propio acto de cruzarla y que consista en la realización de “inspecciones fronterizas” y de actividades de “vigilancia de fronteras”*. Es decir, el control fronterizo es la aplicación práctica del Código de Fronteras Schengen en una frontera mediante las denominadas

“inspecciones y vigilancia de fronteras”. Las *inspecciones fronterizas*, según el mismo artículo, se refieren a *“las inspecciones efectuadas en los pasos fronterizos con el fin de garantizar que pueda autorizarse la entrada de personas, incluidos sus medios de transporte y los objetos en su posesión en el territorio de los Estados miembros o su abandono”*.

Claramente, y como reza en el propio texto legal, se observa que la realización de inspecciones fronterizas está vinculada a los pasos fronterizos, es decir es una actividad que tiene lugar en tierra, al no existir pasos fronterizos en el mar.

Sin embargo, como bien apunta Iljina, I. (2019), del término *inspección fronteriza marítima* no se encuentra definición alguna, pero puede inferirse que dicha actividad es la que tiene lugar en los puertos, que muy a menudo constituyen pasos fronterizos habilitados, donde la actividad policial desarrollada es similar a la de un paso fronterizo terrestre, pero con la característica definitoria del objeto de control: pasajeros y buques. Aunque en palabras de Iljina, I. (2019), es discutible si este objeto de control la convierte en una *función de guardacostas* (más bien, sería una función de policía de fronteras).

Asimismo, el término de *vigilancia de fronteras*, según el mismo artículo 2, se define como *“la vigilancia de las fronteras entre los pasos fronterizos y la vigilancia de estos últimos fuera de los horarios de apertura establecidos, con el fin de impedir que las*

⁴¹² Idem.

⁴¹³ Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen).

personas se sustraigan a las inspecciones fronterizas". Por ende, la vigilancia de las fronteras marítimas consiste lógicamente en dicha actividad en las fronteras marítimas.

Por lo tanto, el concepto de vigilancia marítima, la cual es una *función esencial de guardacostas*, consiste en actividades de vigilancia en el mar a todos los efectos. La relación entre la vigilancia marítima y la vigilancia de las fronteras marítimas puede describirse mediante un silogismo⁴¹⁴: toda vigilancia en el mar es vigilancia marítima; la vigilancia de las fronteras marítimas es vigilancia en el mar; por lo tanto, la vigilancia de las fronteras marítimas es vigilancia marítima. De este modo, la función de control de las fronteras marítimas que desempeñan los guardacostas es un subconjunto del concepto más amplio de vigilancia marítima, al que sería dudoso añadir los controles fronterizos en los puertos. Además, las actividades de vigilancia en el mar relacionadas con el control fronterizo no difieren funcionalmente de otras actividades similares realizadas con otros fines, como la defensa, las aduanas, la lucha contra criminalidad, el control de la pesca, la protección del medio ambiente y la seguridad marítima. Los mismos medios de vigilancia pueden utilizarse para todos estos fines⁴¹⁵, como ocurre en el caso de las denominadas "*Operaciones Conjuntas con fines múltiples*", lideradas por la Agencia Frontex. Como puede observarse, se difuminan aún más las delimitaciones conceptuales entre los diferentes objetivos de la vigilancia bajo el concepto general de vigilancia marítima, pudiendo dar lugar a claros solapamientos en la actuación.

De hecho, se observa que existe un ligero solapamiento entre los elementos que componen la gestión integrada de las fronteras y las funciones de guardacostas enumeradas en la lista del citado Foro⁴¹⁶.

Como puede vislumbrarse, la Agencia Frontex cubre, por tanto, solo parte del amplio espectro marítimo de los "Guardacostas Europeos". Para el resto de las actividades que quedan fuera del concepto de Gestión Integral de Fronteras Europea (GIFE), la UE cuenta con otras dos Agencias Europeas. Por ello, se constata

⁴¹⁴ Ijina, I. (2019). Frontex as a European coast guard: A scorecard of public value generation by Frontex towards the eleven coast guard functions.

⁴¹⁵ Ijina, I. (2019). Frontex as a European coast guard: A scorecard of public value generation by Frontex towards the eleven coast guard functions

⁴¹⁶ Foro europeo de funciones de vigilancia costera (ECGFF)

que la función de Guardacostas Europeo no está asignada en exclusiva a ninguna Agencia, sino que es desempeñada a nivel de la UE por tres Agencias Europeas: La Agencia Europea de Control de la Pesca (AECOP), la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM) y la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex). El objetivo de esta cooperación tripartita relativa a las funciones de guardacostas es aunar esfuerzos y racionalizar el ámbito relativo a la seguridad marítima que vendrá motivado por la necesidad de conseguir los mejores resultados al menor coste posible⁴¹⁷. Además, con esta estructura tripartita, parece que la UE trata de paliar posibles solapamientos y problemas en el reparto de competencias entre diferentes instituciones tanto a nivel nacional como europeo.

La Agencia Europea de Control de la Pesca (AECOP)⁴¹⁸ se centra en la coordinación operativa de las actividades de control e inspección de la pesca, contribuyendo a mejorar el cumplimiento y al establecimiento de condiciones equitativas para la industria pesquera y en definitiva para la pesca sostenible en el seno de la UE. La agencia tiene su sede en la ciudad española de Vigo (Pontevedra).

La Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM)⁴¹⁹ es otra agencia de la Unión Europea que se encarga de reducir el riesgo de accidentes marítimos, de luchar contra la contaminación marina, y de coordinar los esfuerzos de búsqueda y rescate en la mar, reforzando la legislación actual de la UE. Su sede central se ubica en Lisboa (Portugal).

En conclusión, puede inferirse que todas las actividades incluidas en la mencionada lista del *Foro europeo de funciones de Guardacostas (ECGFF)*⁴²⁰ quedarían

⁴¹⁷ García, M. Á. F. (2018). Acción responsable del Estado. Una visión en el horizonte 2050. *bie3: Boletín IEEE*, (12), 1147-1169.

⁴¹⁸ Reglamento (ce) n 768/2005 del consejo de 26 de abril de 2005 por el que se crea la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca y se modifica el Reglamento (CEE) n 2847/93 por el que se establece un régimen de control aplicable a la política pesquera común

⁴¹⁹ Reglamento (ce) n o 1406/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2002 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima.

⁴²⁰ El Foro europeo de funciones de vigilancia costera (19) (ECGFF) es un foro autónomo, no vinculante, voluntario, independiente y no político, con experiencia en el control de fronteras. Reúne a autoridades de guardia costera de veintidós Estados miembros de la UE y dos países asociados a Schengen, así como a representantes de las instituciones y organismos de la UE con competencias relacionadas con las funciones de guardacostas de la Unión. La Comisión y las agencias han apoyado al ECGFF desde su creación en 2009. El Foro tiene una presidencia rotatoria responsable de la ejecución de un programa anual

cubiertas por el mandato de cada una de estas tres Agencias, con la misión de apoyar a las autoridades nacionales de los Estados Miembros en el ámbito relativo a la función de guardacostas en el seno de la UE.

Para afianzar esta cooperación tripartita, en septiembre de 2016 se modificaron los Reglamentos constitutivos de las tres agencias para incluir como mandato legal la cooperación entre ellas⁴²¹. Además, a través del reglamento de 2016, la Agencia Frontex adquirió su nuevo nombre, pasando a denominarse “Agencia Europea para la Guardia de Fronteras y Costas”, donde se introdujo por primera vez el término “guardacostas” en su denominación. En este sentido, las tres Agencias se encargan de la planificación y ejecución de operaciones conjuntas con diferentes objetivos y con el fin de asistir a los Estados miembros en el desempeño de las funciones de guardacostas. En el nuevo reglamento de Frontex (2019), el artículo 10, recoge el mandato legal y la obligación de cooperar con las otras dos Agencias:

“...cooperar con la Agencia Europea de Control de la Pesca (AECF) y con la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM), dentro de sus mandatos respectivos, para prestar apoyo a las autoridades nacionales que llevan a cabo funciones de guardacostas, como se establece en el artículo 69, incluido el salvamento de vidas en el mar, proporcionándoles servicios, información, equipamiento y formación, así como coordinando operaciones polivalentes...;

El mandato define explícitamente cinco ámbitos de cooperación, dejando a las agencias la tarea de definir la implementación práctica de esta cooperación y de formalizarla a través de un Acuerdo de Trabajo. Dicho acuerdo fue aprobado por

definido al comienzo de cada período. Las agencias apoyan la ejecución de ese programa de trabajo mediante la codirección de talleres temáticos. Además, las agencias participan en diversos proyectos específicos ejecutados por el ECGFF para garantizar la continuidad y la compatibilidad con su trabajo. Recomendación (UE) 2021/1222 de la Comisión de 20 de julio de 2021 por la que se establece un manual práctico sobre la cooperación europea relativa a las funciones de guardacostas. Recuperado 13 Marzo, 2023, de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2021-81030>

⁴²¹ El artículo 8, apartado 3, del Reglamento (UE) 2019/473; el artículo 69, apartado 3, del Reglamento (UE) 2019/1896; el artículo 2 *ter*, apartado 3, del Reglamento (CE) n.o 1406/2002 (versión consolidada de 6 de octubre de 2016).

los Consejos de Administración de cada una de las agencias y entró en vigor en marzo de 2017. Más recientemente, el 18 de marzo de 2021, y en aras a seguir reforzando la cooperación europea tripartita en lo relativo a las funciones de guardacostas, las tres agencias renovaron por tiempo indefinido⁴²² el citado Acuerdo de Trabajo⁴²³. En dicho documento, se prevé la creación de un comité director para gestionar la cooperación entre agencias en los cinco ámbitos definidos (análisis de riesgos, intercambio de información, operaciones conjuntas (*multipurpose operations, en inglés*)⁴²⁴, sistemas de vigilancia, derechos fundamentales y protección de datos).

El comité director aprueba, antes del 1 de septiembre de cada año, un plan estratégico anual para la aplicación práctica del citado acuerdo, el cual es incluido en los programas de trabajo anuales de cada una de las tres agencias⁴²⁵. En este documento se define detalladamente las actividades que llevará a cabo cada agencia en el marco de la cooperación sobre guardacostas en un año determinado.

En junio de 2022, las tres Agencias coorganizaron la *Conferencia Anual de Guardacostas Europeos*, con la participación de los Estados Miembros para el intercambio de experiencias sobre asuntos relacionados con la cooperación de la UE en esta materia⁴²⁶.

Además, en base a la citada modificación de los reglamentos para incluir la cooperación en las funciones de guardacostas, las tres Agencias en coordinación con la Comisión Europea han elaborado en 2021 un *manual práctico sobre la cooperación europea relativa a las funciones de guardacostas*, el cual contiene las

⁴²² <https://www.emsa.europa.eu/publications/leaflets/download/7232/4779/23.html>

Recuperado 12 Marzo, 2023.

⁴²³ <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-emsa-and-efca-to-strengthen-cooperation-on-coast-guard-functions-L6oFcf> Recuperado 12 Marzo, 2023.

⁴²⁴ En las operaciones conjuntas con múltiples finalidades, los barcos y aviones que participan en las operaciones de Frontex también recogen y comparten información relevante para el control de la pesca, la detección de la contaminación y el cumplimiento de la normativa marítima.

⁴²⁵ https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Programming_Document/2021/Single_Programming_Document_2021_2023.pdf Recuperado 20 Marzo, 2023.

⁴²⁶ <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-hosts-the-annual-eu-ropcan-coast-guard-event-2022-UhxHGL> Recuperado 21 Marzo, 2023.

directrices, recomendaciones y mejores prácticas en esta área⁴²⁷. Con la publicación de este manual, se enumeran por primera vez, en un documento oficial de la UE, todas las actividades que incluyen la función de guardacostas. Este documento, además de facilitar las sinergias que aporta la cooperación a escala europea, trata de ayudar a conceptualizar *las actividades de guardacostas*, convirtiendo esta *cooperación tripartita* en verdadero catalizador de una mayor cooperación a nivel nacional.

Las actividades de Salvamento Marítimo (SAR) en el marco de las Operaciones marítimas de la Agencia

Es evidente que la Agencia Frontex se erige como un actor destacado en el ámbito de la prestación de funciones de guardacostas a escala europea. El concepto de Guardacostas europea resurgió con fuerza como consecuencia de la crisis migratoria de 2015, que llevó a la Comisión a proponer la creación de una Guardia Europea de Fronteras y Costas⁴²⁸.

La nueva entidad, como se mencionó en capítulos anteriores, denominada *Guardia Europea de Fronteras y Costas*, está formada por la *Agencia Frontex*, ahora reforzada y, las *autoridades nacionales de guardacostas* que forman parte también de esta Guardia Europea en la medida en que llevan a cabo labores de vigilancia de la frontera marítima⁴²⁹. Por lo tanto, la crisis migratoria de 2015 llevó a la UE a reconsiderar la función de guardacostas a escala de la Unión y al cambio de nombre de Frontex, ahora como *Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas (Frontex)* ante la necesidad de reforzar el control de las *fronteras marítimas exteriores*.

Como se ha mencionado anteriormente, la contribución de Frontex a la función de guardacostas es más amplia de lo que sugeriría una interpretación restrictiva de su mandato. Esto se explica en parte por la citada cooperación

⁴²⁷ Recomendación (UE) 2021/1222 de la comisión de 20 de julio de 2021 por la que se establece un manual práctico sobre la cooperación europea relativa a las funciones de guardacostas

⁴²⁸ Communication from the Commission to the European parliament and the Council - European Border and Coast Guard and effective management of Europe's external borders COM/2015/0673 final. Recuperado 12 Marzo, 2023.

⁴²⁹ European Commission - press release: A European Border and Coast Guard to protect Europe's External Borders (IP/15/6327). European Commission 2015.

tripartita, a través de la cual Frontex asiste a las dos otras agencias con medios técnicos, como por ejemplo con la vigilancia aérea polivalente, en apoyo al control de pesca y la contaminación de los mares⁴³⁰. También a través de la participación de Frontex en organizaciones europeas e internacionales en el *ámbito de las aduanas* y la *lucha contra el contrabando* en el marco de operaciones conjuntas⁴³¹.

Pero una de las funciones que ha suscitado más interés en el ámbito académico⁴³² ha sido la labor de búsqueda y salvamento marítimo. La Agencia proporciona asistencia técnica y operativa a los Estados miembros y a terceros países en apoyo de las *operaciones de búsqueda y salvamento* en el marco de las operaciones conjuntas y funciones de vigilancia en el mar. La Agencia coordina actualmente tres operaciones marítimas conjuntas, la *Operación Indalo* (España), la *Operación Themis* (Italia) y la *Operación Poseidón* (Grecia)⁴³³. Se hace preciso en este momento traer a colación la letra del artículo 3 del Reglamento, donde esta actividad se menciona como uno de los componentes de la gestión integral de las fronteras europeas:

b) operaciones de búsqueda y salvamento de personas en peligro en el mar, lanzadas y realizadas de conformidad con el Reglamento (UE) 656/2014 y con el Derecho internacional, que tengan lugar en situaciones “que puedan presentarse durante las operaciones de vigilancia de las fronteras marítimas”⁴³⁴;

A tenor del citado artículo del reglamento, es importante destacar dos cuestiones, las cuales serán objeto de análisis seguidamente: 1) las operaciones de búsqueda y salvamento *deben tener lugar* en el marco de las operaciones de

⁴³⁰ <https://op.europa.eu/o/opportal-service/download-handler?identifier=b96286e0-1aa8-11e8-ac7301aa75ed71a1&format=pdf&language=en&productionSystem=cellar&part=> Recuperado 21 Marzo, 2023.

⁴³¹ <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/focus/frontex-and-customs-working-together-for-the-safety-and-security-of-eu-s-borders-P7oHLJ> Recuperado 21 Marzo, 2023.

⁴³² Esteve, F. (2017). The search and rescue tasks coordinated by the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) regarding the surveillance of External Maritime Borders. *Paix & Sec. Int'l*, 5, 93. Radjenovic, A. (2021). Search and rescue in the Mediterranean. Vourekas, G. (2021). The Evolving Role of FRONTEX in Implementing an EU Comprehensive Approach on Security. *European Union Security and Defence: Policies, Operations and Transatlantic Challenges*, 119-127.

⁴³³ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Agency_at_Glance/2020/TT0120437ENN_002.pdf Recuperado 21 Marzo, 2023.

⁴³⁴ Art.3 del Reglamento (UE) 2019/1896

vigilancia de fronteras y; 2) Dichas operaciones están sujetas a dos marcos jurídicos, el *Reglamento (UE) 656/2014* y el *Derecho Internacional*.

Según se desprende de la primera cuestión (1) y en conexión directa con el artículo 10 que recoge las funciones de la Agencia:

...” prestar ayuda técnica y operativa a los Estados miembros y a terceros países, ..., para “apoyar” las operaciones de búsqueda y salvamento de personas en peligro en el mar que puedan presentarse durante las operaciones de vigilancia de las fronteras marítimas...”

se observa que la labor de *búsqueda y salvamento marítimo* no es una función en sí misma de la Agencia, sino una tarea que puede surgir durante las operaciones de vigilancia fronteriza en el mar⁴³⁵. La función de la Agencia es apoyar a los Estados miembros a alcanzar un eficiente y uniforme control fronterizo y contribuir a la lucha contra la delincuencia transfronteriza en las fronteras exteriores. Por lo tanto, la Agencia Frontex, como agencia policial de la UE de fronteras y costas, y a diferencia de otras organizaciones, no puede tener una *misión proactiva* de búsqueda y salvamento, sino una *función reactiva* de búsqueda y salvamento, mientras ejecuta su principal función, la vigilancia de fronteras⁴³⁶.

En cuanto a la segunda cuestión (2), se hace preciso analizar el marco jurídico tanto internacional como europeo por el que estaría regida esta actividad.

Tras una revisión de los convenios internacionales sobre la materia, se observa que el *Derecho internacional* al que se hace referencia en el Reglamento de la Agencia (2019) serían principalmente tres: la *Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar* (Convenio UNCLOS)⁴³⁷, el *Convenio Internacional para la Seguridad*

⁴³⁵Art. 10 (i) del Reglamento 2019/1896/ UE: “...del prestar ayuda técnica y operativa a los Estados miembros y a terceros países, de conformidad con el Reglamento (UE) n.o 656/2014 y el Derecho internacional, para apoyar las operaciones de búsqueda y salvamento de personas en peligro en el mar que puedan presentarse durante las operaciones de vigilancia de las fronteras marítimas” ...;

⁴³⁶ Idem

⁴³⁷ Adoptada en 1982. Recuperado 22 Marzo, 2023, de https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/un_clos/convemar_es.pdf

de la Vida Humana en el Mar (Convenio SOLAS)⁴³⁸ y el *Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos* (Convenio SAR)⁴³⁹, siendo este último de especial interés en lo que respecta a las operaciones de vigilancia marítima en el Mediterráneo.

En un análisis del citado marco jurídico internacional se observa que el Convenio UNCLOS en su artículo 98, establece la obligación de prestar auxilio a toda persona que se encuentre en peligro de desaparecer en el mar. Además, se encomienda en el mismo texto legal a que todo Estado ribereño debe fomentar

“la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de un servicio de búsqueda y salvamento adecuado y eficaz para garantizar la seguridad marítima y aérea y, cuando las circunstancias lo exijan, cooperará para ello con los Estados vecinos mediante acuerdos bilaterales o regionales”.

El Convenio SOLAS, por su parte, establece idéntica obligación, para el capitán del buque, de prestar ayuda, además de imponer a los Estados a adoptar las medidas necesarias para el rescate de las personas en peligro⁴⁴⁰.

Asimismo, el Convenio SAR reitera la obligación de establecer medidas para la creación y coordinación de servicios de búsqueda y salvamento de personas en peligro sin importar su nacionalidad o circunstancias y la posibilidad de entrar en aguas territoriales del estado vecino y la *llegada al puerto o lugar más seguro*⁴⁴¹. El citado Convenio fue objeto de una enmienda, que entró en vigor en 2006, para tratar

⁴³⁸ Adopción: 1 de noviembre de 1974; entrada en vigor: 25 de mayo de 1980. Recuperado 22 Marzo, 2023, de [www.imo.org/es/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-\(SOLAS\)%2C-1974.aspx](http://www.imo.org/es/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-(SOLAS)%2C-1974.aspx)

⁴³⁹ Adopción: 27 de abril de 1979; entrada en vigor: 22 de junio de 1985. Recuperado 22 Marzo, 2023, de [https://www.imo.org/es/About/Conventions/Paginas/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-\(SAR\).aspx](https://www.imo.org/es/About/Conventions/Paginas/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-(SAR).aspx)

⁴⁴⁰ Capítulo v, Reglamento 33.1 y Reglamento 7 en Esteve, F. (2017). The search and rescue tasks coordinated by the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) regarding the surveillance of External Maritime Borders. *Paix & Sec. Int'l*, 5, 93.

⁴⁴¹ El "lugar seguro" no se define en el Derecho internacional. Las directrices de 2004 de la Organización Marítima Internacional indican que un lugar seguro es un lugar en el que la vida de los supervivientes ya no está amenazada, en el que pueden satisfacerse sus necesidades básicas (como alimentos, refugio y atención médica) y desde el que se puede organizar el transporte de los supervivientes para su próximo o último destino.

de determinar, en cada caso, el concepto de lugar seguro, cuestión esta, no exenta de polémica.

Una vez explorados los tres Convenios, procedemos ahora a determinar si son vinculantes para la Agencia Europea.

El Convenio UNCLOS fue ratificado por la UE y todos sus Estados miembros. Sin embargo, en lo que respecta a la obligación de prestar asistencia a personas en peligro en el mar, la UE no ha hecho ninguna declaración que especifique que las operaciones de búsqueda y salvamento, regulada por el artículo 98 de la UNCLOS es una materia en la que sus Estados miembros hayan transferido competencias a la UE, es decir a un “ente supranacional”. Así pues, todos los Estados miembros, pero no la UE, estarían vinculados por este Convenio en ese respecto. También se observa que la UE no se ha adherido al Convenio SOLAS ni al Convenio SAR. Mientras que la mayoría de los Estados miembros son parte de ambos Convenios, SOLAS y SAR⁴⁴².

Por lo tanto, se puede concluir que son los Estados miembros los tienen la obligación de llevar a cabo la búsqueda y el salvamento en el mar, en virtud de estos Convenios que forman parte del Derecho internacional consuetudinario⁴⁴³.

Sin embargo, la obligación de *prestar esta asistencia* por parte de un organismo supranacional europeo, como lo es una Agencia Europea, tuvo que ser incluida en el Derecho derivado de la UE.

Esto se hizo a través del *Reglamento 656/2014/UE*⁴⁴⁴ relativo a la *cooperación operativa coordinada por Frontex relacionada con la vigilancia marítima* y del nuevo

⁴⁴² Esteve, F. (2017). The search and rescue tasks coordinated by the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) regarding the surveillance of External Maritime Borders. *Paix & Sec. Int'l*, 5, 93.

⁴⁴³ Mungianu, R. (2016). Frontex and Non-Refoulement: The International Responsibility of the EU, Cambridge Studies in European Law and Policy, Ed. Cambridge University Press, p. 192; Noyes, J. E., “Ships in Distress”, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Oxford University Press, 2007, pp 11-12 en Esteve, F. (2017). The search and rescue tasks coordinated by the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) regarding the surveillance of External Maritime Borders. *Paix & Sec. Int'l*, 5, 93.

⁴⁴⁴ Reglamento (UE) 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 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

Reglamento 2019/1896/ UE, los cuales se erigen en mandato legal directo incluyendo entre las tareas de la Agencia, la asistencia en las operaciones de búsqueda y salvamento de personas en peligro en el mar. Es decir, a través de estas regulaciones, la UE, o sea en este caso, la Agencia Frontex está obligada a *prestar asistencia técnica y operativa* a los Estados miembros y a terceros países en apoyo de las operaciones SAR. Ambos reglamentos han conseguido aclarar las obligaciones derivadas de la vigilancia marítima, especialmente en la frontera marítima con otro Estado o en alta mar⁴⁴⁵.

En base a estos reglamentos europeos, las operaciones SAR son un objetivo específico del *plan operativo* de cada operación marítima conjunta desarrollada por Frontex. El *plan operativo* es el documento que debe contener las medidas que deben adoptarse en caso de *rescate en el mar y desembarco*. El reglamento 656/2014/UE reitera las obligaciones de búsqueda y salvamento y establece que dichas obligaciones deben hacerse extensivas a cualquier Estado miembro de la UE que participe en una operación marítima conjunta de Frontex. Por lo tanto, cada plan operativo debe contener disposiciones que determinen el modo en que los Estados miembros deben abordar la situación de búsqueda y salvamento, de conformidad con el Derecho internacional. Es decir, se clarifican las responsabilidades de cada parte en el caso de operaciones de búsqueda y rescate en el mar.

Es importante subrayar que las operaciones SAR siempre están coordinadas por el *Centro de Coordinación de Salvamento Marítimo* (RCC, en inglés) nacional correspondiente. El RCC ordena que los buques más cercanos al incidente o los más disponibles ayuden en el rescate. Puede tratarse de buques comerciales o militares nacionales, buques desplegados por Frontex, embarcaciones privadas u otros⁴⁴⁶.

Por ello es importante señalar que, aunque el nuevo Reglamento (2019) incluye esta actividad como componente esencial de la GIFE, sin embargo, limita la responsabilidad de la Agencia *al deber de asistir* a los Estados miembros o terceros

de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.

⁴⁴⁵ Esteve, F. (2017). The search and rescue tasks coordinated by the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) regarding the surveillance of External Maritime Borders. *Paix & Sec. Int'l*, 5, 93.

⁴⁴⁶[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/659442/EPRS_BRI\(2021\)659442_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/659442/EPRS_BRI(2021)659442_EN.pdf) Recuperado 22 Marzo, 2023.

países en la realización de operaciones de búsqueda y rescate en el mar cuando sea requerido.

Algunos autores⁴⁴⁷, han considerado innecesaria la inclusión de esta actividad en el reglamento de la Agencia, ya que los Convenios Internacionales⁴⁴⁸ obligan a cualquiera que se encuentre ante una situación de peligro en el mar a ayudar en la búsqueda y rescate por todos los medios disponibles, a menos que la seguridad del propio buque esté en peligro.

Como se ha podido extraer anteriormente del análisis realizado sobre el marco jurídico internacional, y en discrepancia con lo considerado por estos autores, la inclusión de las actividades de búsqueda y salvamento marítimo en ambas regulaciones europeas (nuevo Reglamento 2019/1896 y Reglamento 656/2014) han arrojado luz y han sido necesarias para clarificar algunas de las obligaciones vinculadas al cumplimiento de las normas del Derecho marítimo internacional y el respeto de los derechos fundamentales. Además, la regulación europea va a permitir una respuesta coordinada y más eficaz ante situaciones de emergencias, a través de la elaboración del *Plan Operativo* de cada operación marítima, ya que este documento, se erige en mecanismo y en protocolo vinculante para todos los participantes en las operaciones conjuntas coordinadas por Frontex.

Se vislumbra, además que el nuevo reglamento refleja un nuevo equilibrio entre la necesidad de mejorar la vigilancia de las fronteras marítimas y la de garantizar la seguridad y protección las personas en riesgo en el mar. Es una respuesta que refuerza el compromiso de la Unión y sus agencias con la protección de los derechos humanos, y por lo tanto se considera relevante que los citados reglamentos europeos contengan y codifiquen normas de derecho internacional marítimo, y hayan integrado la jurisprudencia europea relacionada con la materia.

⁴⁴⁷ Carrera, S., Blockmans, S., Cassarino, J. P., Gros, D., y Guild, E. (2017). *The European Border and Coast Guard: Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean*. CEPS, Brussels en Iljina, I. (2019). *Frontex as a European coast guard: A scorecard of public value generation by Frontex towards the eleven coast guard functions*.

⁴⁴⁸ For example, see: United Nations Convention on the Law of the Sea (1982): Article 98.

5.4. EL ANÁLISIS DE RIESGOS COMO ELEMENTO ORIENTADOR DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN INTEGRAL DE LAS FRONTERAS EUROPEAS

Una de las funciones claves de la Agencia, es la supervisión de los flujos migratorios y la elaboración de análisis de riesgos que abarquen todo el espectro de la gestión integrada de las fronteras europeas (GIFE). El objetivo es establecer un mecanismo de respuesta temprana⁴⁴⁹, es decir, la Agencia recopila información relevante y analiza lo que puede ser considerado "riesgo" para las fronteras exteriores de la UE. Aunque existen numerosos estudios sobre la importancia del análisis de riesgos en los ámbitos de la seguridad⁴⁵⁰, existen menos que aborden la dimensión de la GIFE. Por ello, en este epígrafe se pretende explorar como la Agencia Frontex desarrolla estos análisis y cómo han servido para orientar el proceso de formulación de políticas en la UE, así como el desarrollo de las propias actividades operativas de la Agencia⁴⁵¹.

La labor operativa de Frontex, es bastante conocida, sin embargo, el análisis de riesgos constituye un aspecto menos visible en la gestión de las fronteras exteriores. La propia Agencia considera el análisis de riesgos como *“el punto de partida de todas las actividades de Frontex, desde la toma de decisiones estratégicas de alto nivel hasta la planificación y ejecución de las actividades operativas”*⁴⁵².

Históricamente, durante los inicios de la configuración del espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ), la cuestión del análisis de riesgos no estaba

⁴⁴⁹ Art 10 (a) Artículo 10 Tareas de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas. Reglamento (UE) 2019/1896

⁴⁵⁰ Aradau, C., y Van Munster, R. (2008). "Taming the Future: The Dispositif of Risk in the War On." In *Risk and the War on Terror*, edited by T. L. Amoore and M. de Goede, 58–86. London: Routledge. De Goede, M., S. Simon, and M. Hoijsink. 2014. "Performing Preemption." *Security Dialogue* 45 (5): 411–422. doi:10.1177/0967010614543585. Petersen, K. L. 2011. "Risk Analysis – A Field Within Security Studies?" *European Journal of International Relations* 18 (4): 693–717. doi:10.1177/1354066111409770 en Stachowitsch, S., & Sachseder, J. (2019). The gendered and racialized politics of risk analysis. *The case of Frontex. Critical studies on security*, 7(2), 107-123.

⁴⁵¹ Peers, S., Guild, E., y Tomkin, J. (2012). *Frontex. In EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition* (pp. 119-203). Brill Nijhoff.

⁴⁵² <https://frontex.europa.eu/what-we-do/situational-awareness-and-monitoring/monitoring-risk-analysis/> Recuperado 26 Marzo, 2023.

entre las prioridades del momento⁴⁵³. Sin embargo, el análisis de riesgos sí forma parte del origen embrionario de la propia Agencia Frontex y de la función intrínseca de esta, donde pasa a ser elemento esencial para la posterior configuración de la GIFE.

En mayo 2002, dos años antes de la creación de la Agencia (2004) , en la *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* se subrayaba ya la importancia del análisis de riesgos a escala de la UE para tratar de armonizar y coordinar las actividades emprendidas por separado por parte de cada uno de los Estados miembros, planteándose la siguiente cuestión: *¿Cómo permitir a los responsables de los servicios operativos compartir un análisis común de los peligros, con el fin de jerarquizar y coordinar sus objetivos en la Unión Europea?*⁴⁵⁴. En esta Comunicación oficial de la Comisión (2002) se establecían cinco medidas o elementos necesarios para poder avanzar hacia una gestión integrada de fronteras, medidas entre las cuales se encontraba: *la evaluación común e integrada de los riesgos.*

“...Convendría, por tanto, fomentar entre los responsables y los agentes de estos distintos servicios la conciencia de que actualmente son de hecho los guardias de fronteras de los Estados miembros de la Unión Europea... Se trata de aumentar la coordinación entre las distintas administraciones, lo que aportaría un valor añadido, por ejemplo, en el intercambio de sus métodos de análisis de riesgo.”

Un mes más tarde de ese mismo año (junio de 2002), el Consejo de la UE introdujo por primera vez el concepto de "*análisis común e integrado de riesgos* (Common integrated risk análisis, en inglés)" como parte de la estrategia de gestión de las fronteras, a través de su "*Plan para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (2002)*"⁴⁵⁵. Se establecía por primera vez la

⁴⁵³ Livdāne, J., y Arbidāne, I. (2020). Intelligence Cycle as part of effective risk analysis under integrated border management. *Border security and management*, 3(8), 27-34.

⁴⁵⁴ 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/2002/0233 final).

⁴⁵⁵ Plan para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, Consejo de la Unión Europea 10019/02, Bruselas, 14 junio 2002. Recuperado 26

adopción de indicadores comunes, a través de un marco único europeo para la recogida y análisis de datos con el objetivo de mejorar la eficacia operativa sobre el terreno. Además, el nivel de "riesgo" se clasificó en una escala uniforme en toda la UE⁴⁵⁶.

Este énfasis en el análisis de riesgos por parte del Consejo de la UE, quedó plasmado en el "Código de Fronteras Schengen" que establece los principios rectores para la gestión integrada de las fronteras⁴⁵⁷:

El control fronterizo incluye no sólo el control de personas en los pasos fronterizos y la vigilancia entre estos pasos, sino también el análisis de los riesgos para la seguridad interior y de las amenazas que pueden afectar la seguridad de las fronteras exteriores. Conviene, pues, establecer las condiciones, los criterios y las normas por los que se regulen tanto el control en los pasos fronterizos como la vigilancia. (considerando 8)

De este modo, el análisis de riesgos se equiparaba en importancia a los tradicionales controles y vigilancia de las fronteras, hecho que fue reafirmandose durante toda la década del año 2000⁴⁵⁸. Sin embargo, la cuestión que se planteaba era cómo operativizar ese análisis de riesgos a escala de toda la UE. Por ello, se estableció un proyecto para la creación de un *Modelo Común de Análisis de Riesgos* (CIRAM), liderado por Finlandia, junto a nueve Estados miembros (España, Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Países Bajos, Noruega, Suecia y Reino Unido), más la Comisión Europea y Europol⁴⁵⁹. Esta medida mostraba la clara voluntad de los Estados miembros de seguir avanzando hacia un modelo de análisis de riesgos común. El proyecto desarrolló la primera versión de CIRAM, cuya viabilidad fue puesta a prueba por el *centro ad hoc de análisis de riesgos* (RAC)

Marzo, 2023, de <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2010019%202002%20INIT/EN/pdf>

⁴⁵⁶ Paul, R. (2018). Risk analysis as a governance tool in European border control. In *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe* (pp. 227-238). Routledge.

⁴⁵⁷ Reglamento (CE) 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)

⁴⁵⁸ Paul, R. (2018). Risk analysis as a governance tool in European border control. In *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe* (pp. 227-238). Routledge.

⁴⁵⁹ Report on the implementation of programmes, ad hoc centres, pilot projects and joint operations. Council of the European Union (2003). Recuperado 26 Marzo, 2023, de <https://journals.openedition.org/conflicts/952#tocto1n6>

creado en Helsinki el 1 de abril de 2003⁴⁶⁰. Este y otros *Centros ad hoc dedicados a otras materias*, fueron creados con el fin de implementar las medidas previstas en el anterior mencionado Plan (Consejo, 2002). Estos Centros se consideran el embrión de Frontex, los cuales, una vez creada la Agencia, quedaron integrados en la misma en forma de Unidades. Cabe resaltar que estas iniciativas en forma de Centros no estaban sustentadas por ningún reglamento u otro instrumento legal que les dotara de eficacia vinculante⁴⁶¹. Con el reglamento europeo de creación de la Agencia Frontex (2004), se dota de eficacia jurídica a estas actividades y otorga a la Agencia del mandato legal en el Análisis de Riesgos⁴⁶²:

*Sobre la base de un modelo integrado común de análisis de riesgos, conviene que la Agencia realice análisis de riesgos para proporcionar a la Comunidad y a los Estados miembros información adecuada que les permita adoptar las medidas pertinentes o enfrentarse a las amenazas y riesgos detectados, con vistas a mejorar la gestión integrada de las fronteras exteriores*⁴⁶³.

Sobre la base del modelo ideado por el *Centro ad hoc* de Finlandia, predecesor de la Agencia, la creación de Frontex supone la toma del testigo, con el objetivo de desarrollar y aplicar el CIRAM a nivel de la UE, dotando al conjunto de la Unión de una terminología común para la aplicación práctica de los análisis de riesgos⁴⁶⁴. No obstante, como se puede observar en el anterior párrafo del texto legal mencionado, la *Agencia estaba obligada a realizar un análisis de riesgos para proporcionar a la Comisión y a los Estados miembros información adecuada sobre la situación en las fronteras exteriores*. Es decir, el análisis de riesgos se convierte en obligatorio, sólo para la Agencia Frontex, pero no para los Estados Miembros en ese momento.

⁴⁶⁰ Idem

⁴⁶¹ Punto 55, Report on the implementation of programmes, ad hoc centres, pilot projects and joint operations. Council of the European Union (2003). Recuperado 26 Marzo, 2023, de <https://journals.openedition.org/conflits/952#tocto1n6>

⁴⁶² Art 4, 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.

⁴⁶³ Considerando 6, Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo de 26 de octubre de 2004

⁴⁶⁴ Paul, R. (2018). Risk analysis as a governance tool in European border control. In *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe* (pp. 227-238). Routledge.

Años más tarde, con la entrada en vigor del Reglamento 1624/2016 de Frontex, en el artículo 11, se preveía que el análisis de riesgos debía abarcar todos los aspectos pertinentes de la gestión europea integrada de las fronteras. Así, a estos efectos, el análisis de riesgos “debería seguir un modelo común de análisis de riesgos integrado (CIRAM) que se aplicaría tanto a la Agencia como a los Estados miembros”. A partir de este momento, el modelo CIRAM pasa a ser obligatorio también para los Estados Miembros.

Así pues, en definitiva, se observa que la base jurídica para la elaboración de los análisis de riesgos por parte de Frontex y los Estados Miembros se sustenta en dos reglamentos: el *Código de fronteras Schengen* y el *reglamento de la Agencia Frontex* (2016, 2019), que opera en el marco de la GIFE.

Desde entonces, el análisis de riesgos se ha convertido en la auténtica “columna vertebral por donde discurre la información esencial para la gestión integrada de fronteras”⁴⁶⁵ y, por lo tanto, en una función central de Frontex⁴⁶⁶. Actualmente, todos los análisis de riesgos se realizan en el marco del modelo común de análisis de riesgos (CIRAM), el cual, como se ha mencionado, fue creado para armonizar las actividades de los Estados miembros en esta materia y coordinar sus objetivos operativos ⁴⁶⁷.

El nuevo reglamento (2019), en su artículo 29, encargó a la Agencia la revisión, actualización y publicación del nuevo CIRAM, para ser aplicado tanto por la propia Agencia como por los Estados miembros. El nuevo modelo integrado y común de análisis de riesgos (CIRAM versión 2.1)⁴⁶⁸ vio la luz el 18 de noviembre de 2021. Además, este modelo debe ser incluido en el programa de formación de los guardias de fronteras de la UE (artículo 62). El CIRAM se debe actualizar

⁴⁶⁵Paul, R. (2017). Harmonisation by risk analysis? Frontex and the risk-based governance of European border control. *Journal of European Integration*, 39(6), 689-706.

⁴⁶⁶ Horii, S. (2016). The effect of Frontex's risk analysis on the European border controls. *European Politics and Society*, 17(2), 242-258. Horsti, K. (2012). Humanitarian discourse legitimating migration control: FRONTEX public communication (pp. 297-308). Springer Vienna. Neal, A. W. (2009). Securitization and risk at the EU border: The origins of FRONTEX. *JCMS: Journal of common market studies*, 47(2), 333-356.

⁴⁶⁷ Horii, S. (2016). The effect of Frontex's risk analysis on the European border controls. *European Politics and Society*, 17(2), 242-258.

⁴⁶⁸<https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/uploads/common-integrated-risk-analysis-model-version-summary-booklet-2.1.pdf> Recuperado 26 Marzo, 2023.

cuando sea necesario en función de los resultados de la evaluación en la ejecución del ciclo de política estratégica plurianual para la gestión europea integrada de las fronteras, mencionada ya en capítulos anteriores.

Los resultados de estos análisis de riesgos se difunden en diversos tipos informes. Por ejemplo, el Informe del *Análisis Anual de Riesgos* (ARA)⁴⁶⁹ señala los riesgos más importantes para ese año relacionados con la gestión integrada de las fronteras europeas e identifica las zonas sometidas a mayor presión en las fronteras exteriores de la UE. El ARA se elabora anualmente y se pone a disposición del público a través del sitio web de la agencia y puede ser considerado el informe central dentro de las diversas publicaciones de la Agencia en esta materia. Existen otros tipos de informes como: *Análisis de riesgos semestral* (SARA), *informe trimestral* (FRAN) con información y análisis de riesgos basado en el intercambio de información con todos los Estados Miembros, el *informe analítico* centrado en un fenómeno o zona geográfica específicos (TRA), el *informe analítico de apoyo a la planificación* de una Operación Conjunta específica (TFA) y el *Informe analítico semanal* (WAR)⁴⁷⁰.

Estos análisis de riesgos repercuten directamente y definen el fundamento y el alcance de las operaciones de Frontex, en términos de personal y recursos a utilizar⁴⁷¹, que a su vez son retroalimentados a través de otros análisis procedentes de los datos recopilados en las operaciones sobre el terreno. Cabe decir que, aunque es el Consejo de Administración de Frontex el que en última instancia toma las decisiones y da su aprobación para el desarrollo de una operación conjunta, los análisis de riesgos deben vislumbrar dicha necesidad⁴⁷².

El CIRAM también recoge el papel de agentes externos a la Agencia en el proceso de recopilación de datos. Estos agentes son las autoridades de fronteras y costas de los Estados miembros de la UE, que proporcionan datos clave para

⁴⁶⁹ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/ARA_2022_Public_Web.pdf Recuperado 26 Marzo, 2023.

⁴⁷⁰ https://frontex.europa.eu/assets/CIRAM/en_CIRAM_brochure_2013.pdf Recuperado 26 Marzo, 2023.

⁴⁷¹ Peers, S., Guild, E., y Tomkin, J. (2012). Frontex. In *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition* (pp. 119-203). Brill Nijhoff.

⁴⁷² Idem

operacionalizar la definición de riesgo mencionada en el citado modelo. Por ello, para la elaboración de estos análisis, el propio reglamento, encomienda a los Estados miembros a facilitar periódicamente o a requerimiento de la Agencia toda la información necesaria sobre la situación, las tendencias y las posibles amenazas en las fronteras exteriores. El reglamento incluye una lista de información y datos obligatorios que es necesario intercambiar con la Agencia, de conformidad con el artículo 100, apartado 2, letra e), así como la información procedente de los niveles de análisis de los mapas de situación nacionales previstos en el artículo 25. Los resultados de estos análisis de riesgos se envían al consejo de administración y se comparten con las autoridades competentes de los Estados miembros. Es importante destacar que los Estados miembros tendrán en cuenta los resultados de estos análisis de riesgos para programar sus actividades operativas en las fronteras exteriores⁴⁷³.

Aunque el legislador no ha ofrecido una definición de los términos que componen el Modelo integrado y común de Análisis de Riesgos (CIRAM), la propia comunidad de la Guardia Europea de Fronteras y Costas (EBCG) ha tratado de definirlos a través de su última revisión del CIRAM 2.1:

"Modelo": un marco analítico que proporciona un vocabulario y una estructura común para el análisis de riesgos en la comunidad. No es un algoritmo que proporcione resultados absolutos "Común": se refiere a un marco, desarrollado por los Estados miembros y Frontex, que se aplicará tanto a nivel nacional como de la UE; "Integrado": se refiere al objetivo de Frontex de garantizar un nivel uniforme y elevado de control en todas las fronteras exteriores. Un enfoque integrado del análisis de riesgos sugiere la cooperación con otros cuerpos de seguridad / autoridades fronterizas y otras autoridades que dedicadas a cuestiones de migración, como las autoridades aduaneras, las oficinas de inmigración y la policía nacional; "Análisis de riesgos": "el examen sistemático de los elementos constitutivos de los riesgos para orientar la toma de decisiones.⁴⁷⁴

En el marco de la gestión de las fronteras exteriores, el CIRAM ha definido el riesgo como

⁴⁷³ Art. 29 del Reglamento 2019/1896/ UE

⁴⁷⁴ <https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/uploads/common-integrated-risk-analysis-model-version-summary-booklet-2.1.pdf> Recuperado 26 Marzo, 2023.

"la magnitud y probabilidad de que se produzca una amenaza en las fronteras exteriores" que "repercuta en la seguridad interior de la UE, en la seguridad de las fronteras exteriores, en el flujo óptimo de pasajeros regulares o que tenga consecuencias humanitarias".

A partir de esta definición de riesgo, el análisis de riesgos se realiza a través de la observación de tres elementos, cuyo resultado se plasma en una evaluación de riesgos: *Amenaza, vulnerabilidad e impacto*⁴⁷⁵. Además, con el gran número de Estados Miembros y otros actores implicados en las operaciones sobre el terreno, y la cantidad de datos que hay que clasificar y analizar, la gestión de información es un aspecto importante del trabajo cotidiano de la Agencia Frontex. Para ello, el CIRAM utiliza para dicha gestión el conocido "*ciclo de inteligencia*"⁴⁷⁶, que comprende un proceso estructurado, el cual es implementado por numerosas instituciones gubernamentales de seguridad, para la recopilación, el análisis y la distribución de productos analíticos. El ciclo consta de 8 pasos consecutivos. La importancia clave de la metodología, es la observancia del orden de todas las etapas, así como la calidad del trabajo en cada paso⁴⁷⁷.

La información recopilada y una vez organizada y procesada mediante este proceso ya no constituye una simple acumulación de datos parciales, sino que deben ser entendidos como un nuevo tipo de conocimiento que surge de la interacción con agentes externos y de una serie de actividades de gestión de la información dentro de la propia Agencia, incluido el proceso de validación e interpretación. La interpretación y la validación son los procesos en los que Frontex

⁴⁷⁵ La amenaza se define como una fuerza o presión que puede afectar a la gestión de las fronteras exteriores. Se caracteriza por su magnitud y probabilidad. La vulnerabilidad viene determinada por la capacidad de un sistema para mitigar una amenaza. El impacto se define como los efectos de una amenaza en la seguridad interior de la UE o el funcionamiento o la seguridad de las fronteras exteriores. Los impactos también pueden analizarse en términos de consecuencias humanitarias. Recuperado 26 Marzo, 2023, de <https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/uploads/common-integrated-risk-analysis-model-version-summary-booklet-2.1.pdf>

⁴⁷⁶ Jordán, J. J. (2016). Una revisión del ciclo de Inteligencia.

⁴⁷⁷ Para más información véase Livdāne, J., y Arbidāne, I. (2020). Intelligence cycle as part of effective risk analysis under integrated border management. *Border security and management*, 3(8), 27-34.

desempeña un papel de monopolio, ya que posee el privilegio de la centralidad al poder contar con una visión general de lo que acontece en todo momento en cada una de las fronteras europeas⁴⁷⁸. Gracias a esta visión panorámica, Frontex desempeña un papel preponderante en la identificación y localización del riesgo a través del análisis de los datos que recibe. Así, el núcleo de este proceso de análisis son cada una de las acciones analíticas, que producen como resultado la transformación de la información en un verdadero producto final de conocimiento, es decir, el resultado del análisis de riesgos⁴⁷⁹.

Según algunos autores, la capacidad de procesar datos y su consiguiente análisis es una fuente de autoridad⁴⁸⁰, y puede considerarse un factor de influencia sobre las decisiones políticas. En el proceso de elaboración de análisis de riesgos a escala de la UE, la información se ha traducido en conocimientos que "conforman la realidad social e impulsan la acción"⁴⁸¹.

Los análisis de riesgos de Frontex han sido utilizados, por ejemplo, por parte de la Comisión Europea para decidir sobre las prioridades operativas y la distribución de la financiación comunitaria en el ámbito del control de fronteras⁴⁸², a través del conocido como *Fondo para las Fronteras Exteriores*⁴⁸³, pero también para planificar visitas sin previo aviso en el marco del mecanismo de evaluación del

⁴⁷⁸ Paul, R. (2018). Risk analysis as a governance tool in European border control. In *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe* (pp. 227-238). Routledge.

⁴⁷⁹ Livdāne, J., y Arbidāne, I. (2020). Intelligence cycle as part of effective risk analysis under integrated border management. *Border security and management*, 3(8), 27-34.

⁴⁸⁰ Barnett, M. N., y Finnemore, M. (1999). The politics, power, and pathologies of international organizations. *International organization*, 53(4), 699-732.

⁴⁸¹ Barnett, M., y Finnemore, M. (2004). Cornell University Press. Ithaca, NY.

⁴⁸² El Fondo para las Fronteras Exteriores (FFE) es el principal instrumento financiero de la Unión Europea (UE) de apoyo a la gestión de las fronteras exteriores. Su objetivo global es ayudar a los Estados de Schengen, actuales y futuros, a garantizar unos controles uniformes, eficaces y eficientes en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. Recuperado 27 Marzo, 2023, de https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_15/OJAB14015ES_C.pdf

⁴⁸³ Sánchez, R. P. M. (2016). Los instrumentos de gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea ante los flujos migratorios masivos. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 32, 475-502.

cumplimiento del Código de fronteras Schengen⁴⁸⁴ por parte de los Estados miembros⁴⁸⁵.

Se hace necesario subrayar que el respaldo de las agencias de la UE a través de la aportación de datos objetivos fue útil para justificar por qué un Estado miembro recibía más fondos que otros, ya que las agencias se consideran "agencias expertas" que contribuyen con un conocimiento técnico. Según Majone⁴⁸⁶, las agencias de la UE son "agencias expertas "que contribuyen a la formulación de políticas de la UE con conocimientos especializados". Independientemente de su prominencia política, los análisis de riesgos en el ámbito de la seguridad son entendidos como un cálculo basado en la probabilidad, multiplicada por el efecto adverso esperado de un problema social, y difieren de otros ámbitos más tecnocráticos de las ciencias y la tecnología de los que surge⁴⁸⁷.

No obstante, en el ámbito de la gestión integral de fronteras, definir el riesgo en función de la amenaza, vulnerabilidad e impacto ($\text{Riesgo} = f(A, V, I)$) teniendo en cuenta las limitaciones de presupuesto y recursos humanos y materiales es una forma pragmática de estructurar la información relativa al riesgo. Hay diferentes formas de combinar amenazas, vulnerabilidades e impacto. Los tres componentes no están aislados y no deben evaluarse en una secuencia rígida. Más bien, cada componente se considera como una perspectiva diferente desde el que estudiar los riesgos, la evaluación de uno de los componentes aporta elementos e ideas para la evaluación de los otros dos.

Por lo tanto, aunque el nivel de riesgo puede determinarse utilizando una fórmula matemática, como ocurre en otras ramas de la ciencia, utilizar solamente datos cuantitativos para evaluar estos tres elementos (A,V,I) puede generar un

⁴⁸⁴ Artículo 43 — Mecanismo de evaluación, Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen).

⁴⁸⁵ Paul, R. (2018). Risk analysis as a governance tool in European border control. In *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe* (pp. 227-238). Routledge.

⁴⁸⁶ Majone, G. (1997). The agency model: The growth of regulation and regulatory institutions in the European Union. *Eipiascope*, 1997(3), 1-6.

⁴⁸⁷ Paul, R. (2018). Risk analysis as a governance tool in European border control. In *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe* (pp. 227-238). Routledge.

resultado simplista o erróneo. Además, expresar el nivel de riesgo numéricamente puede transmitir una falsa impresión de precisión a los encargados de la toma de decisiones en el ámbito de la GIFE. Un análisis de la bibliografía sugiere que a veces el fenómeno de la migración es interpretado desde una perspectiva puramente matemática, mostrando incrementos o disminuciones del flujo migratorio anual o estacional, sin presentar las causas que llevaron a estas fluctuaciones. Sin embargo, ciertos factores como la temporada de lluvias en los países de África central o períodos de recolección en la agricultura en esos países, son en sí mismas variables que influyen en el flujo migratorio, además de otros factores a mayor escala como son los conflictos armados, índice de pobreza o la inestabilidad política y social.

Por ello, las estimaciones cuantitativas de los niveles de riesgo sólo deben aplicarse en aquellos casos concretos en los que cantidad de datos y los resultados puedan validarse a lo largo del tiempo. En la mayoría de los casos, se recomienda combinar el análisis cuantitativo con evaluaciones cualitativas y clasificar los riesgos en categorías de importancia, por lo que es responsabilidad del analista elegir el nivel de riesgo, además de explicar y documentar sus valoraciones.

En otros ámbitos, como lo son la seguridad alimentaria o la seguridad de los medicamentos, las agencias de la UE tienen una doble función, ya que actúan a la vez como evaluadores de riesgos y agentes reguladores del mismo. La UE también se ha servido del análisis y la gestión de riesgos en otras áreas, como la protección de los consumidores, la protección del medio ambiente o la seguridad laboral, creando varias agencias para evaluar y regular dichos riesgos. Desde la década de los noventa, se ha podido observar un creciente compromiso de la UE en la evaluación de riesgos⁴⁸⁸, sobre todo, aquellos de carácter transfronterizo, fuera del alcance de los Estados miembros, dada la necesidad de facilitar la libre circulación y la de garantizar la seguridad de los ciudadanos en el espacio de libertad seguridad y justicia (ELSJ). El análisis de riesgos de Frontex debe contextualizarse en este compromiso más amplio de la UE como evaluador de riesgos⁴⁸⁹.

⁴⁸⁸ Szajkowska, A. (2009). "From mutual recognition to mutual scientific opinion? Constitutional framework for risk analysis in EU food safety law." *Food Policy* 34.6: 529-538.

⁴⁸⁹ Paul, R. (2018). Risk analysis as a governance tool in European border control. In *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe* (pp. 227-238). Routledge.

En este sentido, aunque Frontex no ejerce poder formal de decisión, se puede resaltar la relevancia de sus análisis de riesgos como base de conocimiento en el proceso de toma de decisiones de la UE en materia de GIFE.

En la literatura académica, el análisis de riesgos de Frontex ha sido estudiado en dos contextos bastante distintos: (1) como una herramienta de gobernanza *foucaultiana* para normalizar los riesgos fronterizos como riesgos científicamente evaluables (por ejemplo, Carrera et al., 2013; Carrera y den Hertog, 2015; Huysmans, 2000; Léonard, 2010), y, más raramente, (2) como una herramienta de racionalización que ayuda a institucionalizar la responsabilidad del control fronterizo a nivel de la UE (por ejemplo, Neal, 2009; Pollak y Slominski, 2009)⁴⁹⁰. Sin embargo, tras la revisión de ambas vertientes académicas, ninguna contempla la importancia de la dinámica de armonización que el análisis de riesgo ha supuesto, por tres motivos. Primero, la existencia de una metodología común (CIRAM) para todos los Estados Miembros y Frontex, mejora el entendimiento a través del uso de una misma terminología, un lenguaje único para facilitar la comunicación en este ámbito. Segundo, como instrumento de medida del nivel de impacto de Eurosur⁴⁹¹ de cada una de las secciones de las fronteras exteriores europeas. Tercero, como plataforma para la cooperación entre las diferentes estructuras que intervienen en el proceso de la GIFE, promoviendo una mayor coordinación a escala de la UE.

En el contexto de la gestión de fronteras de la UE, el análisis de riesgos ha alcanzado un papel especialmente importante como herramienta técnica, despolitizada⁴⁹² y factor de legitimidad en un ámbito tan diverso donde se hace

⁴⁹⁰ Paul, R. (2018). Risk analysis as a governance tool in European border control. In *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe* (pp. 227-238). Routledge.

⁴⁹¹ Cuando lo justifiquen los resultados de la evaluación de la vulnerabilidad o el análisis de riesgos o cuando se atribuya temporalmente un nivel de impacto crítico a una o varias zonas fronterizas, el director ejecutivo de la Agencia debe recomendar al Estado miembro de que se trate de que inicie y realice operaciones conjuntas o intervenciones fronterizas rápidas, Considerando 56, Reglamento (UE) 2019/1896

⁴⁹² Paul, R. (2017). "Harmonisation by Risk Analysis? Frontex and the Risk-based Governance of European Border Control." *Journal of European Integration* 39 (6): 689-706. doi:10.1080/07036337.2017.1320553.

necesario equilibrar intereses europeos y nacionales, a la vez que conseguir una distribución eficaz de los recursos.

Pero, además, como se desprende del nuevo reglamento, numerosas actividades de la agencia son guiadas por los resultados de sus análisis de riesgos. La cooperación de la Agencia con terceros países⁴⁹³, la cual es parte integrante del mandato de Frontex para garantizar la aplicación de la gestión integrada de fronteras europea y una de las prioridades estratégicas del trabajo de la agencia, está impulsada también por los análisis de riesgos⁴⁹⁴. En el marco de esta cooperación, el modelo CIRAM de Frontex, ha sido adoptado por países socios no miembros de la UE⁴⁹⁵ para la elaboración de sus análisis de riesgos, lo que ha permitido el establecimiento de plataformas de colaboración conjunta en esta materia, como la WB-RAN (Red de Análisis de Riesgos con los Balcanes Occidentales). Particularmente relevante es esta cooperación con la región de los Balcanes Occidentales, la mayoría candidatos a la adhesión a la Unión Europea⁴⁹⁶ y que tendrá que garantizar una plena gestión eficaz de sus fronteras, lo que incluye utilizar una metodología común basado en normas europeas para el análisis de riesgos.

En los próximos años y en el marco de la puesta en marcha del futuro Sistema Europeo para la Información y Autorización de Viajes (ETIAS) liderado por la Agencia Frontex y previsto para el año 2024, los análisis de riesgos deberán adaptarse a los nuevos desafíos que surgirán de las nuevas fronteras digitales.

Como conclusión, se vislumbra que el análisis de riesgos de Frontex tiene, por tanto, una influencia de gran alcance sobre las actividades operativas de la

⁴⁹³ Peers, S., Guild, E., y Tomkin, J. (2012). The Schengen Borders Code. In *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition* (pp. 33-95). Brill Nijhoff.

⁴⁹⁴ Coherentes con la legislación y las políticas de la UE, incluida su política exterior y de seguridad; en colaboración con otros actores de la UE; respeto de los derechos fundamentales; consideración de los intereses mutuos de ambas partes y comprometida con soluciones sostenibles. Recuperado 28 Marzo, 2023, de <https://frontex.europa.eu/partners/other-partners-and-projects/non-eu-countries/>

⁴⁹⁵ En marzo 2023, Policía de Fronteras de la República de Moldavia participaron en el curso CIRAM en la sede de Frontex. Moldavia es uno de los países fuera de la UE que utiliza la metodología CIRAM. Recuperado 29 Marzo, 2023, de [Dezvoltarea abilităților în domeniul analizei integrate a riscurilor | POLIȚIA DE FRONTIERĂ A REPUBLICII MOLDOVA \(gov.md\)](https://www.politia.gov.md/ro/Dezvoltarea_abilitatilor_in_domeniul_analizei_integrate_a_riscurilor_POLITIA_DE_FRONTIERA_A_REPUBLICII_MOLDOVA)

⁴⁹⁶ https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/joining-eu_en

propia agencia, los Estados miembros, el proceso político de la GIFE y así como en la configuración de la relación de la UE con sus países socios, además de institucionalizar aún más el papel central de Frontex en la gestión integral de las fronteras⁴⁹⁷. Por último, subrayar que el análisis de riesgos de la Agencia, no es sólo base técnica y de gestión para el resto de las actividades, sino que desde su posición central y privilegiada hace inteligibles amenazas y peligros que pueden afectar al conjunto de los Estados Miembros.

5.5. LA EVALUACIÓN DE LA VULNERABILIDAD DE FRONTEX: *UN CHEQUEO ANUAL DEL ESTADO EN LA GESTIÓN INTEGRAL DE LAS FRONTERAS EUROPEAS*

En 2023, el proceso de evaluación de la vulnerabilidad entró en su séptimo año de funcionamiento tras ser introducido por el artículo 13 del derogado Reglamento (UE) 2016/1624. Este Reglamento (2016), que estableció además el despliegue de oficiales de enlace en los Estados Miembros para apoyar dicha evaluación (artículo 11), permitió dotar a la Agencia de un mecanismo para evaluar la capacidad de los Estados Miembros para hacer frente a riesgos emergentes en las fronteras exteriores. Es decir, el objetivo es identificar con antelación las debilidades operativas que presentan los Estados miembros en la gestión de las fronteras y estar en condiciones de responder ante cualquier cambio rápido de las circunstancias (Rijpma, J, 2016)⁴⁹⁸.

⁴⁹⁷ Neal, A. (2009). "Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of Frontex." *Journal of Common Market Studies* 47 (2): 333–356. doi:10.1111/j.1468-5965.2009.00807. x. Pollak, J., and P. Slominski. 2009. "Experimentalist but Not Accountable Governance? the Role of Frontex in Managing the EU's External Borders." *West European Politics* 32 (5): 904–924. doi:10.1080/01402380903064754.

⁴⁹⁸ Rijpma, J. J. (2016). *The Proposal for a European Border and Coast Guard: Evolution or Revolution in External Border Management?* (Study for the LIBE Committee of the European Parliament). *The Proposal for a European Border and Coast Guard: Evolution or Revolution in External Border Management?* (Study for the LIBE Committee of the European Parliament) en Vara, J. S. (2018). *La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras?*. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 22(59), 143-186.

Además, como en el caso del Análisis de riesgos, la Agencia estableció una *metodología común de evaluación de la vulnerabilidad*⁴⁹⁹ que incluía criterios objetivos sobre cuya base se lleva a cabo dicho proceso, estableciendo la frecuencia con que debe realizarse el citado procedimiento⁵⁰⁰.

Como se mencionaba en el punto anterior relacionado con los análisis de riesgos, las evaluaciones de vulnerabilidad, desde un enfoque epistémico, son también de gran utilidad por su carácter funcional y su capacidad para resolver problemas desde un punto de vista técnico, metodológico y despolitizado. Es decir, los “criterios objetivos, a través de indicadores cuantitativos, garantizan el establecimiento de la evaluación de la vulnerabilidad como un ejercicio técnico y no político”⁵⁰¹.

En este contexto, se entiende por vulnerabilidad, los factores en las fronteras o dentro de la UE que pueden aumentar o disminuir la magnitud o la probabilidad de una amenaza. Entre los principales factores que afectan a la vulnerabilidad en la GIFE están los factores geográficos de las zonas fronterizas⁵⁰².

La metodología que Frontex ha establecido en estrecha colaboración con los Estados miembros y la Comisión, se basa en cuatro principios generales. En primer lugar, prevé el compromiso de los Estados miembros para la aplicación de medidas correctivas necesarias en base a los resultados de la evaluación. En segundo lugar, las vulnerabilidades se evalúan -de forma continua- teniendo en cuenta, además de la capacidad técnica y los recursos humanos disponibles, el tipo y el nivel de las amenazas a las que están expuestos los Estados miembros y su posible impacto. La metodología se basa en los posibles riesgos a los que la UE puede estar expuesta, sometidos a constante cambio, hecho este que permite distinguirla claramente del

⁴⁹⁹ https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2016/MB_Decision_39_2016_on_adopting_the_CVAM1.pdf. Recuperado 30 Marzo, 2023.

⁵⁰⁰ <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-completed-first-set-of-vulnerability-assessments-xLBfrG>. Recuperado 30 Marzo, 2023.

⁵⁰¹ Linos, K., & Chachko, E. (2022). *Qualitative Methods in the Study of Migration and Refugee Law*.

⁵⁰² https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2016/MB_Decision_39_2016_on_adopting_the_CVAM1.pdf. Recuperado 30 Marzo, 2023.

Mecanismo de Evaluación de Schengen⁵⁰³, con el cual se complementa⁵⁰⁴. En tercer lugar, adopta un enfoque orientado al futuro, de modo que la aplicación de las recomendaciones pueda prevenir el surgimiento de futuras crisis. Por último, no pretende establecer una mera lista de control de las capacidades disponibles, sino que se centra en el análisis exhaustivo de los datos recogidos, procedentes de una amplia gama de fuentes, de modo que pueda evaluarse la efectiva movilización de dichas capacidades, cuando se haga necesario⁵⁰⁵.

Estas evaluaciones preventivas permiten garantizar el funcionamiento eficaz del espacio Schengen, el cual sigue siendo una prioridad política de primer orden para la Unión Europea. Si bien, la entrada en vigor del nuevo reglamento (2019), no introdujo cambios significativos en esta función, ha reforzado el papel de la Agencia en esta materia, entre otras, con la posibilidad de desplegar oficiales del Cuerpo permanente en apoyo a las medidas recomendadas por la Agencia en base a los resultados de la evaluación⁵⁰⁶.

⁵⁰³ Nuevo Reglamento (UE) 2022/922 del Consejo de 9 de junio de 2022 relativo al establecimiento y el funcionamiento de un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen, y por el que se deroga el Reglamento (UE) n° 1053/2013.

⁵⁰⁴ La evaluación de la vulnerabilidad y el mecanismo de evaluación de Schengen establecido por el Reglamento (UE) UE) 2022/922 del Consejo⁵⁰⁴ son dos mecanismos complementarios para garantizar el control de calidad por parte de la Unión del adecuado funcionamiento del espacio Schengen y asegurar una preparación permanente tanto a nivel nacional como de la Unión para responder a los retos que se presenten en las fronteras exteriores. Si bien el mecanismo de evaluación de Schengen es el principal método empleado para evaluar la aplicación y el cumplimiento del Derecho de la Unión en los Estados miembros, deben aprovecharse al máximo las sinergias entre los mecanismos de evaluación de la vulnerabilidad y de Schengen a fin de establecer una mejor visión de la situación del funcionamiento del espacio Schengen, evitando, en la medida de lo posible, la duplicación de esfuerzos en los Estados miembros y garantizando un uso más coordinado de los instrumentos financieros pertinentes de la Unión que apoyan la gestión de las fronteras exteriores. A tal fin, debe establecerse un intercambio periódico de información entre la Agencia y la Comisión sobre los resultados de ambos mecanismos. Considerando 45 del Reglamento 2019/1896/ UE.

⁵⁰⁵ <https://frontex.europa.eu/what-we-do/situational-awareness-and-monitoring/vulnerability-assessment/> Recuperado 30 Marzo, 2023.

⁵⁰⁶ Berket, M. R., y Ryse, D. V. (2021). Paradigm Shift in Integrated Border Management: The new European Border and Coast Guard (Agency). *Europese politesamenwerking*, 59, 203.

La evaluación de la vulnerabilidad forma parte de las actuales funciones de la agencia (artículo 10), y su contenido específico se desarrolla a través del artículo 32 del nuevo Reglamento (2019) donde se encomienda a la Agencia llevar a cabo una evaluación de la vulnerabilidad, al menos una vez al año y basada en criterios objetivos, que valore la capacidad y preparación de los Estados miembros, tanto en términos cualitativos como cuantitativos, para hacer frente a los retos en sus fronteras exteriores. Este proceso debe incluir una evaluación sobre el equipamiento técnico, la infraestructura, el personal, los recursos financieros y *planes de contingencia* de los Estados miembros, así como su capacidad de contribución a la creación del cuerpo permanente. Además, también se examina la capacidad de los Estados miembros para gestionar un mayor número de llegadas, incluidas las solicitudes de asilo y la protección internacional⁵⁰⁷.

Importante resaltar que el nuevo Reglamento (2019), en consonancia con las estrategias nacionales de gestión integrada de las fronteras, prevé que cada Estado miembro adopte un *plan de contingencia* para la gestión de sus fronteras donde se describen todas las medidas y recursos necesarios para el posible refuerzo de sus capacidades, incluida la logística y el apoyo que pueda necesitar tanto a nivel nacional como por parte de la Agencia.

Como se observa, el alcance de la evaluación de la vulnerabilidad es bastante amplio y permite identificar puntos débiles en una amplia gama de recursos relacionados con la capacidad de gestión de fronteras. De conformidad con el artículo 32.3 y para que la Agencia pueda desarrollar esta labor, los Estados Miembros deben compartir toda la información necesaria de manera oportuna y precisa. Los funcionarios de enlace de Frontex en los Estados miembros⁵⁰⁸ apoyan y contribuyen también en la recopilación de información para el desarrollo de esta

⁵⁰⁷ https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Programming_Document/2019/Programming_document_2019-2021.pdf. Recuperado 30 Marzo, 2023.

⁵⁰⁸ Artículo 31 Reglamento 2019/1896/ UE: Entre las funciones de los funcionarios de enlace de la Agencia en los Estados miembros, se encuentra: c) apoyar la recogida de la información a la que se hace referencia en el artículo 32 y que precisa la Agencia para llevar a cabo la evaluación de la vulnerabilidad, y preparar un informe a tal efecto; 6. El informe del funcionario de enlace contemplado en el apartado 3, letra c), del presente artículo formará parte de la evaluación de la vulnerabilidad a que se refiere el artículo 32. El informe se transmitirá al Estado miembro de que se trate.

evaluación preventiva⁵⁰⁹. A los citados funcionarios de enlace corresponde, entre otras tareas, facilitar la cooperación y el diálogo entre la Agencia y las autoridades nacionales responsables de la gestión de las fronteras⁵¹⁰.

La Agencia cuentan con el apoyo de la *Red de Evaluación de la Vulnerabilidad*⁵¹¹, formada por representantes nacionales de los Estados Miembros especializados en la evaluación de la vulnerabilidad, y de la propia Comisión. Esta red se concibe como foro para el intercambio regular de información para compartir las mejores prácticas en esta materia. Su primera reunión tuvo lugar los días 12 y 13 de diciembre de 2016 en Varsovia⁵¹².

Según establece el propio reglamento, en base al resultado de esta evaluación, el director ejecutivo de la Agencia puede determinar las medidas y recomendaciones que deben ser aplicadas por el Estado miembro afectado, fijándose un plazo para su adopción, así como un plan de seguimiento de dichas medidas. Se solicitará al Estado miembro en cuestión a que adopte las medidas necesarias sobre la base de un plan de acción elaborado por el citado Estado miembro en consulta con el Agencia.

Asimismo, los Estados miembros deben aplicar las citadas medidas para solucionar las posibles deficiencias detectadas en la evaluación. El director ejecutivo de la Agencia supervisará la aplicación de dichas medidas recomendadas mediante informes periódicos que deberán presentar los Estados miembros. En caso de que exista posible retraso en la aplicación de una medida recomendada dentro del plazo fijado, el director ejecutivo informará inmediatamente de ello al

⁵⁰⁹ https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2016/MB_Decision_39_2016_on_adopting_the_CVAM1.pdf Recuperado 30 Marzo, 2023.

⁵¹⁰ Vara, J. S. (2018). La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras?. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 22(59), 143-186.

⁵¹¹ https://www.euopanu.nl/id/vkhlalfzhcom/agenda/frontex_vulnerability_assessment_network?ctx=vh6telvdgppy&v=1&tab=1&start_tab0=10 Recuperado 30 Marzo, 2023.

⁵¹² Comisión europea, Informe de la comisión al parlamento europeo, al consejo europeo y al consejo sobre la puesta en marcha de la Guardia Europea de Fronteras y Costas Bruselas, 25.1.2017. COM(2017) 42 final. Recuperado 29 Marzo, 2023, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0042&from=en>

miembro del consejo de administración del Estado miembro de que se trate, a sus autoridades nacionales y a la Comisión. También, el director ejecutivo puede ofrecer el apoyo técnico de la Agencia para subsanar ese posible retraso en la aplicación de las medidas.

De no adoptarse las medidas propuestas en el plazo fijado, la cuestión es sometida a la decisión del consejo de administración de la Agencia y notificada a la Comisión⁵¹³. En el hipotético caso de que un Estado miembro no proceda a la implementación de las medidas propuestas y no ejecutase la decisión adoptada por el Consejo, se pondrá en marcha un mecanismo similar al previsto en el art. 29 del Código de fronteras Schengen⁵¹⁴, de modo que el Consejo puede recomendar el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, lo que podría conducir al Estado Miembro a su exclusión del espacio Schengen por un período máximo de dos años⁵¹⁵.

Por lo tanto, se observa que las valoraciones efectuadas por la Agencia en esta evaluación preventiva son vinculantes para los Estados Miembros y dan lugar a que la propia Agencia proponga medidas y recomendaciones para eliminar los puntos débiles detectados.

En base a los resultados de la evaluación y a las recomendaciones propuestas, la Agencia llevará a cabo anualmente “*ejercicios de simulación*” con aquellos Estados Miembros que fueran seleccionados para ello, con el fin de evaluar el grado de preparación para hacer frente a futuros desafíos en sus fronteras exteriores⁵¹⁶. En otras palabras, podemos decir que se trata de una especie de “prueba de esfuerzo” para examinar la capacidad de resistencia, una vez realizado el diagnóstico y tras implementar el tratamiento requerido.

Igualmente, los resultados de la evaluación de la vulnerabilidad pueden servir de base para que la Agencia puede recomendar a un Estado miembro la

⁵¹³ Considerando 43 del Reglamento 2019/1896/ UE

⁵¹⁴ Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen).

⁵¹⁵ Vara, J. S. (2018). La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 22(59), 143-186.

⁵¹⁶ https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2016/MB_Decision_3_9_2016_on_adopting_the_CVAM1.pdf Recuperado 30 Marzo, 2023.

necesidad de iniciar una operación conjunta o una intervención fronteriza rápida⁵¹⁷ y estos resultados son también incorporados a los procesos de planificación de la Agencia (en conformidad con los requisitos establecidos por el nuevo Reglamento en Art. 9, el artículo 54 y el artículo 64).

Otra novedad que recoge el nuevo reglamento es el *mecanismo de evaluación de amenazas emergentes*, que permite a la Agencia activar en cualquier momento una evaluación específica para examinar las capacidades de un Estado miembro para hacer frente a una nueva y específica amenaza emergente. Esto permite el seguimiento constante de la situación en las fronteras exteriores con el objetivo de evitar que se desencadene una situación de crisis en cualquier momento. El resultado de esta *evaluación ad hoc* puede dar lugar a nuevas recomendaciones para mitigar aquellas vulnerabilidades de un Estado Miembro que no fueron tenidas en cuenta durante la evaluación de referencia anual⁵¹⁸. Tanto los *ejercicios de simulación* como la *Evaluación de Amenazas Emergentes* no estaban expresamente previstas en el anterior Reglamento de Frontex (2016)⁵¹⁹.

Por lo tanto, según lo analizado hasta el momento, se pueden destacar dos importantes facultades⁵²⁰: En primer lugar, se concede a Frontex “*un poder de supervisión*”, en forma de evaluaciones de vulnerabilidad o *chequeo anual* de las capacidades de preparación y reacción de los Estados miembros. Esto, según algunos autores (Rijpma), crea una cierta relación de jerarquía de la Agencia sobre

⁵¹⁷ Considerando 56 del Reglamento 2019/1896/ UE.

⁵¹⁸ European Commission. Fourth Report from the commission to the European parliament, the European council and the council on the operationalisation of the European Border and Coast Guard. Strasbourg, 13.6.2017. COM(2017) 325 final. Recuperado 29 Marzo, 2023, de https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvhdscs8bljza_j9vvik7m1c3gyxp/vkf2jpsdzos

⁵¹⁹ Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo

⁵²⁰ Fjærtøft, T. N. (2022). More power, more control: The legitimizing role of expertise in Frontex after the refugee crisis. *Regulation & Governance*, 16(2), 557-571.

las autoridades fronterizas nacionales, estando estas últimas esencialmente sujetas a este poder de supervisión⁵²¹.

En segundo lugar, ante el resultado negativo de dicha evaluación, el nuevo mandato otorga a Frontex el denominado “*derecho a intervenir*”, previa decisión del Consejo, en los casos en que un Estado miembro de la UE se enfrente a deficiencias estructurales que le hagan incapaz de gestionar por sí solo sus fronteras exteriores o el funcionamiento del espacio Schengen se vea amenazado⁵²². Cuestión sin precedentes en el “proceso de integración de la gestión de las fronteras exteriores de la UE”⁵²³. En concreto, el citado “derecho a intervenir” fue una de las novedades más importantes incluidas en el Reglamento de 2016, el cual sido objeto de estudio por gran parte de la doctrina, debido a la cuestiones jurídicas y políticas planteadas desde la perspectiva del derecho de la UE (Rijpma 2016; De Bruycker, 2016)⁵²⁴. Algunos autores apuntan que esta facultad no se ajusta a letra del artículo 4, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea, y del artículo 72 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, donde garantizar la seguridad interior y exterior, se establece como una competencia nacional exclusiva de los Estados Miembros. No obstante, podemos considerar y en línea con la interpretación que hace la propia Comisión, este *derecho de intervención* se legitima a través del artículo 77, apartado 2, letra d), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, donde se establece como una competencia de la UE la adopción de “*cualquier medida necesaria para el establecimiento progresivo de un sistema integrado de gestión integrada de las fronteras exteriores*”⁵²⁵.

⁵²¹ Campesi, G. (2018). European Border and Coast Guard (Frontex): security, democracy, and rights at the EU border. In *Oxford Research Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*.

⁵²² Carrera, S., Blockmans, S., Cassarino, J. P., Gros, D., Guild, E., y Letta, E. (2017). *The European Border and Coast Guard Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean? CEPS Task Force Report, 1 February 2017*.

⁵²³ Deleixhe, M., y Duez, D. (2019). The New European Coast and Border Guard. A Test Case for the Conflicts of Sovereignties in Europe? In International Conference of Europeanists.

⁵²⁴ Vara, J. S. (2018). La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 22(59), 143-186.

⁵²⁵ European Commission. (2015) p.6, Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the European Border and Coast Guard and Repealing

En relación a la evaluación de vulnerabilidades, y en palabras de Stepka, M. (2022), esta prerrogativa específica de Frontex “tiene rasgos distintivos de las lógicas de gestión de riesgos y resiliencia”, entendiendo como resiliencia, la “Capacidad de un sistema para recuperar su estado inicial cuando ha cesado la perturbación a la que había estado sometido”⁵²⁶ y como vulnerabilidad “la capacidad de un sistema para mitigar la amenaza”⁵²⁷. Por un lado, la evaluación permite el examen de secciones específicas de la frontera exterior con el fin de prevenir posibles escenarios de crisis fronterizas. Por otro, hace a la Agencia Frontex responsable de la identificación del “eslabón más débil” del sistema de seguridad fronteriza de la UE y de la prestación de apoyo y recomendaciones con el fin de aumentar la solidez y preparación de un Estado Miembro⁵²⁸.

La evaluación de la vulnerabilidad, así como las recomendaciones consiguientes, son consideradas una herramienta fundamental para garantizar una gestión eficaz de las fronteras exteriores, así como, para apoyar al nivel político en la toma de decisiones a la hora de asignar los recursos donde más se necesitan, aportando eficiencia y eficacia en el proceso⁵²⁹.

Por consiguiente, la Comisión considera que el seguimiento de la aplicación de las medidas identificadas en dicha evaluación, forma parte integrante del *esfuerzo europeo conjunto* destinado a gestionar de manera integral las fronteras en todas sus dimensiones. Por este motivo, existe un seguimiento por parte de la Comisión Europea a nivel político⁵³⁰ y una estrecha colaboración con el Parlamento

Regulation (EC) No. 2007/2004, Regulation (EC) No. 863/2007, and Council Decision 2005/267/EC. COM(2015)671 final, Strasbourg, December 15.

⁵²⁶ <https://dle.rae.es/resiliencia> Recuperado 1 Abril, 2023.

⁵²⁷ https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2016/MB_Decision_3_9_2016_on_adopting_the_CVAM1.pdf Recuperado 30 Marzo, 2023.

⁵²⁸ Stepka, M. (2022). *Identifying Security Logics in the EU Policy Discourse: The “Migration Crisis” and the EU* (p. 204). Springer Nature.

⁵²⁹ Fjørtoft, T. N. (2022). More power, more control: The legitimizing role of expertise in Frontex after the refugee crisis. *Regulation & Governance*, 16(2), 557-571.

⁵³⁰ Cuando la ineficacia en el control de las fronteras exteriores pueda poner en peligro el funcionamiento del espacio Schengen, ya sea porque un Estado miembro *no tome las medidas necesarias conforme a una evaluación de la vulnerabilidad* o porque un Estado miembro que se enfrente a un reto concreto y desproporcionado en las fronteras exteriores no haya solicitado a la Agencia ayuda suficiente, o no estuviese realizando las actuaciones

Europeo y el Consejo para subsanar cualquier vulnerabilidad actual o futura a este nivel⁵³¹.

De hecho, y según establece el artículo 92 del nuevo reglamento (2019), los resultados de la evaluación de vulnerabilidad, las medidas adoptadas por los Estados miembros en respuesta a dicha evaluación y el grado de aplicación de las citadas medidas recomendadas, se comunicarán periódicamente y al menos una vez al año al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión. La implicación del nivel político y técnico en esta evaluación preventiva se enmarca claramente en la importancia que ha ido tomando el enfoque estratégico de la resiliencia en la UE, a raíz de la *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea* (2016)⁵³² y posteriormente por la Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo (2017), donde la Comisión Europea presentó el enfoque de la UE en materia de resiliencia⁵³³. La propia Estrategia global define la resiliencia como: “*la capacidad de los estados y sociedades para reformarse, resistiendo y recuperándose así de crisis internas y externas*”.

Es importante mencionar que la inclusión de resiliencia en la conceptualización de las medidas preventivas o de atenuación ante eventuales

necesarias para su aplicación, debe darse una respuesta unificada, rápida y efectiva a escala de la Unión. A fin de aminorar estos riesgos, y con el objetivo de garantizar una mejor coordinación a escala de la Unión, la Comisión debe proponer al Consejo una decisión en la que se especifiquen las medidas que deba aplicar la Agencia y se exija al Estado miembro de que se trate de que coopere con la Agencia para su aplicación. Deben conferirse al Consejo competencias de ejecución para adoptar tal decisión, *debido al posible carácter políticamente delicado de las medidas que se vayan a adoptar*, que probablemente afecten a competencias ejecutivas y policiales nacionales. Considerando 57 del Reglamento 2019/1896/ UE.

⁵³¹ European Commission. Fourth Report from the commission to the European parliament, the European council and the council on the operationalisation of the European Border and Coast Guard. Strasbourg, 13.6.2017. COM (2017) 325 final. Recuperado 31 Marzo, 2023, de https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvhdsc8bljza_j9vvik7m1c3gyxp/vkf2jpsdzos

⁵³² https://www.eeas.europa.eu/eeas/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en Recuperado 31 Marzo, 2023.

⁵³³ Comunicación conjunta al parlamento europeo y al consejo un planteamiento estratégico de la resiliencia en la acción exterior de la ue. Comisión Europea. Bruselas, 7.6. 2017.Join(2017) 21 final.<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017JC0021&from=en>

crisis ha ido teniendo creciente popularidad entre los principales actores de la seguridad internacional, como la OTAN⁵³⁴, la ONU⁵³⁵ y, por supuesto, la UE⁵³⁶. En este sentido, las acciones políticas orientadas a la resiliencia se centran en la *eliminación de vulnerabilidades extremas* dentro del sistema objetivo mediante la construcción de una fortaleza estructural e institucional⁵³⁷. El propio Consejo de la Unión Europea en sus Conclusiones sobre la Estrategia de Seguridad Interior de la UE subraya ...“la necesidad de garantizar la capacidad de adaptación, la preparación operativa y la coordinación política para reaccionar, gestionar y mitigar las crisis...”⁵³⁸

Esto no quiere decir que la resiliencia se limite a la dimensión exterior de la política de la UE. Se entrelaza fuertemente con el ámbito de la seguridad interior, adquiriendo importancia también en relación con la gestión integral de las fronteras. En este sentido, el nuevo enfoque de la UE en relación con futuras crisis hace vislumbrar su firme compromiso en reforzar la capacidad de resistencia dentro del nexo entre seguridad interior y exterior, identificando las vulnerabilidades estructurales (por ejemplo, mediante la evaluación de la vulnerabilidad de las fronteras exteriores) y reforzando la capacidad de gestión de futuras crisis⁵³⁹. En consecuencia, la lógica de la resiliencia ocupa un lugar

⁵³⁴ Hady, A. A. (2017). Resilience needs in NATO partner countries, global and African future earth. In *Resilience and Risk: Methods and Application in Environment, Cyber and Social Domains* (pp. 525-530). Springer Netherlands.

⁵³⁵ Marulanda, M. C., Cardona, O. D., Marulanda, P., Carreño, M. L., y Barbat, H. A. (2020). Evaluating risk from a holistic perspective to improve resilience: The United Nations evaluation at global level. *Safety science*, 127, 104739-1.

⁵³⁶ Juncos, A. E. (2017). Resilience as the new EU foreign policy paradigm: a pragmatist turn? *European security*, 26(1), 1-18.

⁵³⁷ Bourbeau, P. (2015). Resilience and international politics: Premises, debates, agenda. *International studies review*, 17(3), 374-395 en Stepka, M. (2022). *Identifying Security Logics in the EU Policy Discourse: The "Migration Crisis" and the EU* (p. 204). Springer Nature.

⁵³⁸ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9798-2015-INIT/es/pdf>
Recuperado 31 Marzo, 2023.

⁵³⁹ Consejo de la Unión Europea. (2016). Decisión de Ejecución del Consejo por la que se establece una Recomendación para abordar las graves deficiencias detectadas en la evaluación de 2015 de la aplicación del acervo de Schengen en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores por Grecia. 12 de febrero. 5985/16. Recuperado 31 Marzo, 2023, de <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5985-2016-INIT/en/pdf>. European Commission. (2015). Communication from the Commission to the European Parliament,

destacado en la conceptualización de las medidas correctoras de las "crisis migratorias", en concreto a la hora de abordar sus causas profundas (dimensión externa) y la capacidad de la UE para gestionar sus fronteras y procesar los flujos de llegadas masivas (dimensión interna)⁵⁴⁰.

Del mismo modo, la voluntad de reforzar la capacidad de la UE en materia de gestión integral de fronteras se enmarca en una cuestión de protección de la vida humana, gestionando mejor el mayor número de llegadas, incluidas las solicitudes de asilo y la protección internacional. A este respecto, los responsables políticos de la UE transmiten un mensaje coherente en el sentido de que, solo mejorando la capacidad de acogida y del sistema de asilo de la UE, Europa podrá cumplir sus obligaciones internacionales y ofrecer protección internacional a quienes tengan derecho a ella⁵⁴¹.

Por este motivo, además de la reforma en 2019 del reglamento de la Agencia Frontex, en 2021 la nueva Agencia de Asilo de la Unión Europea (EEAA)⁵⁴² (que sustituye a la anteriormente denominada Oficina Europea de Apoyo al Asilo) en su artículo 14 establece un nuevo *Mecanismo de supervisión* para la evaluación de la vulnerabilidad en la aplicación operativa y técnica para prevenir o detectar posibles deficiencias en los sistemas de asilo y recepción de los Estados miembros y de evaluar su capacidad y preparación para gestionar situaciones de presión

the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The European Agenda on Migration. May 13. COM(2015) 240 final. Recuperado 31 marzo, 2023, de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52015DC0240>. European Commission. (2016). Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A global strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Recuperado 31 marzo, 2023, de https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

⁵⁴⁰ Stepka, M. (2022). *Identifying Security Logics in the EU Policy Discourse: The " Migration Crisis" and the EU* (p. 204). Springer Nature.

⁵⁴¹ European Commission. (2015). *The European Union in a changing global environment. A more connected, contested and complex world*. Recuperado 31 Marzo, 2023, de [REPORT on the EU in a changing global environment – a more connected, contested and complex world | European Parliament \(europa.eu\)](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0102_EN.html). European Parliament. (2016). *The situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration*. Recuperado 31 Marzo, 2023, de https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0102_EN.html

⁵⁴² <https://euaa.europa.eu/news-events/new-eu-agency-asylum-starts-work-reinforced-mandate> Recuperado 31 Marzo, 2023.

desproporcionada, al objeto de aumentar la eficiencia de dichos sistemas⁵⁴³. Esta nueva medida viene a reforzar las prácticas de asilo y acogida, tratando de avanzar hacia la centralización y armonización de la capacidad de toda la UE para hacer frente al aumento actual y futuro de los flujos migratorios.

Por tanto, la utilidad demostrada por la evaluación de vulnerabilidades de Frontex, que fue una de las funciones reforzadas por el nuevo Reglamento (2019), ha podido servir de inspiración a este otro nuevo mecanismo de supervisión de la EEAA, que sin duda se constituirá en otro importante instrumento para garantizar la correcta aplicación del Convenio de Dublín⁵⁴⁴ y por consiguiente asegurar también el buen funcionamiento del espacio Schengen en el futuro.

⁵⁴³ Regulation (EU) 2021/2303 of the European Parliament and of the Council of 15 December 2021 on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010

⁵⁴⁴ Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros. Consolidated text: Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast).

VI. CONCLUSIONES

CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES

6.1. CONCLUSIONES

Introducción

Este capítulo final está concebido para sintetizar los resultados de la investigación empírica desarrollada en los capítulos anteriores y responder así a la principal pregunta de la investigación de esta tesis: el papel de la Agencia Frontex a luz del nuevo Reglamento (UE) 2019/1896 evaluando su efecto unificador en la gestión integrada de fronteras europeas (GIFE) en el sentido de establecer un sistema único a escala de la UE mediante la confluencia de diferentes subsistemas nacionales.

Frontex ha sido producto del progreso intergubernamental desde los inicios de la cooperación en materia de migración y control de fronteras en la UE, y su evolución responde a la experiencia acumulada y a los requerimientos operativos que se fueron suscitando durante las diferentes etapas de su desarrollo. Por lo tanto, se observa que la Agencia nace de un acuerdo de voluntades entre los Estados Miembros para crear inicialmente un modelo de cooperación basado en la “*coordinación*” (2004) o mero auxilio a las autoridades nacionales y evolucionar posteriormente hacia un modelo basado en la “*complementariedad*” (2016) basado en un planteamiento de estrategias compartidas y complementarias desde una perspectiva de interrelación constante entre el nivel europeo y nacional en el marco de la GIFE.

No obstante, los resultados de la presente investigación de esta tesis vislumbran que estamos asistiendo a una nueva transformación en el modo de cooperación, avanzando hacia un modelo de “*integración y supervisión*” (2019): de ‘integración’ porque se fusionan o integran funciones nacionales a través de la nueva configuración supranacional del Cuerpo permanente de la Agencia; de “supervisión” por la capacidad de la Agencia de supervisar la actuación de los Estados miembros en el marco de la GIFE, a través de planes operativos, evaluaciones de la vulnerabilidad y el análisis de riesgos.

Ahora bien, aunque la reciente legislación europea se ha promulgado gracias al acuerdo de la mayoría de los Estados miembros con el novedoso y reforzado papel otorgado a la Agencia, la posibilidad de que Frontex avance hacia una auténtica “policía federal europea de fronteras y costas” exige una voluntad más firme en el compromiso europeo, el cual debe ir necesariamente acompañado de ajustes legislativos en el derecho originario.

A continuación, sistematizaremos las conclusiones resultantes de los diferentes capítulos para dilucidar el desarrollo vigente de la Agencia Frontex en el marco de la gestión integral de las fronteras europeas, lo que permitirá comprender la senda que debe ser trazada para llegar a un modelo europeo centralizado de gestión de fronteras. Ello permitirá seguir profundizando en las aportaciones al corpus de conocimientos académico en la materia, así como en los planteamientos y propuestas para futuras investigaciones.

PRIMERA. Frontex es la institucionalización de la normalización de las prácticas fronterizas de la UE. Al explorar en esta tesis el contexto histórico desde el nacimiento y posterior evolución del concepto de gestión integral de fronteras europeas, se observa que dicho proceso es indisoluble a la propia creación y desarrollo de Frontex. La supresión de los controles en las fronteras interiores tras la creación del espacio Schengen, obligó a asegurar las fronteras exteriores de la UE a través del establecimiento de una serie de medidas compensatorias. Esto llevó a los Estados miembros y a las instituciones de la UE a tratar de encontrar un sistema de gestión común de fronteras, así como establecer nuevos modelos de cooperación a nivel de la UE, más allá de la tradicional cooperación bilateral o multilateral entre Estados. Este proceso se aceleró a principios de la década del 2000, bajo la agenda de Tampere, debido a la ampliación de la UE, así como los atentados terroristas en EEUU (2001) y Europa (Madrid, 2004 y Londres, 2005), dando lugar al desarrollo de un arsenal de medidas en el ámbito legislativo y político para la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea.

Del análisis realizado se concluye que el modelo originario de gestión integral de fronteras europea trataba de garantizar *la uniformidad* y la calidad en el control fronterizo y estaba basado en tres dimensiones esenciales relacionadas con: lo que *se debe hacer* (control de fronteras, análisis de riesgos y detección e investigación de la delincuencia transfronteriza), *cómo debe hacerse* (mediante la coordinación, la

coherencia, y la cooperación interinstitucional) y, *dónde debe hacerse* (redefiniendo la geografía política del control fronterizo a través de la cooperación internacional).

El concepto trataba básicamente de evitar la *duplicación de tareas* en la gestión europea de fronteras, dar respuesta al problema de la *coordinación* y a la *ambigüedad* en las responsabilidades tanto a nivel nacional como europeo.

Cuando la UE eligió ese sistema europeo, al que llamó GIFE, se propusieron diversos modelos de cooperación para su aplicación práctica. El modelo elegido y resultante fue Frontex, con competencias y recursos limitados, debido a las reticencias del momento por parte de los Estados miembros, cautelosos por las cuestiones de soberanía que esto implicaba. Este modelo en forma de agencia era, por tanto, el mejor resultado posible para los Estados miembros, ya que su papel se limitaba puramente a la coordinación, sin facultades operativas. Además, la elección de una “Agencia” por parte de la UE se enmarcó en el llamado proceso de ‘agencificación’ del ELSJ, donde las agencias resultaron particularmente eficaces en el ámbito de las *competencias compartidas*, cuestión abordada en capítulos anteriores de esta tesis.

Se observa en este análisis que el Reglamento de creación de Frontex (2004) es el primer instrumento para regular legalmente la gestión integral de fronteras europeas (GIFE), donde la Agencia asume un papel de “coordinador” de la cooperación operativa de los Estados Miembros en esta materia. Sin embargo, no fue hasta la entrada en vigor del Reglamento (2016) donde la GIFE vio la luz como *instrumento legal vinculante*. Con este reglamento, Frontex, cambia de nombre y se convierte en la “Agencia Europea de Fronteras y Costas”, pasando de ser un mero gestor de la “coordinación” operativa a establecer la *Estrategia Técnica y Operativa de la GIFE*.

La más reciente regulación de Frontex (2019) crea un nuevo concepto de gestión integral de fronteras, en el marco de responsabilidad *compartida* entre la UE y los Estados Miembros. Se establecen los *quince componentes esenciales* sobre los que se asienta ahora la GIFE y además estos componentes se concretan en la práctica a través de las nuevas capacidades operativas de la Agencia. Es decir, las funciones de Frontex se confunden ahora con los componentes de la GIFE.

A grandes rasgos, se ha observado una evolución en los modelos de cooperación de la GIFE, partiendo de la “simple coordinación”, atravesando por un periodo de “cooperación operativa”, hasta llegar a la “integración”. Este punto de vista es de interés ya que la GIFE es considerada el sistema político de la UE y Frontex, el modelo de cooperación y la traducción operativa de esa gestión. Sin embargo, se observa que ambos niveles son indisolubles, y no se puede concebir una evolución de la GIFE, en el plano político, sin el desarrollo operativo de la Agencia Frontex.

En relación con lo anterior, esta tesis también ha tratado de arrojar luz sobre los cambios institucionales en el seno de la Agencia y su impacto en el concepto de la GIFE. Frontex, a lo largo de estos años, ha fomentado la armonización de normas operativas, metodología común en el análisis de riesgos, el intercambio de mejores prácticas o la interacción cotidiana entre guardias fronterizos, definiendo desde el mismo “terreno operativo” un modelo europeo de gestionar las fronteras de la UE. Por lo tanto, la presente investigación nos vislumbra que la evolución de la GIFE no puede ser analizada tan solo desde un prisma político, a través de procedimientos legislativos o marcos jurídicos, sino que la contribución técnico-operativa de Frontex ha sido esencial a lo largo de este proceso. Frontex es la *institucionalización de la normalización* de las prácticas fronterizas de la UE, evitando sesgos de interpretación asociados a la soberanía nacional. Además, la Agencia ha sido un importante “agente de cambio” por sí misma, impulsando a los Estados Miembros a cooperar, aumentando su grado de cohesión y logrando que el sistema de la GIFE se fuera consolidando.

Se puede concluir por tanto que, el papel de Frontex en el desarrollo de estas prácticas comunes han contribuido de manera directa a perfilar y a renovar el concepto de la GIFE, cuyo efecto integrador en el conjunto de la Unión Europea es incuestionable. Sin duda, la capacidad de la UE de intervenir a través de la Agencia en el territorio de un Estado Miembro es un hito histórico y transformador para el proceso de integración europea. No obstante, en el ámbito de migración y fronteras, aunque el nuevo reglamento (2019) ha avanzado más hacia esa integración, todavía queda camino por recorrer para llegar a la plena integración, es decir, a un sistema europeo de control único bajo el paraguas de Frontex.

SEGUNDA. Los análisis de riesgos de la Agencia orientan la política de la UE en materia de GIFE. La labor operativa de Frontex, es bastante visible, sin embargo, el análisis de riesgos constituye un aspecto menos perceptible en la gestión de las fronteras exteriores europeas. Esta investigación profundiza en la comprensión de cómo los análisis de riesgos de Frontex, agencia sin poder regulador a diferencias de otras en la UE, como por ejemplo la Agencia Europea del Medicamento, sirven de base en la toma de decisiones sobre políticas de la GIFE. En esta tesis también se ha ofrecido un análisis comparado del papel de otras agencias de la UE, como "expertas" que contribuyen a la formulación de políticas a través de conocimientos especializados.

Los resultados de esta tesis han permitido confirmar que los análisis de riesgos de Frontex tienen un impacto directo en las actividades operativas del ámbito de la GIFE. La propia Agencia considera el análisis de riesgos como "el punto de partida de todas las actividades de Frontex, desde la toma de decisiones estratégicas hasta la planificación y ejecución de las actividades operativas". Estos análisis repercuten directamente y definen el fundamento y el alcance de las operaciones de Frontex, en términos de personal y recursos a utilizar sobre el terreno. Aunque Frontex se ha basado en gran medida de los datos recibidos por los Estados miembros de la UE para la elaboración de estos análisis de riesgos, el resultado no es sólo base técnica y de gestión para desarrollar actividades operativas, sino que, desde su posición central europea y privilegiada, la Agencia hace inteligibles amenazas y peligros que pueden afectar al conjunto de los Estados Miembros.

Sin embargo, los resultados de estos análisis de riesgos trascienden al ámbito operativo alcanzando los procesos de toma de decisiones de la UE en materia de GIFE. El principal motivo se ha debido a que el análisis elaborado por una agencia "técnica" con conocimientos específicos en la materia, proporciona el fundamento, rigor y justificación necesaria para sustentar la toma de decisiones a nivel político.

En el estudio realizado se observa que los análisis de riesgos de Frontex han sido utilizados, por ejemplo, por parte de la Comisión Europea para decidir sobre las prioridades y la distribución en la financiación comunitaria en el ámbito del control de fronteras, a través del conocido como *Fondo Europeo para las Fronteras*

Exteriores, pero también ha sido tenido en cuenta por el nivel político para planificar visitas sin previo aviso en el marco de evaluación del cumplimiento por parte de los Estados Miembros del Código de Fronteras Schengen. Es decir, en primer lugar, los análisis de riesgos ilustran sobre la idoneidad de un Estado Miembro para acceder a financiación europea, ayudando a la UE en la toma de decisiones sobre esa asignación de apoyo financiero. En segundo lugar, los análisis de riesgos de Frontex contribuyen a clasificar a los Estados miembros en función del nivel de riesgo de sus fronteras en el marco del mecanismo de evaluación Schengen, lo que en cierto modo ha contribuido a la configuración del citado Espacio.

En esta misma línea, el artículo 8 del nuevo reglamento (2019) añade que la aplicación de la gestión europea integrada de las fronteras (GIFE) será guiada por un *Ciclo Político Estratégico Plurianual*, el cual orientará la forma en que la Guardia Europea de Fronteras y Costas debe operar, para abordar, de manera coherente, integrada y sistemática, los retos y desafíos del futuro. El pasado 24 de mayo de 2022 la Comisión Europea ha iniciado las consultas pertinentes al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la futura y nueva *Política Estratégica Plurianual* para la gestión integrada de las fronteras europeas. Sobre la base del *análisis estratégico de riesgos* que Frontex elaboró en 2022, la Comisión preparará un *documento político* que desarrolle dicha política estratégica, el cual será sometido al debate del Parlamento Europeo y del Consejo. Finalizado dicho debate, la Comisión adoptará en forma de *Comunicación* el marco que establezca la *política estratégica plurianual* para la GIFE de los próximos cinco años. Se observa, por tanto, como la Comisión Europea y el Consejo utilizan los análisis de riesgo de Frontex en este proceso circular de elaboración de políticas.

Además, y como menciona el nuevo reglamento, también la Estrategia para la Cooperación Internacional de la Agencia se orienta en base a los resultados de sus análisis de riesgos, los cuales permiten marcar las prioridades de cooperación por países. Estas prioridades estratégicas definen el trabajo de la agencia con países de origen y tránsito de la migración irregular. En este marco de cooperación, esta tesis ha evidenciado como la Metodología para elaboración de análisis de riesgos de Frontex (CIRAM), está siendo adoptado por países socios no miembros de la UE para la elaboración de sus análisis de riesgos, lo que ha permitido también el establecimiento de plataformas de colaboración e intercambio de información en

esta materia. Entre estas plataformas, se encuentra la WB-RAN (Red de Análisis de Riesgos con los Balcanes Occidentales). Este hecho es de especial interés, ya que, entre las prioridades políticas de la UE, se encuentra actualmente la adhesión de algunos países a la Unión Europea, siendo la mayoría de los candidatos de esta región de los Balcanes Occidentales. Entre los requisitos para dicha adhesión, tendrán que garantizar una plena gestión eficaz de sus fronteras, entre lo que se incluiría, utilizar una metodología común basado en normas europeas para el análisis de riesgos. Por ello, se confirma nuevamente una de las hipótesis de esta tesis, la Agencia Frontex como elemento integrador en el marco de las políticas de la UE.

Como conclusión, se vislumbra que el análisis de riesgos de Frontex tiene, por tanto, una influencia de gran alcance sobre las actividades de la propia agencia, los Estados miembros, el proceso político de la GIFE y así como en la configuración de la relación de la UE con sus países socios, además de institucionalizar aún más el papel central de Frontex en la gestión integral de las fronteras. Esta investigación ha puesto de relieve que el análisis de riesgos ha alcanzado un papel especialmente importante como herramienta técnica, despolitizada y factor de legitimidad en un ámbito tan diverso donde se hace necesario equilibrar intereses europeos y nacionales, a la vez que conseguir una distribución eficaz de los recursos. En este sentido, aunque Frontex no ejerce poder formal de decisión, se confirma que la Agencia es punto de referencia clave para los responsables de la UE y capaz de estimular reformas en el nivel político de la GIFE, a través de la aplicación de conocimientos técnicos con efectos políticos.

TERCERA. La Agencia Frontex como supervisor de la gestión integral de fronteras europea.

Esta tesis también ha examinado el papel supervisor otorgado a la Agencia en el marco de la GIFE. Esta función supervisora se percibe en diversas tareas que el reglamento (2019) encomienda a la agencia.

En primer lugar, Frontex debe establecer «*la estrategia operativa y técnica para la gestión integrada de las fronteras europeas*» a la que habrán de ajustarse las autoridades nacionales de los Estados Miembros cuando elaboren sus “*estrategias nacionales*”. El resultado final de estas estrategias nacionales debe ser «coherente»

con la estrategia europea elaborada por Frontex. Es decir, cada Estado Miembro al establecer su estrategia nacional de gestión integrada de fronteras, debe seguir las directrices marcadas por la Agencia e incluir las disposiciones nacionales pertinentes que les permitan integrarse en los mecanismos de la UE coordinados por Frontex, de ahí una de las funciones de supervisión de la Agencia.

En segundo lugar, la evaluación de la vulnerabilidad forma parte también de las reforzadas funciones de “supervisión” de la agencia (artículo 10), y su contenido específico se desarrolla ahora a través del artículo 32 del nuevo Reglamento (2019) donde se encomienda a la Agencia llevar a cabo una evaluación de la vulnerabilidad “preventiva”, al menos una vez al año y basada en criterios objetivos, que valore la capacidad y preparación de los Estados miembros, tanto en términos cualitativos como cuantitativos, para hacer frente a los retos en sus fronteras exteriores. Es importante resaltar que la Agencia a través de esta importante función complementa y apoya el Mecanismo de Evaluación Schengen garantizando la protección uniforme y efectiva de las fronteras exteriores de la UE, requisito previo para la supresión de los controles en las fronteras interiores (Croacia suprimió las fronteras interiores y se unió al espacio Schengen el pasado 1 de enero de 2023).

Como ha sido expuesto en esta tesis, este proceso de control preventivo debe incluir una evaluación sobre el equipamiento técnico, la infraestructura, el personal, los recursos financieros y *planes de contingencia* de los Estados miembros, así como su capacidad para contribuir a la creación del cuerpo permanente. Es decir, la Agencia “supervisa” la capacidad de los Estados miembros para gestionar un mayor número de llegadas irregulares, donde se incluyen el trámite de las solicitudes de asilo y protección internacional. Se observa que el nuevo Reglamento (2019), en consonancia con las mencionadas *estrategias nacionales* de la gestión integral de las fronteras, prevé que cada Estado miembro adopte un *plan de contingencia* para la gestión de sus fronteras donde se describen todas las medidas y recursos necesarios para el posible refuerzo de sus capacidades, incluida la logística y el apoyo que pueda necesitar tanto a nivel nacional como por parte de la Agencia.

En base a los resultados de esta evaluación, la Agencia puede formular recomendaciones, que como se ha podido observar, se convierten en medidas “vinculantes” para los Estados miembros y, en caso de que éstos no las ejecuten,

podría activarse el denominado “derecho a intervenir” por parte de la Agencia o accionar un mecanismo similar al previsto en el art. 29 del Código de fronteras Schengen por parte del Consejo, lo que podría conducir al Estado Miembro a su exclusión del espacio Schengen por un periodo determinado.

En función de las recomendaciones propuestas, la Agencia también llevará a cabo anualmente “ejercicios de simulación” con los Estados Miembros que lo requieran. En otras palabras, y estableciendo una similitud con el campo médico, se trata de una especie de “prueba de esfuerzo” para examinar la capacidad de resistencia, una vez realizado el diagnóstico y tras implementar el tratamiento requerido.

Como conclusión, se pueden extraer dos importantes facultades: primero, se concede a Frontex “un poder de supervisión”, en forma de evaluaciones de vulnerabilidad preventivas o *chequeo anual* de las capacidades de preparación y reacción de los Estados miembros. De este modo parece que en el Reglamento se establece, y como algunos autores afirman, una cierta relación de jerarquía de la Agencia sobre las autoridades fronterizas nacionales, estando estas últimas esencialmente sujetas a este poder de supervisión.

Y segundo, ante el resultado negativo de dicha evaluación, se otorga a Frontex el denominado, y analizado por la doctrina, “derecho a intervenir”, previa decisión del Consejo, en los casos en que un Estado miembro de la UE se enfrente a deficiencias estructurales que le hagan incapaz de gestionar por sí solo sus fronteras exteriores o el funcionamiento del espacio Schengen se vea amenazado. Cuestión sin precedentes en el proceso de integración de la gestión de las fronteras exteriores de la UE.

Por lo tanto, se aprecia que a través de este “poder supervisor” de la Agencia nace una obligación en los Estados miembros de aplicar el concepto de “gestión integral de las fronteras” bajo las orientaciones de Frontex. Ahora, los Estados miembros tienen el deber de reforzar sus capacidades y mejorar sus procedimientos nacionales para la GIFE con el objetivo de garantizar la uniformidad en todo el espacio UE.

CUARTA. La cooperación internacional de Frontex como componente esencial de la GIFE. En la presente investigación se ha profundizado en los marcos

jurídicos que permiten a la Agencia Frontex operar en su dimensión exterior. También se ha examinado la cooperación internacional a la luz del nuevo Reglamento de Frontex, partiendo del análisis del denominado *Modelo de cuatro niveles o cuatro filtros*, que constituye el núcleo de la gestión integral de fronteras europea y fue diseñado a tal fin para el espacio Schengen. Se observa que lo que propone este modelo es una gestión de fronteras con actuaciones llevadas a cabo desde *el exterior de la UE* (cooperación con terceros países) *hasta el interior* (medidas dentro del territorio de la UE), redefiniendo así la geografía política de las fronteras, es decir, llevando la gestión de las fronteras exteriores de la UE más allá de la ubicación física de las mismas. La cooperación internacional está basada principalmente en los niveles uno y dos del citado modelo de control de cuatro niveles.

Por lo tanto, con este enfoque, la GIFE trata de implementar una gestión proactiva de sus fronteras, que incluye medidas de cooperación en terceros países en coherencia con otros grandes objetivos políticos de la UE. La dimensión exterior en las políticas migratorias de la UE no es ya una opción, sino una necesidad y difícilmente un estado miembro por sí solo, puede gestionar la cuestión migratoria sin contar con un planteamiento a nivel europeo.

En esta investigación se ha podido vislumbrar que la necesidad de seguir avanzando en la dimensión exterior de la GIFE fue uno de los detonantes para que el 28 de junio de 2018, el Consejo Europeo hiciera un llamamiento para continuar reforzando el papel de apoyo de la Agencia Frontex (Consejo Europeo, 2018), en particular en la cooperación con terceros países, con vistas a garantizar el control efectivo de las fronteras exteriores. El nuevo Pacto de la UE sobre Migración y Asilo (2020), viene a reafirmar esa necesidad de reforzar la cooperación en esta materia, donde el papel de la Agencia Frontex es considerado como crucial para asistir operativamente a los Estados miembros en la aplicación práctica de las iniciativas propuestas en el citado Pacto.

Asimismo, este análisis del nuevo reglamento 2019/1896 nos confirma el carácter instrumental de la cooperación internacional de la Agencia y su obligación de actuar en el marco jurídico y político de la UE, en coherencia con las relaciones exteriores de la Unión. Entre las novedades, se destaca un reforzamiento del marco legal en la cooperación con terceros países y la ampliación del ámbito geográfico.

Con la entrada en vigor del anterior reglamento (2016), Frontex fue habilitada para desplegar equipos operativos en el marco de operaciones conjuntas con facultades ejecutivas en *terceros países "vecinos"* de la UE, bajo la premisa de concluir un *acuerdo de estatuto* entre la UE y el tercer país en cuestión. Desde un punto de vista legal, el acuerdo de estatuto es un acuerdo internacional, negociado y concluido por la Unión Europea, en virtud del artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la UE. No obstante, dada la ambigüedad de la expresión "*terceros países vecinos*", fueron necesarias más precisiones. Este aspecto ha quedado aclarado con la redacción del nuevo texto del Reglamento de Frontex (2019), el cual permite explícitamente a la agencia llevar a cabo operaciones conjuntas en el territorio *de cualquier tercer país*. Es decir, se amplía el ámbito geográfico de las operaciones y se abre la posibilidad de firmar este tipo de acuerdos con cualquier país no miembro de la UE, lo que incluye ahora, importantes países de origen y tránsito de migración irregular. A través de este tipo de acuerdos, por ejemplo, se ha permitido el despliegue de equipos de Frontex para apoyar a los guardias fronterizos moldavos para gestionar la crisis humanitaria *en la frontera con Ucrania* (2023).

Se ha indagado también en esta tesis sobre los denominados *Acuerdos de Trabajo*, que son otro instrumento legal con el que se dota a la agencia para regular su cooperación operativa con terceros países. A diferencia del *Acuerdo de Estatuto*, este tipo de acuerdo *no son considerados tratados internacionales* o documentos que surtan efecto en el derecho internacional, por lo que adolecen de obligatoriedad, siendo no vinculantes para las partes. Además, es la propia Agencia la que puede negociar directamente estos acuerdos con terceros países en el ámbito de las atribuciones conferidas. Se aprecian por tanto dos niveles de cooperación cuya principal diferencia se basa en los tipos de *Acuerdos* firmados: *con facultades ejecutivas* en el territorio de terceros países (*Acuerdo de Primer Nivel*), con los que se haya celebrado un *Acuerdo de Estatuto* con la UE; *o sin facultades ejecutivas*, a través de un *Acuerdo de Trabajo* concluido con la propia Agencia (*Acuerdo de segundo nivel*), pero que garantiza la participación del tercer país en una amplia gama de actividades operativas. Se observa que ambos tipos de acuerdos no son excluyentes entre sí, dada la diferente naturaleza jurídica.

Pero Frontex, además de formalizar sus relaciones exteriores a través de este marco legal expuesto, la cooperación con terceros países también puede tener lugar de *manera informal*, es decir, sin *Acuerdos de Trabajo*, en el marco de la denominada *asistencia técnica*. El propio Reglamento de Frontex se prevé como base legal para este tipo de *asistencia* a través de la implementación de proyectos de capacitación que tengan como beneficiarios a las autoridades de terceros países. En este sentido, se observa que uno de los aspectos más desarrollados en este campo de la asistencia técnica es la cooperación entre la Agencia y los países africanos, especialmente en el ámbito del Análisis de Riesgos en el seno de la llamada "*Comunidad África-Frontex (AFIC)*", cuyo concepto de colaboración está basado en gran medida en el modelo ya existente de otras Red de Análisis de Riesgos de Frontex con otras regiones (como las de los Balcanes Occidentales). Por ello, los cimientos para seguir construyendo la cooperación con el continente africano ya existen y que junto al nuevo marco jurídico ofrecido por el reglamento de Frontex (2019) se abre un amplio abanico de posibilidades y oportunidades para extender a otras áreas de la GIFE la futura cooperación entre Frontex y los países africanos.

De este modo, Frontex se convierte en la Agencia Europea con mayor dimensión internacional, siendo la única que cuenta con la capacidad de llevar a cabo operaciones conjuntas fuera del territorio de la UE además de contar con una amplia red de funcionarios de enlace desplegados en terceros países.

Como conclusión, resaltar que se amplía la dimensión internacional de la agencia en el ámbito de la cooperación operativa a "*todos los terceros países*", independientemente de su proximidad geográfica a la Unión Europea. Frontex puede ahora llevar a cabo operaciones en el territorio de cualquier tercer país, sin la limitación del vínculo de vecindad, como exigía el Reglamento anterior. Sin duda, esto proporciona a la Agencia la capacidad de reforzar la cooperación operativa con los países de origen y tránsito de la migración irregular. También brinda a la UE la oportunidad de desempeñar un papel más importante en la colaboración con países no pertenecientes a la UE en materia de gestión de fronteras. En consonancia con el planteamiento establecido en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, unas relaciones más sólidas, globales y mutuamente beneficiosas con terceros países contribuyen a reforzar la cooperación en la gestión de las fronteras, el cual es un componente esencial de la GIFE. Una cooperación europea centralizada, bajo el paraguas de Frontex, facilitaría la unificación de

criterios, la coordinación y la coherencia, “hablando con una sola voz” en las relaciones exteriores, y ofreciendo a todos los Estados Miembros, las mismas oportunidades de cooperar en esta materia, con terceros países. Un compromiso más firme en avanzar hacia una “posición común europea” en las relaciones con terceros países podría ser clave para abordar mejor las nuevas iniciativas estratégicas en el marco de la GIFE, propuesta en el citado Pacto.

QUINTA. La Agencia Frontex como nuevo Guardacostas Europeo. Los resultados de esta investigación trataban de dar respuesta a una las preguntas incidentales de esta tesis: ¿Es la Agencia Frontex el nuevo Guardacostas Europeo? Para ello, se ha llevado a cabo un análisis, sobre cómo se estructura actualmente la función de guardacostas a escala europea, a raíz de la entrada en vigor del nuevo reglamento de Frontex (2019). Al entrar en el fondo de la cuestión, se aprecia que al igual que ocurría con la anterior regulación (2016), el nuevo reglamento de la Agencia sigue sin ofrecer una definición del concepto de guardacostas, sino que se limita a enumerar una lista no exhaustiva de tareas que conformarían dicha función (párrafo 54, preámbulo del nuevo reglamento). El citado párrafo menciona tan sólo siete de las once actividades incluidas en la función de guardacostas, en base a la reconocida lista del *Foro europeo de funciones de Guardacostas (European Coast Guard Functions Forum, ECGFF, en inglés)*⁵⁴⁵. Dada la inexistencia de una definición formal

⁵⁴⁵ El Foro europeo de funciones de vigilancia costera (19) (ECGFF) es un foro autónomo, no vinculante, voluntario, independiente y no político, con experiencia en el control de fronteras. Reúne a autoridades de guardia costera de veintidós Estados miembros de la UE y dos países asociados a Schengen, así como a representantes de las instituciones y organismos de la UE con competencias relacionadas con las funciones de guardacostas de la Unión. La Comisión y las agencias han apoyado al ECGFF desde su creación en 2009. El Foro tiene una presidencia rotatoria responsable de la ejecución de un programa anual definido al comienzo de cada período. Las agencias apoyan la ejecución de ese programa de trabajo mediante la codirección de talleres temáticos. Además, las agencias participan en diversos proyectos específicos ejecutados por el ECGFF para garantizar la continuidad y la compatibilidad con su trabajo. Recomendación (UE) 2021/1222 de la Comisión de 20 de julio de 2021 por la que se establece un manual práctico sobre la cooperación europea relativa a las funciones de guardacostas. Recuperado 13 Marzo, 2023, de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2021-81030>

y explícita de la función de guardacostas a escala europea, esta lista es comúnmente aceptada como *documento de referencia* en el contexto de la UE.

Se advierte asimismo que algunas de las tareas referenciadas en la lista quedarían excluidas de los elementos que componen la gestión integral de fronteras europeas (GIFE). En este sentido, y como reza la letra del artículo 4 y artículo 10 (Reglamento UE 2019/1896), toda actividad de Frontex tiene (o debería tener) como objetivo último el control fronterizo, es decir, la inspección y vigilancia fronteriza. Esto significa que todas las actividades desempeñadas por la Agencia en el ámbito de guardacostas deben tener como finalidad el garantizar una eficaz y eficiente gestión integral de fronteras europea en todo su espectro, incluyendo, por ejemplo, la lucha contra la criminalidad transfronteriza. Por lo tanto, toda vigilancia marítima desarrollada por Frontex debe contribuir a la vigilancia de las fronteras.

Lo anterior evidencia que la Agencia centra su actuación sólo en *tres de las once tareas* correspondientes a la función de guardacostas especificadas en la lista anterior, es decir: 1) *aplicación del derecho marítimo en la prevención y represión del tráfico ilícito y el contrabando* 2) *búsqueda y salvamento marítimos* y 3) *control y vigilancia de las fronteras marítimas*.

Se infiere, por tanto, que la Agencia Frontex cubre solo parte de las tareas que quedarían bajo el paraguas de "Guardacostas Europeo". No obstante, cabe mencionar que la Agencia contribuye de manera indirecta a las otras funciones de guardacostas recogidas en la citada lista, pero con un papel secundario y de apoyo a otras dos importantes Agencias Europeas.

Estas dos Agencia, cubrirían, por tanto, el resto de las funciones que quedan fuera del concepto de Gestión Integral de Fronteras Europea (GIFE). Por ello, se constata que la función de "Guardacostas Europeo" no está asignada en exclusiva a ninguna Agencia, sino que es desempeñada a escala europea por tres Agencias: *La Agencia Europea de Control de la Pesca (AECP)*, *la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM)* y *la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex)*. La UE ha preferido utilizar esta fórmula de "*cooperación tripartita*" con el fin de aunar esfuerzos y racionalizar el ámbito relativo a la seguridad marítima, tratando de paliar los posibles solapamientos y problemas en el reparto de competencias entre diferentes instituciones tanto a nivel nacional como europeo. Para afianzar esta "*cooperación*", se modificaron los reglamentos constitutivos de las tres agencias

para incluir como mandato legal, la cooperación entre ellas, renovando en 2021 el Acuerdo de Trabajo que enmarca dicha colaboración.

Como conclusión a este punto, se constata que el “Guardacostas” de la UE está formado por tres Agencias Europeas, siendo Frontex una de ellas, quedando así cubiertas todas las funciones incluidas en la lista del *Foro europeo de funciones de Guardacostas (ECGFF)*, con la misión de apoyar a las autoridades nacionales de los Estados Miembros en el ámbito relativo a la función de guardacostas en el seno de la UE.

En otro orden de cosas, esta investigación también ha examinado la denominada actividad de búsqueda y salvamento marítimo por parte de la Agencia, conocida como actividades SAR, cuestión de mucha actualidad y que ha suscitado el interés de parte del ámbito académico en esta materia. Del análisis del nuevo reglamento se aprecia que la Agencia proporciona asistencia técnica y operativa a los Estados miembros y a terceros países en apoyo de las *operaciones de búsqueda y salvamento (SAR)* en el marco de las operaciones conjuntas y funciones de vigilancia en el mar (Artículo 10, Reglamento 2019)

Se constata pues, que la labor de *búsqueda y salvamento marítimo* no es una función en sí misma de la Agencia, sino una tarea que puede surgir durante las operaciones de vigilancia fronteriza en el mar. Es decir, que la función de la Agencia es apoyar a los Estados miembros a alcanzar un eficiente y uniforme control fronterizo y contribuir a la lucha contra la delincuencia transfronteriza en las fronteras exteriores, y en el marco de esa función, *asistir* en las labores SAR. Por lo tanto, la Agencia Frontex, como agencia europea de fronteras y costas, y a diferencia de otras organizaciones, no puede tener una *misión proactiva* de búsqueda y salvamento, sino una *función reactiva* de búsqueda y salvamento, mientras ejecuta su función principal.

En esta línea, es importante señalar que, aunque el nuevo Reglamento (2019) incluye esta actividad SAR como componente esencial de la GIFE, sin embargo, limita la responsabilidad de la Agencia *al deber de asistir* a los Estados miembros o terceros países en la realización de operaciones de búsqueda y rescate en el mar cuando sea requerido.

Algunos autores, han considerado innecesaria la inclusión de esta actividad en el reglamento de la Agencia, dado a que la existencia de Convenios Internacionales obliga a cualquiera que se encuentre ante una situación de peligro en el mar a *ayudar en la búsqueda y rescate por todos los medios disponibles, a menos que la seguridad del propio buque esté en peligro*.

Del análisis extraído en esta tesis y al examinar el marco jurídico internacional y su aplicabilidad a un ente supranacional europeo, como es la Agencia, y en discrepancia con lo considerado por algunos autores, se observa que la inclusión de las actividades de búsqueda y salvamento marítimo en ambas regulaciones europeas (nuevo Reglamento 2019/1896 y Reglamento 656/2014) han arrojado luz y han sido necesarios para clarificar algunas de las obligaciones vinculadas al cumplimiento de las normas del Derecho marítimo internacional y afianzar el respeto de los derechos fundamentales. Además, la regulación europea va a permitir una respuesta coordinada y más eficaz ante situaciones de emergencias, a través de la elaboración del *Plan Operativo* de cada operación marítima, documento que se constituye en mecanismo y en protocolo vinculante para todos los participantes en las operaciones conjuntas coordinadas por Frontex.

SEXTA. El Cuerpo Permanente de Frontex, un modelo híbrido que allana el camino hacia una policía europea de fronteras. La creación del Cuerpo permanente o *European Border and Coast Guard Standing Corps* con el objetivo de llegar a los 10.000 efectivos, es la principal novedad introducida por el nuevo reglamento. Frontex se convierte ahora en la mayor agencia de la UE en términos de personal y financiación y todo apunta a que seguirá incrementándose. Este Cuerpo viene a suplir de alguna manera las necesidades en recursos humanos para cubrir los requerimientos operativos y trata de dar solución a las no siempre fáciles contribuciones de personal procedente de los Estado miembros.

El cuerpo permanente está formado por una *estructura de naturaleza híbrida*, compuesta de cuatro categorías de personal operativo; (personal estatutario de la propia Agencia, personal operativo de los Estados Miembros, en comisión de servicio de larga o corta duración, y personal de reserva de reacción rápida).

Esta naturaleza híbrida es patente y visible en la uniformidad de los miembros de este Cuerpo: casi un tercio de los efectivos que forman el personal estatutario supranacional contratado directamente por Frontex llevarán el

uniforme azul de la Agencia y el resto del citado cuerpo vestirán su uniforme nacional con la insignia azul de la UE y de la Agencia Frontex. Se observa que la nueva configuración de la Agencia se aproxima a lo que podría ser un futuro modelo de Cuerpo policial europeo.

El concepto de cuerpo Permanente ofrece a la Agencia la independencia necesaria para organizar el despliegue operativo con sus propios efectivos en las fronteras exteriores europeas y, por tanto, mejorar la capacidad de respuesta para apoyar a los Estados miembros. Además, los miembros de dicho cuerpo tienen atribuidas “facultades ejecutivas” cuando son desplegados en el territorio de los Estados miembros, lo que les faculta a llevar a cabo controles fronterizos (verificación de identidad y nacionalidad), autorización de entrada o rechazo en frontera, estampado de pasaportes, así como el registro de huellas dactilares, de conformidad con el apartado 7 del artículo 55 del Reglamento. Con el nuevo reglamento se determina con precisión vacíos legales de los que adolecía la anterior regulación, como, por ejemplo, el uso de la fuerza en el ejercicio de sus funciones por parte de los miembros de este Cuerpo permanente.

La cuestión del uso de “facultades ejecutivas” por parte la Agencia en el territorio de un Estado Miembro ha sido abordada por la doctrina, donde se encuentran planteamientos diferentes sobre la interpretación de la base legal de dicha prerrogativa. En esta tesis se ha tratado de arrojar luz sobre este asunto.

En el marco de las materias compartidas que componen el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (entre las que se encuentra el control de fronteras) es importante precisar que el art. 72 TFUE declara que la competencia de la Unión en las materias antes mencionadas “se entenderá sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior”. En la misma línea, el art. 4.2 del TUE exige a la UE respetar “las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional”.

Además, el nuevo reglamento de Frontex alude a que la GIFE es “responsabilidad compartida” (art 7) de la Agencia y los Estados Miembros, *si bien estos últimos son principales responsables de la gestión en sus fronteras exteriores*. Ello

implica, por lo tanto, que los miembros del Cuerpo Permanente de la Agencia pueden ejercer esas facultades ejecutivas, siempre bajo el mando y control del Estado miembro de acogida, o en ciertos casos y bajo autorización, actuar en nombre del Estado Miembro. Es decir, Frontex complementa los esfuerzos de los Estados miembros, que son principalmente responsables de asegurar la gestión de sus fronteras exteriores. Es importante señalar que el nuevo Reglamento exige que la intervención operativa de la Agencia se lleve a cabo a solicitud y con el consentimiento del Estado Miembro. Por lo tanto, a la luz de los citados textos legales, una intervención en una frontera exterior, decidida unilateralmente por la Agencia, no parece a priori ni viable ni posible, desde un punto de vista jurídico.

No obstante, en el análisis realizado en esta tesis sobre el mandato reforzado en el nuevo reglamento (2019) se han vislumbrado matices vinculados al “poder supervisor” de la Agencia que son susceptibles de una interpretación diferente. En otras palabras, cuando un Estado Miembro se muestre incapaz por sí solo de gestionar una presión migratoria desproporcionada o se evidencie tal incapacidad a través de la evaluación de la vulnerabilidad, el nuevo Reglamento, en su artículo 42, prevé un mecanismo coercitivo de garantía, donde se conmina al Estado Miembro a cooperar con la Agencia para el despliegue inmediato del personal operativo en su territorio. La no cooperación por parte del Estado miembro podría suponer su expulsión del espacio Schengen por un periodo de tiempo determinado.

En este caso, el artículo 77(d) 2 TFUE parece constituir suficiente base legal en conjunción con el principio de subsidiariedad del artículo 5 (3) TEU, cuyo principio evoca que *“para que los objetivos de la acción... puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”*, por ende, legitimando la gestión integral de las fronteras exteriores de la Unión.

Es decir, los Estados Miembros son los *responsables primarios* de la competencia, pero también de la *obligación constitucional* de ejecutar el Derecho de la Unión, y solo mediando un juicio de necesidad, cuando el Estado miembro muestra ineficacia o incapacidad, la UE a través de la Agencia, podría asumir dicha facultad de intervención, bajo la plena cooperación del Estado Miembro.

Además, la obligatoriedad impuesta por el propio reglamento de la Agencia dota todas sus funciones de la eficacia jurídica necesaria para ser implementadas dentro de la UE. La propia naturaleza jurídica del reglamento, como acto jurídico

de la Unión, según artículo 288 del TFUE, tiene alcance general, es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable para los Estados Miembros.

Por lo tanto y en base a este análisis, la exigencia de que los Estados deban solicitar o consentir, en todo caso, el despliegue operativo de la Agencia en su territorio, parece colisionar con la obligación de cooperar y aplicar las medidas recomendadas por la Agencia en los casos previstos anteriormente.

Como conclusión, se contempla que el mandato reforzado de Frontex (2019) y la creación del cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas constituyen ejemplos claros de la integración europea en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores. Por primera vez en la historia, la UE cuenta con su propio personal uniformado, siendo este nuevo cuerpo permanente, lo que más se aproxima a un modelo de policía de fronteras europeo. Sin embargo, en la práctica y desde un punto de vista jurídico, el nuevo reglamento sigue sin alcanzar el modelo federalista, debido al sistema de competencias compartidas en esta materia, por lo que cualquier avance en ese sentido, se encuentra limitado por el contenido actual de los Tratados.

Parece que el reglamento (2019) trata de sentar las bases para un futuro modelo federal, al elegir una estructura de *naturaleza híbrida* del Cuerpo permanente, compuesto por fuerzas nacionales y supranacionales, lo que facilitaría una integración paulatina y por etapas de funcionarios policiales provenientes de los Estados Miembros, en aras a construir un único cuerpo policial europeo de fronteras, bajo el paraguas de Frontex. Sin embargo y, a la luz de la propia estructura del reparto de competencias, en el análisis se aprecia que cualquier subsiguiente modificación del actual reglamento (2019) con el fin de aumentar las competencias y el número de efectivos de dicho cuerpo para progresar en la senda de la centralización, se verá imposibilitada por la limitación del artículo 4.2 del TFUE. Por esta razón, se hace necesario aclarar las respectivas competencias institucionales de la UE frente a los estados miembros ya que los artículos 4.2 TUE y 72 TFUE son claros en cuanto a la soberanía nacional de los Estados miembros y la responsabilidad compartida en este ámbito. En el actual contexto geoestratégico en el que se encuentra Europa, una gestión coherente de las fronteras, que trate de hacer frente a nuevos desafíos, requiere seguir avanzando hacia un modelo

supranacional, es decir, evolucionar a la siguiente fase de “plena integración” del modelo policial federal europeo. Para llegar a dicho objetivo, se hacen necesarios cambios importantes en el actual marco de responsabilidad compartida para la gestión de las fronteras exteriores, lo que requeriría, sin duda, modificaciones del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), para desplazar esta materia, al área de competencias exclusivas de la UE recogidas en el artículo 3 del TFUE. De este modo, la nueva Agencia Frontex podría ser pionera en el camino hacia una verdadera “unión en seguridad y fronteras”.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAPÍTULO VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

7.1. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, M. A. (2019, diciembre). "On the concept of Integrated Management of European External Borders", *Working Papers on European Migration Law*, No. 8. Recuperado 16 Febrero, 2022, de <http://immigrazione.jus.unipi.it/wpcontent/uploads/2019/12/Acosta-IBM.pdf>
- Altamirano, M., y Martínez, A. (2011). El método comparado y el neo-institucionalismo como marco metodológico para la investigación en las Ciencias Sociales.
- Aradau, C., y R. van Munster. 2008. "Taming the Future: The Dispositif of Risk in the War On." In *Risk and the War on Terror*, edited by T. L. Amoore and M. de Goede, (pp. 58–86). London: Routledge.
- Arnáez, I. (2017). Las crisis migratorias. Mecanismos para el control de los derechos fundamentales en las actividades de Frontex. In *Los retos del espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la Unión Europea en el año 2016: Reunión anual ReDPE 2016* (p. 2).
- Barnett, M. N., y Finnemore, M. (1999). The politics, power, and pathologies of international organizations. *International organization*, 53(4), 699-732.
- Barnett, M. N., y Finnemore, M. (2004). Cornell University Press. Ithaca, NY.
- Berket, M. R., y Ryse, D. V. (2021). Paradigm Shift in Integrated Border Management: The new European Border and Coast Guard (Agency). *Europese politesamenwerking*, 59, 203.
- Bourbeau, P. (2015). Resilience and international politics: Premises, debates, agenda. *International studies review*, 17(3), 374-395 en Stepka, M. (2022). *Identifying Security Logics in the EU Policy Discourse: The " Migration Crisis" and the EU* (p. 204). Springer Nature.

- Busuioc/Groenleer. (2012). Wielders of supranational power? The administrative behaviour of the heads of European Union agencies, in: Busuioc/Groenleer/Trondal (eds.), *The Agency Phenomenon in the European Union: Emergence, Institutionalisation and Everyday Decision-Making*, Manchester: Manchester University Press, 128, 128–150 en Fernandez-Rojo, D. (2020, November). Regulation 2019/1896 on the European Border and Coast Guard (Frontex): The Supranational Administration of the External Borders? Campesi, G. (2018). Crisis, migration and the consolidation of the EU border control regime. *International Journal of Migration and Border Studies*, 4(3), 196-221.
- Campesi, G. (2018). European Border and Coast Guard (Frontex): security, democracy, and rights at the EU border. In *Oxford Research Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*.
- Campesi, G. (2018). "Crisis, migration and the consolidation of the EU border control regime". *International Journal of Migration and Border Studies*, vol. 4, no 3, 196-221. Recuperado 8 Marzo, 2022, de https://www.eu-hub.eu/sites/default/files/2019-12/Crisis_Migration_and_the_Consolidation_of%20Border%20control.pdf
- Carrasco, M. Á. E. (2021). La reforma de la guardia europea de fronteras y costas con el reglamento (UE) 2019/18961. *Revista de Derecho de la UNED (RDUNED)*, (27), 393-426.
- Carrera, S., Hernanz, N., y Parkin, J. (2013). the "Lisbonisation" of the European Parliament: Assessing Progress, Shortcomings and Challenges for Democratic Accountability in the Area of Freedom, Security and Justice, Centre for European Policy Studies Liberty, and Security in Europe Paper 58, 1, 1–44; Trauner. (2012). The European Parliament and agency control in the Area of Freedom, Security and Justice, *West European Politics* 35, 784, 784–802. Carrera, S. (2020). The 20 years anniversary of the Tampere programme: Securitization, intergovernmentalism and informalization. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 27(1), 3-9.

- Carrera, S. (2007). "The EU border management strategy: FRONTEX and the challenges of irregular immigration in the Canary Islands" (No. 261). CEPS. Recuperado 7 Diciembre, 2021, de <https://www.ceps.eu/ceps-publications/eu-bordermanagement-strategy-frontex-and-challenges-irregular-immigration-canary/>
- Carrera, S., Blockmans, S., Cassarino, J.P., Gros, D., y Guild, E. (2017). *The European Border and Coast Guard: Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean*. CEPS, Brussels.
- Casado, R. B. (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*, 29-62.
- Casagran, C. B. (2018). El papel de Europol en la lucha contra el tráfico de migrantes y la trata de seres humanos. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 22(59), 333-357.
- Chamon, M. (2010). EU agencies: does the Meroni Doctrine make sense? *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 17(3), 281-305.
- Chamon, M. (2015). *Transforming the EU administration: legal and political limits to agencification* (Doctoral dissertation, Ghent University).
- Chiti, E. (2009). An important part of the EU's institutional machinery: features, problems and perspectives of European agencies. *Common Market Law Review*, 46(5), 1396-1398.
- Coman-Kund, Florin. (2019, octubre). "The cooperation between the European Border and Coast Guard Agency and third countries according to the new Frontex Regulation: legal and practical implications" in Hofmann, Herwig C.H., Vos, Ellen and Chamon, Merijn (eds.) *The External Dimension of EU Agencies and Bodies. Law and Policy*. 1: 34-58. Recuperado 15 Noviembre, 2021, de DOI: <https://doi.org/10.4337/9781788973755.00009>
- Council of the European Union. (2022, febrero). "EU Schengen Catalogue: External borders control Return and readmission. Recommendations and best practices". Recuperado 14 Diciembre, 2021, de <https://www.consilium.europa.eu/media/45862/euschengen-catalogue-en.pdf>

- Council of the European Union. (2004, octubre). "Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union" OJEU-L-2004-82705. Recuperado 11 Enero, 2022, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004R2007>
- Council of the European Union. (2006, diciembre 5). "Press release 2768th Justice and Home Affairs Council meeting in Brussels, 4-5 December 2006". Recuperado 14 Octubre, 2021, de <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2015801%202006%20INIT/EN/pdf>
- Council of the European Union. (2009, marzo 19). "Updated EU Schengen Catalogue on External borders control Return and readmission. Recommendations and best practices". Recuperado 1 Abril, 2022, de <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7864-2009-INIT/en/pdf>
- Council of the European Union. (2019, noviembre 19). "Border management: EU signs agreement with Serbia on European Border and Coast Guard cooperation". Recuperado 12 Abril, 2022, de <https://www.consilium.europa.eu/en/press/pressreleases/2019/11/19/border-management-eu-signs-agreement-with-serbiaon-european-border-and-coast-guard-cooperation/>
- Creswell, J. W. (2015). Revisiting mixed methods and advancing scientific practices.
- De Goede, M., Simon, S., y Hoijtink, M. (2014). "Performing Preemption." *Security Dialogue* 45 (5): 411-422. doi:10.1177/0967010614543585.
- Del Valle Gálvez, J. A. (2008). Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y Tratado de Lisboa. In *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional: Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional-AEPDIRI. Celebradas en Madrid el 17 y 18 de diciembre de 2007* (pp. 417-435). Iustel.
- Del Valle Gálvez (2016: 759-777); Den Heijer et al. (2016: 607-642); Triandafyllidou y Mantanika (2017: 7-38); Thym (2016: 1556).
- Deleixhe, M., y Duez, D. (2019). The New European Coast and Border Guard. A Test Case for the Conflicts of Sovereignties in Europe? In *International Conference of Europeanists*.

- Esteve, F. (2017). The search and rescue tasks coordinated by the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) regarding the surveillance of External Maritime Borders. *Paix & Sec. Int'l*, 5, 93.
- European Commission (a). (2002, mayo 7). "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - towards integrated border management at the external borders of the member states of the European Union" COM (2002) 233 final. 7 May 2002. Recuperado 1 Abril, 2022, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:52002DC0233>
- European Commission (b). (2010, Noviembre). "Guidelines for Integrated Border Management in European Commission External Cooperation". November 2010. Recuperado 24 Febrero, 2022.
- European Commission. (2017, junio 13). "Report from The Commission. Fourth Report from The Commission to The European Parliament, The European Council and The Council, on the operationalisation of the European Border and Coast Guard" COM (2017) 325 final. Recuperado 19 Enero, 2022, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0325&from=EN>
- European Commission. (2018, Marzo 14). "Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration". COM (2018) 250 final. Recuperado 29 de Enero, 2022, de https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2018-03/20180314_annex-6-progress-report-european-agenda-migration_en.pdf
- European Commission. (2019). "New Pact on Migration and Asylum". 2019. Recuperado 1 Abril, 2022, de https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_en

- European Commission. (2021, Diciembre 21). "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Model status agreement as referred to in Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624" COM (2021) 829 final. Recuperado 10 Abril, 2022, de https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1a_9e6fd7-6271-11ec-a033-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF
- European Commission. (2021, Diciembre 21). "Communication from the Commission to the European Parliament and The Council. Model working arrangement as referred to in Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624" COM (2021) 830 final. Recuperado 10 Abril, 2022, de [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2021\)830&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2021)830&lang=en)
- European Commission. (2022, marzo 10). "Ukraine: Commission proposes further Frontex support for migration management in Moldova" Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations. Recuperado 21 Abril, 2022, de https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/news/ukrainecommission-proposes-further-frontex-support-migration-managementmoldova-2022-03-10_en
- European Council. (1999, Octubre 15-16). "Conclusions of the Tampere European Council". Recuperado 12 Diciembre, 2021, de https://www.cvce.eu/en/obj/conclusions_of_the_tampere_european_council_15_and_16_october_1999-en-32135242-b375-47fe-adb4-e02ab24_32945.html
- European Council. (2001, diciembre 14-15). "Presidency Conclusions of the European Council meeting in Laeken". Recuperado 2 Febrero, 2022, de <https://www.consilium.europa.eu/media/20950/68827.pdf>
- European Council (a). (2018, junio 28). "European Council meeting (28 June 2018) – Conclusions". Recuperado 21 Abril, 2022, de [://www.consilium.europa.eu/media/35936/28-euco-final-conclusions-en.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/35936/28-euco-final-conclusions-en.pdf)

- European Council (b). (2018, julio 13). "Council Decision (EU) 2018/1031 of 13 July 2018 on the signing, on behalf of the Union, of the Status Agreement between the European Union and the Republic of Albania with regard to the actions carried out by the European Border and Coast Guard Agency in the Republic of Albania". Recuperado 10 Febrero, 2022, de [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX %3A32 018D1031](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018D1031)
- European Council (a). (2020, mayo 26). "Council Decision (EU) 2020/865 of 26 May 2020 on the conclusion of the Status Agreement between the European Union and the Republic of Serbia with regard to the actions carried out by the European Border and Coast Guard Agency in the Republic of Serbia". Recuperado 1 Marzo, 2022, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32020D0865>
- European Council (b). (2020, mayo 26). "Council Decision (EU) 2020/729 of 26 May 2020 on the conclusion of the Agreement on the status between the European Union and Montenegro with regard to the actions carried out by the European Border and Coast Guard Agency in Montenegro". Recuperado 3 Marzo, 2022, de [https://eur-lex.europa. eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020D 0729](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020D0729)
- European Parliament. (2016, septiembre 16). "Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on a European Border and Coast Guard, amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC". Recuperado 3 Marzo, 2022, de [https://www.boe.es/doue/2016/251/ L00001 -00076.pdf](https://www.boe.es/doue/2016/251/L00001-00076.pdf)
- European Parliament. (2019, noviembre 14). "Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624". Recuperado 3 Marzo, 2022, de [https://eur-lex.europa.eu/ legalcontent/en/TXT/?uri=CELEX %3A320 19R1896](https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/en/TXT/?uri=CELEX %3A320 19R1896)

- European Parliament. (2022, marzo 24). "MEPs greenlight the deployment of Frontex in the Republic of Moldova". *Press Releases*. Recuperado 1 Abril, 2022, de <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220323IPR26106/meps-greenlight-the-deployment-of-frontex-in-the-republic-of-moldova>
- European Union. (2016, junio 7). "Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union", C 202/75. 7 Recuperado 14 Octubre, 2022, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12016E077>
- Fernández-Rojo, D. (2017). "Reglamento 2016/1624: de Frontex a la Guardia Europea de Fronteras y Costas", *Revista General de Derecho Europeo*, nº 41, pp. 223-251.
- Fernández-Rojo, D. (2018). Los " hotspots": expansión de las tareas operativas y cooperación multilateral de las agencias europeas Frontex, Easo y Europol. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 22(61), 1013-1056.
- Fernández-Rojo, D. (2021). *EU Migration Agencies: The Operation and Cooperation of FRONTEX, EASO and EUROPOL*. Edward Elgar Publishing.
- Fernández-Rojo, D. (2020). Los poderes ejecutivos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas: del Reglamento 2016/1624 al Reglamento 2019/1896. *Revista Catalana de Dret Públic*, 60, 181-185. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i60.2020.3385>
- Fernandez-Rojo, D. (2020, November). Regulation 2019/1896 on the European Border and Coast Guard (Frontex): The Supranational Administration of the External Borders?. In *The External Dimension of EU Migration and Asylum Policies* (pp. 295-324). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Fjørtoft, T. N. (2022). More power, more control: The legitimizing role of expertise in Frontex after the refugee crisis. *Regulation & Governance*, 16(2), 557-571.
- Fletcher, M., Herlin-Karnell, E., y Matera, C. (Eds.). (2016). *The European Union as an area of freedom, security and justice*. Routledge

- Frontex. (2020, julio 16). "What happens outside the European Union often has a direct impact on our safety and security. As part of our effort to prepare the #Frontex international cooperation strategy for the next three years, we met with experts from nearly all EU MS and Schengen Associated Countries". Recuperado 9 Marzo, 2022, de <https://twitter.com/Frontex/status/1283717907600543745>
- Frontex (a). (2021, Agosto 3). "Frontex to recruit new standing corps officers" News. Recuperado 1 Abril, 2022, de <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-to-recruit-new-standing-corps-officers-Zvz12o>
- Frontex (b). (2021). "Other Partners and Projects" *Non-EU Countries*. Recuperado 28 Marzo, 2022, de <https://frontex.europa.eu/we-build/other-partners-and-projects/non-eucountries/>
- Frontex (c). (2021). "Management Board". Recuperado 3 Abril, 2022, de <https://frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/management-board/>
- Frontex (d). (2021, junio 16). "Frontex expands presence in Western Balkans with operation in Serbia" News. Recuperado 14 Abril, 2022, de <https://frontex.europa.eu/mediacentre/news/news-release/frontex-expands-presence-in-western-balkanswith-operation-in-serbia-9WRMiW>
- Frontex (e). (2021). "Fundamental Rights Office". *Careers*. Recuperado 2 Abril, 2022, de <https://frontex.europa.eu/careers/who-we-are/structure/specific-functions/fundamental-rights-office/>
- Frontex (f). (2021). "We support» *Standing corps*". Recuperado 11 Abril, 2022, de <https://frontex.europa.eu/we-support/standing-corps/>
- García, C. S. (2017). La Guardia Europea de Fronteras y Costas: ¿Un avance respecto a FRONTEX? Una valoración provisional. *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, (34), p. 4.
- Garza Mercado, A. (1988). *Manual de técnicas de investigación para estudiantes deficiencias sociales*. Harla: México.

- Geddes, Andrew, Maru, Mehari Taddele. "The new pact on migration and asylum and African-European migration diplomacy", in Sergio Carrera and Andrew Geddes (eds.), *The EU pact on migration and asylum in light of the United Nations global compact on refugees: international experiences on containment and mobility and their impacts on trust and rights*, Florence: European University Institute. 2021: 282-290. Recuperado 3 Febrero, 2022, de DOI: <https://hdl.handle.net/1814/73120>
- Gorrín, A. B. E., & Fuentes Lara, M. C. (2020). The construction of the European borders as the origin of the criminalization of migration: rhetoric of securitization and humanitarianism. *REMHU: Revista Interdisciplinar da Movilidad de Humana*, 28, 217-234.
- Griller y Orator. (2010). 'Everything under control? The "way forward" for European agencies in the footsteps of the Meroni Doctrine', 35 *European Law Review* 1, p. 7.
- Hady, A. A. (2017). Resilience needs in NATO partner countries, global and African future earth. In *Resilience and Risk: Methods and Application in Environment, Cyber and Social Domains* (pp. 525-530). Springer Netherlands.
- Hall, P. A., y Taylor, R. C. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, 44(5), 936-957.
- Hobbing, P. (2016). "Integrated border management at the EU level", in Thierry Balzacq, Sergio Carrera (eds.). *Security Versus Freedom?*. Routledge, (pp. 169-196).
- Hofmann, H. C., Morini, A. (2012, marzo 30). Constitutional Aspects of the Pluralisation of the EU Executive through 'Agencification'. University of Luxembourg Law Working Paper. (2012-01).
- Hokovsky, R. (2016). "The Concept of Border Security in the Schengen Area". *Central European Journal of International & Security Studies*, vol. 10, no 2: 72-93. Recuperado 1 Marzo, 2022, de https://www.cejiss.org/images/4_article.pdf
- Horii, S. (2015). Frontex and the evolution of cooperation on European border controls (Doctoral dissertation, University of Sussex).

- Horii, S. (2016). The effect of Frontex's risk analysis on the European border controls. *European Politics and Society*, 17(2), 242-258.
- Horsti, K. (2012). Humanitarian discourse legitimating migration control: FRONTEX public communication (pp. 297-308). Springer Vienna.
- Neal, A. W. (2009). Securitization and risk at the EU border: The origins of FRONTEX. *JCMS: Journal of common market studies*, 47(2), 333-356.
- Horsti, K. (2012). Humanitarian discourse legitimating migration control: FRONTEX public communication (pp. 297-308). Springer Vienna.
- Iljina, I. (2019). Frontex as a European coast guard: A scorecard of public value generation by Frontex towards the eleven coast guard functions.
- 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. *Documents CIDOB*, 2008, núm. 15, p. 7-45.
- Illamola Dausà, M. (2014). [Ressenya del llibre de] Pi Llorens, M., y Zapater Duque, E. (coordinadoras), *La dimensión exterior de las agencias del espacio de libertad, seguridad y justicia*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2014, 224 páginas. © *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2014, núm. 28, 4 p./ Illamola Dausà, M., & Blasi Casagran, C. (2017). El control de las agencias del espacio de libertad, seguridad y justicia: contrapeso necesario a su autonomía. *El control de las agencias del espacio de libertad, seguridad y justicia*, 1-210.
- Ivanivna, K. T., Yevhenovych, K. O., & Petrivna, S. N. (2019). Hybrid threats in the civil security sector in Ukraine. *Проблеми законності*, (147), 163-175.
- Jordán Enamorado, J. J. (2016). Una revisión del ciclo de Inteligencia.
- Jorry, H. (2007). Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward? (Vol. 6). CEPS.
- Juncos, A. E. (2017). Resilience as the new EU foreign policy paradigm: a pragmatist turn? *European security*, 26(1), 1-18.
- Kaunert, C., Occhipinti, J. D., y Léonard, S. (2014). Introduction: supranational governance in the Area of Freedom, Security and Justice after the Stockholm Programme. *Cambridge Review of International Affairs*, 27(1), 39-47.

- Korystin, O. Y. y Svyrydyuk, N. P. (2020), "Methodological principles of risk assessment in law enforcement activity", *Nauka i pravooxorona*, vol. 3, pp. 191-197. DOI: [https://doi.org/10.36486/np.2020.3\(49\).19](https://doi.org/10.36486/np.2020.3(49).19)
- Kupriienko, D. (2021). "Analysis of current development trends of the border security management system of the European Union" en Liashuk, R., & Tsaruk, A. (2021, March). Experience of Information and Analytical Activities in the Field of Border Protection of the European Union. In International Conference on Economics, Law and Education Research (ELER) (pp. 180-185). Atlantis Press.
- Lanfermann, F. (2014). "The European Union's Border Management. A study about the coordination in its horizontal and vertical dimension". PhD Thesis, Lund University, Department of Political Science. 2014. Recuperado 26 Febreo, 2022, de <https://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=4448151&fileId=4457532>
- Léonard, S., y Kaunert, C. (2022). The securitisation of migration in the European Union: Frontex and its evolving security practices. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48(6), 1417-1429.
- Lindblom, S., y Castren, J. (2021). "Implementation of European Union security strategies" in Laine, Jussi; Liikanen, Ilkka and Scott, James (eds.) *Remapping Security on Europe's Northern Borders*. New York: Routledge. (pp. 85-99).
- Liashuk, R., y Tsaruk, A. (2021, Marzo). Experience of Information and Analytical Activities in the Field of Border Protection of the European Union. In International Conference on Economics, Law and Education Research. (pp. 180-185). Atlantis Press
- Linos, K., y Chachko, E. (2022). Qualitative Methods in the Study of Migration and Refugee Law.
- Livdāne, J., y Arbidāne, I. (2020). Intelligence Cycle as part of effective risk analysis under integrated border management. *Border security and management*, 3(8), 27-34.
- Luif, P., y Trauner, F. (2014). The Prüm process: the effects of enhanced cooperation within Europe and with the United States in combating serious crime. In *Freedom, Security and Justice in the European Union* (pp. 101-117). Springer, New York, NY.

- Majone, G. (1997). The agency model: The growth of regulation and regulatory institutions in the European Union. *Eipascope*, 1997(3), 1-6.
- March, J., y Olsen, J. (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life." *American Political Science Review* 73 (September): 734-49 en Hall, P. A., y Taylor, R. C. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, 44(5), 936-957.
- Marhold, H. (2016). The European "area of freedom, security and justice": Its evolution and three fundamental dilemmas. *L'Europe en Formation*, (3), 9-24.
- Marulanda, M. C., Cardona, O. D., Marulanda, P., Carreño, M. L., y Barbat, H. A. (2020). Evaluating risk from a holistic perspective to improve resilience: The United Nations evaluation at global level. *Safety science*, 127, 104739-1.
- Míguez, G. C. (2007). Nuevo institucionalismo en ciencia política, institucionalismo de elección racional y análisis político de costes de transacción: una primera aproximación. *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 6(2), 9-27.
- Monar, J. (2006). Cooperation in the justice and home affairs domain: characteristics, constraints and progress. *European Integration*, 28(5), 495-509.
- Monar, J. (2010). The 'Area of Freedom, Security and Justice': 'Schengen' Europe, Opt-outs, Opt-ins and Associates. ¿In Which Europe? (pp. 279-292). Palgrave Macmillan, London.
- Monar, J. (2017). The European Union's 'integrated management' of external borders. In *Soft or Hard Borders?* (pp. 145-161). Routledge.
- Moraczewska, A. (2020). The Africa-Frontex Intelligence Community: The EU-African information sharing platform on migration and border issues. In *Expanding Boundaries* (pp. 39-54). Routledge.
- Moser, C., Ferahkaya, R., y Märtin, L. (2020). *Frontex goes Africa: On Pre-emptive Border Control and Migration Management*.
- Mungianu, R. (2016). *Frontex and Non-Refoulement: The International Responsibility of the EU*, Cambridge Studies in European Law and Policy, Ed. Cambridge University Press, p. 192.

- Neal, A. (2009). "Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of Frontex." *Journal of Common Market Studies* 47 (2): 333–356. doi:10.1111/j.1468-5965.2009.00807. x. Pollak, J., and P. Slominski. 2009. "Experimentalist but Not Accountable Governance? the Role of Frontex in Managing the EU's External Borders." *West European Politics* 32 (5): 904–924. doi:10.1080/01402380903064754. Newman, D. (2006). Borders and bordering: Towards an interdisciplinary dialogue. *European journal of social theory*, 9(2), 171-186.
- Nollkaemper, A., y Jacobs, D. (2012). Shared responsibility in international law: a conceptual framework. *Mich. J. Int'l L.*, 34, 359.
- Noyes, J. E. (2007). "Ships in Distress", *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, (pp. 11-12).
- Nuotio, K. (2020). Chapter 4. Twenty years later. *The Legacy of the Tampere Conclusions* (p. 41), from Carrera, S. (2020). The 20 years anniversary of the Tampere programme: Securitization, intergovernmentalism and informalization. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 27(1), 3-9.
- Parzymies, S. (2001). European Union after Laeken. *Pol. Q. Int'l Aff.*, 10, 5.
- Paul, R. (2017). Harmonisation by risk analysis? Frontex and the risk-based governance of European border control. *Journal of European Integration*, 39(6), 689-706.
- Paul, R. (2018). Risk analysis as a governance tool in European border control. In *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe* (pp. 227-238). Routledge.
- Peers, S., Guild, E., y Tomkin, J. (2012). Frontex. In *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition* (pp. 119-203). Brill Nijhoff.
- Petersen, K. L. (2011). "Risk Analysis – A Field Within Security Studies?" *European Journal of International Relations* 18 (4): 693–717. doi:10.1177/1354066111409770
- Piwowarski, J., y Wawrzusiszyn, A. (2017). Towards more secure EU borders European border and coast guard. *Science & Military Journal*, 12(1), 5.

- Pollak, J., y P. Slominski. (2009). "Experimentalist but Not Accountable Governance? the Role of Frontex in Managing the EU's External Borders." *West European Politics* 32 (5): 904–924. doi:10.1080/01402380903064754.
- Radjenovic, A. (2021). Search and rescue in the Mediterranean. Vourekas, G. (2021). The Evolving Role of FRONTEX in Implementing an EU Comprehensive Approach on Security. *European Union Security and Defence: Policies, Operations and Transatlantic Challenges*, 119-127.
- Raffaelli, R. (2017). Background Information for the LIBE Delegation on Migration and Asylum in Italy - April 2017. Brussels: Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs.
- Rasche, L. (2022). Ukraine: A paradigm shift for the EU's asylum policy?
- Rijpma, J. (2016). "Frontex and the European System of Border Guards: The Future of European Border Management", en Fletcher, M., Herlin-Karnell, E., Mattera, C., (Eds.). (2016). *The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice*, 2016, London: Routledge, pp. 217-246; Fernández-Rojo, D. (2017). "Reglamento 2016/1624: de Frontex a la Guardia Europea de Fronteras y Costas", *Revista General de Derecho Europeo*, nº 41, (pp. 223-251). Jorry, H. (2007). Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward? (Vol. 6). CEPS.Rijpma, J. J. (2016). *The Proposal for a European Border and Coast Guard: Evolution or Revolution in External Border Management? :(Study for the LIBE Committee of the European Parliament)*. The Proposal for a European Border and Coast Guard: Evolution or Revolution in External Border Management? :(Study for the LIBE Committee of the European Parliament)
- Rubio, A. R. (2003). "Una estrategia para la frontera Este de la Unión Europea". *Análisis del Real Instituto Elcano*.
- Rudolph, C. (2005). Sovereignty and territorial borders in a global age. *International studies review*, 7(1), 1-20.
- Sánchez, M. A. A. (2019). Reglamento 2019/1896/UE sobre la guardia europea de fronteras y costas. *bie3: Boletín IEEE*, 16, 646-666.

- Sánchez, R. P. M. (2016). Los instrumentos de gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea ante los flujos migratorios masivos. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 32, 475-502.
- Santos, J. (2015). "The External Activities of AFSJ Agencies: The Weakness of Democratic and Judicial Controls", *European Foreign Affairs Review*, vol. 20, no. 1. 118-136. Recuperado 8 Abril, 2022, de <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/European+Foreign+Affairs+Review/20.1/EERR2015008>
- Santos, J. (2018). "La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras?" *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 59, p. 178.
- Scott, C. (2005). Agencies for European Regulatory Governance: a regimes approach. In Geradin, D., Munoz, R. and Petit, N.(eds.). *Regulation Through Agencies: A New Paradigm of European Governance* (pp. 67-87). Edward Elgar Publishing, p. 70-71
- Soler, C. (2017, diciembre). "The European Border and Coast Guard: an evolution compared to Frontex? A provisional assessment". *Revista Electronica de Estudios Internacionales*, no. 34, 44. Recuperado 14 Abril, 2022, de DOI: doi.org/10.17103/reei.34.05
- Stachowitsch, S., y Sachseder, J. (2019). The gendered and racialized politics of risk analysis. The case of Frontex. *Critical studies on security*, 7(2), 107-123.
- Stępką, M. (2022). *Identifying Security Logics in the EU Policy Discourse: The "Migration Crisis" and the EU* (p. 204). Springer Nature.
- Szajkowska, A. (2009). "From mutual recognition to mutual scientific opinion? Constitutional framework for risk analysis in EU food safety law." *Food Policy* 34.6: 529-538.
- Thatcher. (2005). 'The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe', 18 *Governance* 3, p. 349.
- Thym, D. (2022). Temporary Protection for Ukrainians: The unexpected Renaissance of 'Free Choice'.
- Trauner. (2012). The European Parliament and agency control in the Area of Freedom, Security and Justice, *West European Politics* 35, 784, 784–802.

- Vara, J. S. (2018). La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 22(59), 143-186.
- Vidal de la Rosa, G. (2008). La Teoría de la Elección Racional en las ciencias sociales. *Sociológica (México)*, 23(67), 221-236.
- Wagner, J. (2021). The European Union's model of Integrated Border Management, Vara, J. S. (2020). 6. The European Border and Coast Guard in the new regulation: Towards centralisation in Border management. 20-year anniversary of the Tampere Programme, 1(2), 67.

7.2. NORMATIVA Y DOCUMENTACIÓN

Unión Europea

Acuerdo de Schengen - Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 14 de junio de 1985.

Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes.

Comisión Europea, 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, Bruselas, 7.5.2002, COM (2002) 233 final.

Comisión Europea, Comunicación de la Comisión - El encuadramiento de las agencias reguladoras europeas. COM/2002/0718 final.

Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 10 de mayo de 2005, «Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia» [COM (2005) 184 final – Diario Oficial C 236 de 24.9.2005].

Comisión Europea, *Comunicación de la comisión al Consejo sobre el refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas del sur de la Unión Europea*, Bruselas, 30.11.2006, COM (2006) 733 final.

Comisión Europea, *Directrices para la gestión integrada de fronteras en los Balcanes Occidentales*, enero 2007.

Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Agencias europeas – Orientaciones para el futuro*. COM (2008) 135 final.

Comisión Europea, *Directrices para la gestión integrada de fronteras en la cooperación exterior de la Comisión Europea*, noviembre 2010.

Comisión Europea, *Comunicación de la comisión al parlamento europeo, al consejo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones Enfoque Global de la Migración y la Movilidad*. COM/2011/0743 final.

Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, una Agenda Europea de Migración*. COM/2015/0240 final.

Comisión Europea, *Nota explicativa sobre el enfoque de “puntos críticos o hotspot”, 15 de julio de 2015*.

Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo La Guardia Europea de Fronteras y Costas y una gestión eficaz de las fronteras exteriores de Europa*, COM/2015/0673 final.

Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes (2015 - 2020)*, Bruselas, 27.5.2015 COM (2015) 285 final.

Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan el Reglamento (CE) 2007/2004, el Reglamento (CE) 863/2007 y la Decisión 2005/267/CE*, Estrasburgo, 15.12.2015, COM (2015) 671 final.

Comisión Europea, *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea, Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*, 2016.

Comisión Europea, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo sobre la puesta en marcha de la Guardia Europea de Fronteras y Costas*, Bruselas, 25.1.2017, COM (2017) 42 final.

Comisión Europea, *Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo para un impulso renovado de la Asociación África-UE*, Bruselas, 4 de mayo de 2017, conjunto (2017) 17 final.

Comisión Europea, *Cuarto informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo sobre la puesta en marcha de la Guardia Europea de Fronteras y Costas*, Estrasburgo, 13.6.2017, COM (2017) 325 final.

Comisión Europea, *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo, un planteamiento estratégico de la resiliencia en la acción exterior de la UE*. Bruselas, 7.6.2017. Join(2017) 21 final.

Comisión Europea, *Documento de trabajo de los servicios de la comisión, Buenas prácticas en la aplicación del enfoque de los puntos críticos. Acompaña al documento Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo Informe de Situación sobre la Agenda Europea de Migración*. COM (2017) 669 final.

Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan la Acción Común 98/700/JAI del Consejo, el Reglamento (UE) 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo Contribución de la Comisión Europea a la reunión de dirigentes que se celebrará en Salzburgo los días 19 y 20 de septiembre de 2018*. COM/2018/631 final.

Comisión Europea, *Propuesta de reglamento por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados*. COM (2018) 375 final.

Comisión Europea, *Anexo de la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo Informe sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración*. Bruselas, 14.3.2018, COM (2018) 250 final.

Comisión Europea, *Documento político por el que se desarrolla una política estratégica plurianual para la gestión integrada de las fronteras europeas de conformidad con el artículo 8, apartado 4, del Reglamento (UE) 2019/1896.*

Comisión Europea, *Recomendación (UE) 2020/1365 de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 sobre la cooperación entre Estados miembros en relación con las operaciones de búsqueda y salvamento realizadas por buques que sean propiedad de entidades privadas o estén explotados por entidades privadas. C/2020/6468*

Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo "Una estrategia para un espacio Schengen plenamente operativo y resiliente". COM/2021/277 final.*

Comisión Europea, *Recomendación (UE) 2021/1222 de la Comisión de 20 de julio de 2021 por la que se establece un manual práctico sobre la cooperación europea relativa a las funciones de guardacostas.*

Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión relativa a las Directrices operativas para la aplicación de la Decisión de Ejecución 2022/382 del Consejo por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE, y que tiene por efecto instaurar una protección temporal 2022/C 126 I/01.*

Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el Quinto informe de situación sobre la aplicación de la Estrategia de la Unión Europea en materia de Seguridad. Bruselas, 13.12.2022. COM (2022) 745 final.*

Consejo de Europa, *Instrumento de Adhesión de España al Estatuto del Consejo de Europa, hecho en Londres el 5 de mayo de 1949. BOE» núm. 51, de 1 de marzo de 1978, páginas 4840 a 4844.*

Consejo de la Unión Europea, *Acuerdo de asociación 2000/483/CE entre los países de África, del Caribe y del Pacífico y la Unión Europea, Acuerdo de Cotonú.*

Consejo Europeo, *de Tampere, (octubre, 1999). Conclusiones de la Presidencia.*

Consejo Europeo, *de Laeken, C. E. (diciembre, 2001). Conclusiones de la Presidencia.*

Consejo Europeo, *Catálogo de Schengen de la Unión Europea, diciembre 2002.*

Consejo Europeo, *Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.*

Consejo de la Unión Europea, *Plan para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, Consejo de la Unión Europea 10019/02, Bruselas, 14 junio 2002.*

Consejo de la Unión Europea, *Informe sobre la aplicación de programas, centros ad hoc, proyectos piloto y operaciones conjuntas (2003).*

Consejo de la Unión Europea, *Programa de Estocolmo — Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano. OJ C 115, 4.5.2010, p. 1–38.*

Consejo de la Unión Europea, *Evaluación de las Agencias de la Unión Europea - Aprobación de la Declaración Conjunta y el Enfoque Común, Documento 11450/12 (18 de junio de 2012).*

Consejo de la Unión Europea, *Acuerdo de Asociación entre la Unión europea y sus Estados Miembros, por una parte, y Ucrania, por otra, DO L 161 de 29.5.2014, p. 3/2137.*

Consejo de la Unión Europea, *Conclusiones del Consejo relativas al Plan de acción regional para el Sahel 2015-2020, 20 de abril de 2015.*

Consejo de la Unión Europea, *Decisión de Ejecución del Consejo por la que se establece una Recomendación para abordar las graves deficiencias detectadas en la evaluación de 2015 de la aplicación del acervo de Schengen en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores por Grecia. 12 de febrero 2016. 5985/16.*

Consejo de la Unión Europea, *Declaración de Malta de los miembros del Consejo Europeo sobre los aspectos exteriores de la migración: abordar la ruta del Mediterráneo central, 3 de febrero de 2017.*

Consejo de la Unión Europea, *Conclusiones sobre migración, seguridad y defensa, empleo, crecimiento y competitividad, innovación y digital, 28 junio 2018.*

Consejo de la Unión Europea, *Reunión del Consejo Europeo (junio de 2018), Conclusiones de la Presidencia, EUCO 9/18.*

Consejo de la Unión Europea, *Conclusiones del Consejo sobre la puesta en marcha del proyecto piloto relativo al concepto de las Presencias Marítimas Coordinadas*, 25 de enero de 2021.

Consejo de la Unión Europea, *Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal*, ST/6846/2022/INIT.

Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (CE) 1406/2002 de 27 de junio de 2002 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima*.

Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (CE) n° 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*.

Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (CE) 768/2005 de 26 de abril de 2005 por el que se crea la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca y se modifica el Reglamento (CEE) 2847/93 por el que se establece un régimen de control aplicable a la política pesquera común*.

Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, *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) (derogado)*.

Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (CE) 863/2007 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*.

Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (CE) 767/2008 de 9 de julio de 2008, sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros*.

Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, *Directiva 2008/115/CE de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular*.

Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (UE) 1168/2011 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.*

Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (UE) 604/2013 de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida.*

Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (UE) 1052/2013 de 22 de octubre de 2013, por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur).*

Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (UE) 516/2014 de 16 de abril de 2014, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración, por el que se modifica la Decisión 2008/381/CE del Consejo y por el que se derogan las Decisiones n.º 573/2007/CE y n.º 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2007/435/CE del Consejo.*

Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (UE) 656/2014 de 15 de mayo de 2014, 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.*

Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (UE) 2016/399 de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), derogando Reglamento (CE) n.º 562/2006.*

Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (UE) 2016/794 de 11 de mayo de 2016 relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo.*

Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (UE) 2016/1624 de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo.*

Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (UE) 2017/2225 por el que se modifica el Código de fronteras Schengen en lo que respecta a la utilización del Sistema de Entradas y Salidas.*

Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (UE) 2017/2226 por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas para registrar los datos de los nacionales de terceros países que crucen las fronteras exteriores de la Unión Europea.*

Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.o 1296/2013, (UE) n.o 1301/2013, (UE) n.o 1303/2013, (UE) n.o 1304/2013, (UE) n.o 1309/2013, (UE) n.o 1316/2013, (UE) n.o 223/2014 y (UE) n.o 283/2014 y la Decisión n.o 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.o 966/2012 (DO L 193 de 30.7.2018, p. 1).*

Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (UE) 2018/1240 de 12 de septiembre de 2018, por el que se establece un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV) y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.o 1077/2011, (UE) n.o 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 y (UE) 2017/2226 (DO L 236 de 19.9.2018, p. 1).*

Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (UE) 2019/473 del parlamento europeo y del consejo de 19 de marzo de 2019 sobre la Agencia Europea de Control de la Pesca.*

Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (UE) 2019/1896 de 13 de noviembre de 2019 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) 1052/2013 y (UE) 2016/1624.*

Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (UE) 2020/493 de 30 de marzo de 2020 relativo al Sistema de Documentos Auténticos y Falsos en Red (FADO) y por el que se deroga la Acción Común 98/700/JAI del Consejo.*

Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (UE) 2020/2093 de 17 de diciembre de 2020, por el que se establece el marco financiero plurianual de la UE para el periodo 2021-2027.*

Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (UE) 2021/1060 de 24 de junio de 2021 por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados.*

Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (UE) 2021/2303 de 15 de diciembre de 2021 relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) 439/2010.*

Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (UE) 2022/922 del Consejo de 9 de junio de 2022 relativo al establecimiento y el funcionamiento de un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen, y por el que se deroga el Reglamento (UE) 1053/2013.*

Parlamento Europeo, *Resolución de 3 de abril de 1998 sobre las repercusiones de la ampliación de la Unión Europea en lo que respecta a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior. (DOCE n.º C 138 del 04/05/1998) A4-0107/98.*

Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en el Mediterráneo y la necesidad de un enfoque integral de la Unión sobre la migración, 23 marzo 2016, (2015/2095(INI)).*

Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo sobre la Unión en un entorno mundial en mutación: un mundo más conectado, disputado y complejo, 13 April 2016 (2015/2272(INI)).*

Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo de 30 de mayo de 2018, sobre el informe anual de funcionamiento del espacio Schengen. (2017/2256(INI))*

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, *Diario Oficial no. C 326 de 26 de octubre de 2012.*

Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992, DOUEC no. 340 de 10 de noviembre de 1997 y BOE de 13 de enero de 1994.

Internacional

Organización Marítima Internacional, *Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar, 1974 (Convenio SOLAS)*

Organización Marítima Internacional, *Convenio internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos, 1979 (Convenio SAR)*

Naciones Unidas, *Convención sobre el Derecho del Mar, 1982 (Convenio UNCLOS)*

7.3. OTRAS FUENTES

Agencia Española (AECID): <https://www.aecid.es/ES/la-aecid>

Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es/>

Comisión Europea: https://commission.europa.eu/index_en

Consejo de la Unión Europea: <https://www.consilium.europa.eu/es/>

Deutsche Welle (DW): <https://www.dw.com/es/actualidad/s-30684>

Diario de Ávila: <https://www.diariodeavila.es/>

EEUA: <https://euaa.europa.eu/>

eu-LISA: <https://www.eulisa.europa.eu/>

Eur-Lex : <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

Euronews : www.euronews.com

Frontex : <https://frontex.europa.eu/>

International Centre for Migration Policy Development : <https://www.icmpd.org/>

Ministerio del Interior, Italia: <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it>

Naciones Unidas: https://www.ohchr.org/en/ohchr_homepage

Oficina de Publicaciones de la UE: <https://op.europa.eu/en/home>

Parlamento Europeo: <https://www.europarl.europa.eu/portal/en>

Político: www.politico.eu

Pravda Ucrania: <https://www.pravda.com.ua/eng/>

Real Academia Española (RAE) : <https://www.rae.es/>

Reuters : <https://www.reuters.com/>

Servicio Exterior de la Unión Europea: <https://www.eeas.europa.eu/en>

Statista: <https://www.statista.com/>

Tribunal de Cuentas Europeo: <https://www.eca.europa.eu/es>