



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**Frontex y sus operaciones conjuntas
frente a la migración en el
Mediterráneo: España e Italia
(2004–2018)**

TESIS

Que para obtener el título de

Licenciado en Relaciones Internacionales

P R E S E N T A

Fernando Hernández Sánchez

DIRECTORA DE TESIS

Beatriz Nadia Pérez Rodríguez



Ciudad Universitaria, CD. MX., 2020



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dedicatorias

Me gustaría agradecer a todas aquellas personas que a lo largo de mi formación académica han estado a mi lado y que a su manera, cada una ha aportado algo importante a mi vida y han ido forjando mi carácter.

A mi madre María Teresa Sánchez García y mi padre Juan Hernández Gómez, los cuales me han apoyado incondicionalmente, han estado a mi lado durante este largo camino y me sacaron adelante independientemente de los problemas que surgieran durante estas etapas de estudio.

A mi hermana Daniela Hernández Sánchez, la cual ha sido un gran apoyo y una buena compañera y aunque tenemos metas distintas en la vida, nos tenemos el uno al otro para lo que surja y sé que cuento con ella.

A mi sobrino Mauricio Aguilar Hernández por todas las risas que me ha ocasionado y momentos que hemos tenido juntos.

En general a toda mi familia, la cual me ha brindado un soporte emocional y económico durante este camino, sin ellos no hubiera podido realizar algunos viajes y/o investigaciones.

A mis amigos, desde el kínder hasta los que conocí en la licenciatura, Gema, Diana, Abril, Aylín, Aranza, Nayeli, Daniela, Valeria, Andrés, Roxana, Eduardo, Giovanni, Araceli, sin ellos la carrera y otras etapas de mi educación no hubieran sido lo mismo, les agradezco todas las risas y experiencias vividas.

A Cyril, Michiel, Eva, Jocelyn, Zephyr, Michael, Bart, Petra, Ally que he conocido en intercambios escolares y viajes, gracias por sus experiencias y consejos que me han abierto la mente y desde entonces he visto el mundo de otra manera.

A Max y Pipo, por todo el cariño que me dan y la gran compañía que han sido.

A la profesora Beatriz Nadia Pérez Rodríguez, la cual compartió conmigo el mundo de la Unión Europea y desde ahí surgió mi amor y pasión por el proceso de integración, asimismo por su guía, apoyo y comprensión en la realización de esta tesis.

A todos los profesores con los que cursé en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, a mis sinodales que con sus consejos me ayudaron a mejorar este proyecto de investigación y por supuesto a la Universidad Nacional Autónoma de México que me abrió sus puertas, me dejó disfrutar de sus instalaciones, me compartió su conocimiento y me dio el orgullo de pertenecer a la máxima casa de estudios de nuestro país.

Índice

Introducción.....	4
1. Política Migratoria de la Unión Europea.....	8
1.1 Política migratoria y securitización.....	8
1.2 Historia de la Política Migratoria en la Unión Europea.....	14
1.2.1 Tratados de Roma y Acta Única Europea.....	16
1.2.2 Tratado de Maastricht y Ámsterdam	19
1.2.3 Tratado de Niza y Lisboa	25
1.3 Directivas relacionadas a la inmigración.....	30
1.4 Espacio Schengen.....	37
1.4.1 Convenio de Schengen.....	40
1.4.2 Armonización de normas y procedimientos.....	42
1.4.3 Sistema de Información Schengen (SIS)	44
1.4.4 Sistema de Información de Visas (VIS).....	48
1.5 Fondo de Seguridad Interior (FSI) de la Unión Europea.....	50
1.6 Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR).....	52
1.7 Cooperación entre los distintos sistemas y coordinación.....	54
2. Frontex: de Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas.....	55
2.1 Agencias de la Unión Europea.....	55
2.2 Antecedentes de Frontex.....	57
2.3 Guardia Europea de Fronteras y Costas.....	62
2.3.1 Tareas.....	64
2.3.2 Visión y Misión.....	65
2.3.3 Estructura Administrativa.....	66
2.3.3.1 Consejo de Administración.....	66
2.3.3.2 Director Ejecutivo.....	68
2.3.3.3 Foro Consultivo.....	69
2.3.3.4 Agente de Derechos Fundamentales.....	69
2.3.3.5 Divisiones.....	70
2.4 Análisis de Riesgos.....	71
2.4.1 Modelo Común Integrado de Análisis de Riesgos (CIRAM).....	73
2.4.1.1 Riesgo.....	76
2.4.1.2 Amenaza.....	77
2.4.1.3 Vulnerabilidad.....	78
2.4.1.4 Impacto.....	79
2.4.2 Evaluación del riesgo.....	81
2.4.3 Recopilación de información.....	82
2.4.4 Inteligencia.....	84

2.4.5	Unidades de Análisis de Riesgos.....	85
2.4.6	Técnicas de evaluación.....	87
2.5	Operaciones.....	88
2.5.1	Consulta con los Estados miembros.....	90
2.5.2	Plan Operativo.....	90
2.5.3	Implementación.....	91
2.5.4	Código de Conducta.....	92
2.5.5	Evaluación.....	93
2.6	Tipo de operaciones.....	93
2.6.1	Mar.....	94
2.6.2	Tierra.....	95
2.6.3	Aire.....	96
2.6.4	Retorno.....	97
2.7	Funciones de la Guardia Europea de Fronteras y Costas.....	102
2.8	Presupuesto.....	105
3.	Frontex frente a la migración en el Mediterráneo.....	109
3.1	Operaciones conjuntas en el mar.....	109
3.2	España y sus operaciones.....	115
3.2.1	Operación Seahorse.....	119
3.2.2	España con Frontex.....	126
3.2.3	Operación Indalo.....	128
3.3	Italia y sus operaciones.....	131
3.3.1	Mare Nostrum.....	135
3.3.2	Italia con Frontex.....	139
3.3.3	Tritón.....	140
	Conclusiones.....	146
	Anexos.....	155
	Fuentes de consulta.....	159

Introducción

“La grandeza humana no reside en la riqueza o el poder, sino en el carácter y en la bondad. Todos nacemos con una bondad fundamental”.
Ana Frank

El fenómeno de la migración está presente en todo el mundo, ya sea de forma interna o internacional, se da por diversos factores ya sean económicos, geográficos, políticos o sociales, asimismo pueden ser de manera temporal, permanente, por voluntad o forzada, en Europa ante la gran llegada de personas a través del Mediterráneo en los últimos años ha atraído la atención de los medios de comunicación y de los gobiernos.

A partir de esto, las fronteras exteriores de la Unión Europea se fortalecieron en la agenda política comunitaria, este fenómeno sigue siendo manejado de manera individual (es decir por cada Estado miembro), aunque se tiene un proceso de integración sin fronteras interiores (con excepción de algunos Estados miembros que aún no deciden compartir este Espacio de libre circulación) y sigue faltando un acuerdo común.

La Unión Europea ha realizado actos normativos por los cuales ha convertido la frontera al sur, que son las fronteras marítimas y territoriales con el continente africano como una frontera única en la cual se debe reforzar la revisión y manejo de entrada/salida de personas, los elementos demográficos, económicos y la proximidad geográfica que tiene África con Europa, pone a la Unión Europea un desafío en el cual se encuentra el implementar un nivel de seguridad para su territorio.

Este trabajo se centra principalmente en analizar los actos realizados del año 2004 a 2018, por la política comunitaria de la Unión Europea como respuesta a esta llegada de personas, desde la implementación de leyes las cuales se encargan de ayudar a los terceros países implicados, como la creación de Agencias especializadas u organismos que ayudarán a la detención y retorno de migrantes.

Cabe mencionar que la seguridad y lo marítimo van de la mano para la Unión Europea, ya que además de la migración, en el Mediterráneo ocurren diversas actividades que para ellos son consideradas amenazas, por ejemplo:

tráfico de drogas, armas, personas, la pesca ilegal y la contaminación marina, los cuales ponen en riesgo a los ciudadanos.

Actualmente, la migración se ve como un problema, aunque de esto depende como los Estados quieran verla y darla a conocer, ya que para algunos puede ser buena puesto que trae mano de obra y población joven, la cual va a seguir incentivando la economía del país al que lleguen y otros la toman como bandera de que están perdiendo su identidad nacional y están dejando que personas de otros lugares lleguen y cambien su entorno.

El proceso de ampliación de la Unión Europea ha dado lugar a que las fronteras se amplíen con cada Estado que desee adherirse y de esta manera la vigilancia y control es necesaria, teniendo en cuenta criterios como las cuestiones culturales y políticas de los nuevos miembros y del diferente desarrollo en los que se encuentran.

Debido a esto, se han delimitado las necesidades comunitarias y de llegar a acuerdos que tengan los elementos necesarios para una buena gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea, su finalidad no solo es la efectividad y el cumplimiento de los objetivos planteados sino la creación de un marco legal armonizado en materia de vigilancia, búsqueda y rescate, el cual sea capaz de responder a las necesidades de todos aquellos miembros que comparten frontera en el mar Mediterráneo.

Para el cumplimiento de estos propósitos, los Estados han creado diferentes leyes, reglamentos y directivas, esto se trata en el primer capítulo de esta tesis, desde el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea hasta el Tratado de Lisboa y los cambios que se han realizado, al principio solo se trataban asuntos de un mercado común y ahora se tiene libre circulación de personas, bienes, servicios y mercancías.

Asimismo, las modificaciones que han tenido las fronteras interiores de la Unión Europea con el denominado Espacio Schengen, los distintos sistemas de información que ha implementado la Unión Europea para un mejor manejo de datos sobre grupos criminales, personas vulnerables y de todas aquellas personas

que deciden entrar a los países miembros ya sea de manera aérea, marítima o terrestre.

La inmigración irregular por primera vez se trató en las conclusiones del consejo de asuntos generales en Luxemburgo el 15 de abril de 2002, en las cuales se planteó cómo armonizar las normas que se tenían acerca del paso de las personas por las fronteras y de la persecución a grupos criminales encargados de transportar gente.

Esto lleva a la creación de un mecanismo, del cual se habla en el segundo capítulo, es decir la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) en el año 2004, el cual surge para la coordinación y cooperación regional para la gestión de las fronteras exteriores, los cuales son parte primordial para iniciar sus operaciones marítimas, aéreas y terrestres.

De igual manera, se exponen sus funciones como Guardia Europea de Fronteras y Costas y todo esto para tener una amplia visión de lo que realiza Frontex y los límites que tiene ante ciertas situaciones.

Es importante resaltar que los Estados miembros siguen siendo los responsables del control y la vigilancia de las fronteras exteriores, pero que a través de esta Agencia se puede facilitar la aplicación de medidas para la gestión de estas fronteras, las funciones que se le reconocen a Frontex son complementarias y de apoyo a las que tienen las autoridades migratorias y de vigilancia nacionales.

El papel de esta Agencia solo se establece como un intermediario, el cual provee de información a los Estados involucrados en alguna situación extraordinaria en las fronteras acerca de los posibles riesgos y amenazas que se podrían ampliar a sus territorios.

Las tendencias migratorias que existen en el mar Mediterráneo se concentran principalmente en tres países ribereños al sur: España, Grecia e Italia; entre los desafíos que tiene la Unión Europea, se encuentra el reducir el número de personas que llegan a las costas de los Estados mencionados.

Para efectos de esta tesis, solo tomaremos los casos de dos países: España e Italia, ya que son países que además de tener operaciones conjuntas

desplegadas en el Mediterráneo con la Agencia Frontex, han implementado sus operaciones nacionales, en ambos casos para frenar la llegada de personas, la vigilancia de sus aguas territoriales para cuestiones de narcóticos y para el rescate de vidas humanas.

En el tercer capítulo se retoma el tema de las operaciones conjuntas, específicamente las que se realizan en el mar, su ejecución, los participantes, el equipo con el que se cuenta y la división del mar Mediterráneo para estas situaciones.

Asimismo, se toma el caso de España, dónde su inquietud se centra en dos puntos: Las Islas Canarias y el sur del país junto al Estrecho de Gibraltar, puesto que en estos llegan la mayor cantidad de barcas que provienen de África subsahariana u occidental.

En el año 2006, la preocupación del gobierno español creció debido al aumento de migrantes en su territorio y decidió implementar la operación denominada *Seahorse*, la cual establece como objetivo la cooperación con los terceros países para detener la llegada de estas personas y el de implementar lo que años más adelante desarrolla a nivel comunitario la Unión Europea que es una red de comunicación entre varios Centros Nacionales, en los cuales se facilita el intercambio de información entre cada país para una mejor acción en las aguas españolas.

De la misma manera, el gobierno italiano se da cuenta de la crisis migratoria que se vivió en el año 2015 en el Mediterráneo es por eso que decide impulsar un programa llamado *Mare Nostrum*, el cual se centra en la búsqueda y rescate de personas que quedaron varadas en medio del mar, la implementación de este programa surge entre otras cuestiones a la presión mediática que tuvo Italia debido a la tragedia ocurrida en la isla de Lampedusa en el año 2013.

Al mismo tiempo que estos países iniciaban sus operaciones en las fronteras externas, Frontex realizaba con estos mismos Estados otras intervenciones con el apoyo de otros países (miembros de la Unión Europea y otros no miembros). Las cuales no han tenido los resultados esperados debido a la falta de organización y compromiso por parte de los países miembros.

1. Política Migratoria de la Unión Europea

La historia de la Política Migratoria de la Unión Europea se ha ido modificando a lo largo del tiempo debido a que los intereses de esta se han adaptado a los acontecimientos y necesidades internacionales, es necesario estudiar estos cambios desde que inició el proceso de integración.

1.1 Política migratoria y securitización

Dentro de la problemática del fenómeno migratorio en Europa el éxito de la integración de los nacionales de terceros países constituye un reto fundamental para el futuro de las sociedades europeas. Este reto debe medirse tanto con relación al propio fenómeno de la migración como a la actitud de las sociedades europeas ante los grupos minoritarios resultantes de la migración.

La gente se desplaza de un país a otro por numerosas razones: unos porque lo deciden voluntariamente en un mundo cada vez más interconectado en el que las fronteras desaparecen y los transportes son rápidos y accesibles; otros porque se ven obligados por acciones bélicas, por padecer persecuciones, violencia o pobreza.¹

Debido a estos factores, no es posible hablar de una corriente teórica exclusiva que explique cómo responden los Estados y sus respectivos gobiernos a la emigración, al tránsito y a la inmigración de seres humanos entre países. En este entendido, lo que se conoce por política migratoria es, o debería ser, la suma de las decisiones que ejerce el Estado para controlar su territorio e identificar a todas aquellas personas que entran, transitan o salen de él.

En otras palabras, la política migratoria incluye las decisiones públicas relacionadas con la inmigración, el tránsito y la emigración internacional, de ahí

¹ Fonseca Morillo, Francisco J. “Los derechos de los nacionales de terceros países en la Unión Europea” [En línea], disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/39007939.pdf>, [Fecha de consulta: 20 de marzo de 2020].

que sea conveniente hablar de las *teorías de las políticas migratorias internacionales* y no de una sola teoría de la política migratoria.²

Para este estudio tomaremos de Lelio Mármora su definición de política migratoria:

“las políticas migratorias son las respuestas del Estado a la problemática migratoria, producto del movimiento masivo de personas a través de fronteras internacionales y de la percepción que tienen las sociedades que experimentan con mayor intensidad dicho movimiento.”³

Se toma esta definición ya que nos describe de manera sencilla como es que la Unión Europea, ha tenido que ir modificando sus políticas migratorias al paso del tiempo, por ejemplo: cada que había una ampliación de Estados miembros, esto modificaba las fronteras exteriores de la UE y sus vecinos, teniendo que adaptarse a los puntos críticos en los nuevos límites.

El tipo de estudio que se utilizará es cualitativo porque abarca una amplia gama de enfoques, pero ninguno de ellos se basa en medidas numéricas, en cuanto al trabajo como nos plantean G. King y Keohane se centra generalmente en un caso o en un reducido número de ellos (España e Italia); se sirve de análisis detallados de materiales históricos; utiliza un método discursivo e intenta estudiar de forma global o exhaustiva un acontecimiento o unidad.⁴

El análisis será un estudio de caso porque como recurso investigativo y de aprendizaje permanente, nos ayuda a que nadie aprenda por sí mismo, sino se debe aprender en conjunto por la experiencia, por el contacto directo y la inclusión en el mundo social.

² Boswell, Christine, "Theorizing Migration Policy: Is There a Third Way", *The International Migration Review*, vol. 4, núm. 1, Nueva York, Center for Migration Studies, 2007, pp. 75–100.

³ Mármora, Lelio, "Las políticas de migraciones internacionales", México, Paidós/Organización Internacional para las Migraciones, 2002.

⁴ King Gary, O. Keohane Robert y Verba Sidney, *El diseño de la investigación social* disponible en: <http://metodos-avanzados.sociales.uba.ar/files/2014/03/KING-EL-DISEO-DE-LA-INVESTIGACION-CAPS.-1-Y-6.pdf>, [Fecha de consulta: 18 de abril de 2020].

Un estudio de caso apunta a describir un suceso, y no busca conocimiento universalmente válido. Sin embargo, es posible que los resultados de un estudio de caso pudieran tener alguna validez, en acontecimientos que aún no se hayan estudiado, pero esto es generalmente difícil de determinar en el marco de un solo estudio, especialmente de tipo exploratorio.

Aunque lo más usual en los estudios de caso es describir el objeto o el fenómeno en cuestión, no sólo desde sus aspectos externos sino también en su estructura interna, comporta también una labor explicativa y comprensiva de la realidad.⁵

De esta forma se verá que la relación entre migración internacional y política migratoria, en tanto acción estatal–gubernamental, se ha intensificado en los últimos 20 años, esto es importante porque la migración, como tema global ha sido durante décadas el gran ausente de las discusiones internacionales entre Estados.⁶

Es un tema que siempre ha existido en esta región, la cual surge siglos atrás a causa del comercio entre las distintas sociedades que habitaban la ribera del Mediterráneo, las personas de ambos extremos se han trasladado de un lado a otro ya sea por trabajo o por buscar otro lugar en dónde habitar.

Actualmente, según la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, la migración internacional aumentó durante el último decenio del siglo XX, período en el cual los países desarrollados "comenzaron o redoblaron sus esfuerzos por atraer trabajadores cualificados

⁵ Peña Collazos, Wilmar, El estudio de caso como recurso metodológico apropiado a la investigación en ciencias sociales disponible en: <http://www.umng.edu.co/documents/63968/80127/RevArt13Vol3No2.pdf>, [Fecha de consulta: 20 de abril de 2020].

⁶ Artola, Juan, "La agenda internacional de las migraciones", [En línea], disponible en: <https://doctrina.vlex.com.mx/vid/migraciones-agenda-internacional-691826429>, [Fecha de consulta: 20 de abril de 2020].

temporales del extranjero para satisfacer la creciente demanda de mano de obra en determinados sectores de sus economías."⁷

Este sistema fue muy exitoso en la época en la que los Estados que son *polos de atracción* para personas de terceros países, necesitaban de esta mano de obra para reconstruir sus ciudades, la economía y realizar trabajos que los nacionales no querían hacer.

Desafortunadamente, la percepción negativa de la migración irregular y la narrativa del miedo, se han visto exacerbadas a partir de la crisis económica mundial de 2008, contribuyendo a que el paradigma de la seguridad nacional sea el imperante en el discurso político actual a escala global, frente al discurso de los derechos humanos. Por consiguiente, la retórica securitizadora ha ido dominando el debate político de una manera tal, que se está dejando en un segundo plano la cuestión de cómo pueden las migraciones contribuir al desarrollo de los países.⁸

En 1998, Weber junto con Buzan y De Wilde, desarrollaron su propuesta teórica alternativa, la *Teoría de la Securitización*⁹. Basada en el trabajo de C. Schmitt, en ella, se hacía referencia al carácter extraordinario de las políticas que se estaban implementando frente a las amenazas que fueron identificadas como nuevos problemas de seguridad, y entre las cuales, se incluyó también la migración de personas.¹⁰

Desde entonces, tal y como señala Verdes-Montenegro:

⁷ Zlotnik, Hania, "Tendencias de la migración internacional desde 1980", en Cristina Blanco, edit., *Migraciones, nuevas moviidades en un mundo en movimiento*, Barcelona, Anthropos, 2006, pp. 35–56.

⁸ Perelló Carrascosa, María Isolda, "Aproximación teórica al concepto de securitización de la política migratoria", [En línea], disponible en: https://www.academia.edu/37794347/_2018_Aproximaci%C3%B3n_te%C3%B3rica_al_concepto_de_securitizaci%C3%B3n_de_la_pol%C3%ADtica_migratoria, [Fecha de consulta: 22 de abril de 2020].

⁹ Fuentes, José, "Inmigración: Amenaza y riesgo en la Europa Fortaleza. Un estudio de los flujos migratorios en y hacia la Europa Occidental y de las respuestas políticas para su control (1950-2005)", [En línea], disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/133847/Inmigracion-amenaza-y-riesgo-en-la-Europa-fortaleza.pdf;sequence=1>, [Fecha de consulta: 22 de abril de 2020].

¹⁰ Óp. Cit.

“[...] el marco teórico de la securitización se ha aplicado a un amplio abanico de cuestiones, desde las migraciones, el terrorismo y los derechos humanos, pasando por la integración europea, la Guerra Global contra el Terror (GGT) o la salud global y el crimen organizado [...]”¹¹

La lógica de la securitización dentro de esta perspectiva es calificada por Bourbeau como *de la excepción*, es decir un tema se convierte en un problema de seguridad, cuando un fenómeno representa una amenaza existencial para un objeto referente. Consiguientemente, la securitización se dará cuando con el propósito de frenarla, se apliquen medidas de emergencia y acciones que sobrepasen los límites normales de los procesos políticos.¹²

La seguridad es un término controvertido, porque no hay una definición neutral posible, se hace referencia a la misma, como “cualidad de seguro”¹³, también se describe como “la condición de ser protegido o de no ser expuesto a un peligro”; o como “algo que asegura una protección, salvaguardia o defensa.”¹⁴ La seguridad para Buzan, es una cuestión de supervivencia, y la define como la forma que tienen los Estados o las sociedades de librarse de las amenazas, para mantener su independencia e integración funcional, frente a las fuerzas de cambio reconocidas como hostiles.¹⁵

Sin embargo, el término “securitización”, no está recogido en los diccionarios, al tratarse de un neologismo incorporado de manera reciente al

¹¹ Verdes-Montenegro, Francisco, “Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad”, [En línea], disponible en: https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/677105/RI_29_7.pdf?sequence=1&isAllowed=y, [Fecha de consulta: 23 de abril de 2020].

¹² Bourbeau, Philippe, “Securitization”, [En línea], disponible en: https://www.academia.edu/4434993/Bourbeau_Philippe_Securitization_2015_International_Encyclopedia_of_Social_and_Behavioral_Science_2nd_edition, [Fecha de consulta: 23 de abril de 2020].

¹³ RAE, “Seguridad”, [En línea], disponible en: <https://dle.rae.es/seguridad>, [Fecha de consulta: 23 de abril de 2020].

¹⁴ Bauman, Zygmunt, “Refugiados, inseguridad, magia”, [En línea], disponible en: <https://ctxt.es/es/20151230/Firmas/3543/seguridad-refugiados-Europa-Hollande-Orban-Bauman.htm>, [Fecha de consulta: 23 de abril de 2020].

¹⁵ Perelló Carrascosa, María Isolda, “Aproximación teórica al concepto de securitización de la política migratoria”, [En línea], disponible en: https://www.academia.edu/37794347/_2018_Aproximaci%C3%B3n_te%C3%B3rica_al_concepto_de_securitizaci%C3%B3n_de_la_pol%C3%ADtica_migratoria, [Fecha de consulta: 22 de abril de 2020].

vocabulario político, el cual fue extraído del sistema bancario para ser adaptado y transferido al ámbito de las Relaciones Internacionales, el cual sirve para interpretar y explicar la reclasificación de algo como una instancia de inseguridad o su transmisión inmediata al ámbito, jurisdicción y supervisión de las fuerzas u órganos de seguridad.¹⁶

Para Bourbeau, la securitización es el proceso de integración discursiva e institucional de un problema dentro de los marcos de seguridad, que enfatiza la actuación policial, el control y la defensa.¹⁷ Señala Ariza que el origen del concepto hay que situarlo justo cuando finalizó la Guerra Fría, momento en el cual existía un gran debate sobre los problemas de seguridad que atenazaban al nuevo orden mundial instaurado tras el bipolarismo.¹⁸

Posteriormente, en 1995 Ole Waeber, acuñó la palabra *securitización*, como una reacción a las corrientes tradicionalistas sobre estudios de seguridad, esto es, a las teorías realistas y neorrealistas de las Relaciones Internacionales. A través de ella, explicaba el proceso de construcción social por el que un sector ordinario de la política es llevado al ámbito de la seguridad, mediante una retórica del peligro que justifica la adopción de medidas jurídicamente especiales y al margen de los mecanismos ordinarios de decisión política.¹⁹

Es decir, como afirma Campesi:

“[...] la securitización es el proceso mediante el cual una cuestión viene transformada en un problema de seguridad, con total independencia de su naturaleza objetiva, o de la relevancia específica de la supuesta amenaza.”²⁰

¹⁶ Ídem.

¹⁷ Bourbeau, Philippe, “Securitization”, [En línea], disponible en: https://www.academia.edu/4434993/Bourbeau_Philippe_Securitization_2015_International_Encyclopedia_of_Social_and_Behavioral_Science_2nd_edition, [Fecha de consulta: 23 de abril de 2020].

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Ídem.

²⁰ Campesi, Giuseppe, “Migraciones, seguridad y confines en la teoría social contemporánea”, [En línea], disponible en: <http://revistes.ub.edu/index.php/CriticaPenalPoder/article/viewFile/3657/6724>, [Fecha de consulta: 24 de abril de 2020].

De acuerdo con el paradigma realista y neorrealista, la idea de amenazas se refería únicamente a peligros de tipo militar, generalmente entre países, en este modelo, la integridad territorial del Estado es considerado como el único objeto referente de la seguridad, por lo que, como entidad suprema, ha de proteger la identidad física, política y cultural frente a las amenazas constantes que vienen de fuera de las fronteras estatales, y que están representadas por otros Estados.²¹

Con base en el proceso de securitización, se ha visto que la Unión Europea ha identificado varias amenazas, entre las cuales se encuentra la llegada de personas de terceros países a sus fronteras exteriores, debido a esto ha sido necesario que vaya implementando políticas migratorias para frenar la entrada masiva de personas a su territorio.

1.2 Historia de la Política Migratoria en la Unión Europea

La Unión Europea (UE) tiene una frontera marítima de más de 42,000 km, y además cuenta con centenares de puertos marítimos. La vigilancia y control de estos representa una gran responsabilidad y una estrategia de alto costo ya sea por la extensión de las áreas que se deben tener controladas y por los medios que se deben someter a la vigilancia.²²

Distintos estados miembros como España, Italia, Grecia, Malta se encuentran sometidos a una alta presión migratoria debido a su situación geográfica y es por eso que cuando se suscitan distintas adversidades que comprometen la seguridad de las personas y situaciones de emergencia piden mayor igualdad de responsabilidades.

El primer paso hacia una política de gestión común de las fronteras exteriores se dio el 14 de junio de 1985, cuando cinco de los entonces diez Estados miembros de la Comunidad Económica Europea firmaron un tratado

²¹ Óp. Cit.

²² Quindimil, Jorge, "La Unión Europea, Frontex y la seguridad en las fronteras marítimas. ¿hacia un modelo europeo de seguridad humanizada en el mar?", [en línea], disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4019191.pdf>, [fecha de consulta: 23 de enero de 2019].

internacional, el llamado “Acuerdo de Schengen”, que fue complementado cinco años después por el Convenio de aplicación²³. El espacio Schengen, como se conoce al área sin fronteras está formado actualmente por veintiséis países europeos (los 26 países del espacio son 22 de la Unión Europea más 4 que no pertenecen a la integración).

El acervo de Schengen sobre fronteras exteriores se basa en el acervo original incorporado al ordenamiento jurídico de la Unión por el Tratado de Ámsterdam, en el cual se recogen en un amplio espectro de medidas que pueden dividirse básicamente en cinco categorías.

En primer lugar, el pilar central de la gestión de las fronteras exteriores es el Código de fronteras Schengen, que determina las normas relativas al cruce de las fronteras exteriores, así como las condiciones que rigen el restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores.

En segundo lugar, como no todos los Estados miembros tienen fronteras exteriores que deban controlarse y no todos se ven afectados de la misma manera por los flujos de tráfico transfronterizo, la Unión Europea utiliza sus fondos para intentar compensar parte de los costes que las fronteras exteriores suponen para los Estados miembros. Para el periodo financiero 2014-2020, este mecanismo de reparto de la carga financiera lleva el nombre de Fondo de Seguridad Interior: Fronteras y Visados.

La tercera categoría de medidas está relacionada con el establecimiento de bases de datos centralizadas para la gestión de las fronteras y la migración: el Sistema de Información de Schengen (SIS), el Sistema de Información de Visados (VIS) y Eurodac, la base de datos europea de impresiones dactilares para identificar a los solicitantes de asilo y garantizar la correcta aplicación del Reglamento de Dublín.

²³ Acervo de Schengen — Convenio, de 19 de junio de 1990, 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 (DO L 239 de 22.9.2000, p. 19).

En cuarto lugar, se ha previsto un conjunto de medidas (conocido en inglés como el “Facilitators package”), concebido para impedir y sancionar la entrada, circulación y estancia irregulares. Por último, existen medidas orientadas a la cooperación operativa en la gestión de las fronteras, que se centran en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex).²⁴

- 1.2.1 Tratados de Roma y Acta Única Europea

Los Tratados de Roma establecieron la Comunidad Económica Europea (CEE) que reunió a seis países (Bélgica, Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos) con el fin de trabajar para la integración y el crecimiento económico a través del comercio, también creó un mercado común basado en la libre circulación de: mercancías, personas, servicios, capitales.

Al mismo tiempo se firmó un segundo tratado que estableció la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom); el Tratado de Roma se ha modificado en varias ocasiones y actualmente se llama Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, dentro de sus objetivos estaba:

- transformar las condiciones económicas de los intercambios y de la producción en el territorio de los seis miembros, y
- contribuir al avance hacia una unificación política más amplia de Europa.

Asimismo, se buscó asegurar mediante una acción común, el progreso económico y social de los respectivos países eliminando la barrera comercial, mejorar las condiciones de vida y de trabajo de sus ciudadanos, garantizar un intercambio comercial equilibrado, reducir las diferencias económicas y sociales entre las diferentes regiones de la CEE, suprimir gradualmente las restricciones a los intercambios internacionales mediante una política comercial común.²⁵

²⁴ Parlamento Europeo, “La Gestión de las Fronteras Exteriores”, [En línea], disponible en: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_4.2.4.pdf, [Fecha de consulta: 31 de enero de 2019]

²⁵ EURLEX, “Tratado de Roma (CEE)”, [En línea], disponible en: http://publications.europa.eu/resource/cellar/20ba20c8-6d6e-4901-b167-33bed13d6209.0006.02/DOC_4, [Fecha de consulta: 12 de marzo de 2020].

En el tema migratorio, los Estados previeron entre sus objetivos la libre circulación de personas, sin embargo, ésta se concebía bajo un ámbito económico y hacía referencia exclusivamente a los trabajadores, estando de acuerdo en la necesidad de promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de la fuerza laboral.

En el título III *Política social*, artículo 117 del tratado:

“Los Estados miembros creen que la evolución resultará del funcionamiento del mercado común, lo que facilitará la armonización de los sistemas sociales, tanto por los procedimientos previstos en este Tratado como por la aproximación de leyes, reglamentos y disposiciones administrativas.”²⁶

También, sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Tratado, y de conformidad con sus objetivos generales, la Comisión tiene de tarea lo establecido en el título III *Política social*, artículo 118:

“[...] Promover un trabajo conjunto entre los Estados miembros en el ámbito social, en particular los asuntos relacionados con: empleo, derecho al trabajo, condiciones laborales, formación y desarrollo profesional, seguridad social, protección contra accidentes y enfermedades profesionales, medidas de higiene, derecho sindical y negociaciones entre empleadores y empleados.”²⁷

Es decir, a los ciudadanos de los Estados miembros de la entonces Comunidad Económica Europea, no existía ninguna previsión relativa al cruce de fronteras, a la inmigración o a la política de visados, la mayoría de las regulaciones se referían a las condiciones que tendrían aquellas personas que salieran de sus países para trabajar en algún otro.

A pesar de los intentos de la Comunidad de hacer algo en la materia, hasta el Acuerdo Schengen de 1985, y el Convenio de Dublín, la política migratoria fue considerada como un asunto interno de los Estados, aun tratándose de una materia que podría haber permitido una acción común, al constituir la inmigración un elemento susceptible de alterar el mercado de trabajo.

²⁶ Comunidad Económica Europea, “TRATTATO che istituisce la Comunità Economica Europea e documenti aLlegati”, [En línea], disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=ES>, [Fecha de consulta: 12 de marzo de 2020].

²⁷ Ídem.

El Acuerdo Schengen constituye un elemento importante en materia de flujos migratorios, puesto que inicia el camino hacia la instauración de la libre circulación de ciudadanos comunitarios a través de la eliminación de controles fronterizos internos, pero no externos, aunque respecto a éstos, se pone de manifiesto la necesaria homogeneización.²⁸

El Acta Única Europea de 1986 manifestó la necesidad de que los Estados miembros cooperaran en materia de entrada, circulación y residencia de inmigrantes, ya que para las Comunidades Europeas era importante empezar a tratar el tema del movimiento social dentro del territorio, no solo de manera laboral, sino a realizar investigaciones científicas y cooperación para el desarrollo tecnológico, como lo expresan en el título V *Investigación y desarrollo tecnológico*, artículo 130 G:

“Para la consecución de los mencionados objetivos, la Comunidad realizará las siguientes acciones que, a su vez completarán las acciones emprendidas en los Estados miembros:

- a) aplicación de programas de investigación, de desarrollo tecnológico y de demostración, promoviendo la cooperación con las empresas, centros de investigación universidades;
- b) promoción de la cooperación en materia de investigación, de desarrollo tecnológico y de demostración comunitarios con los terceros países y las organizaciones internacionales;
- c) difusión y explotación de los resultados de las actividades en materia de investigación, de desarrollo tecnológico y de demostración comunitarios;
- d) estímulo a la formación y a la movilidad de los investigadores de la Comunidad.”²⁹

Pero estableció, en la *Declaración general sobre los artículos 13-19 del Acta Única Europea* que:

“Ninguna de estas disposiciones afectará al derecho de los Estados miembros de adoptar aquellas medidas que estimen necesarias en materia de control de la inmigración de terceros países, así como con respecto a la lucha contra el

²⁸ Goig, Martínez, “La política común de inmigración en la Unión Europea en el sesenta aniversario de los Tratados de Roma (o la historia de un fracaso)”, [En línea], disponible en: revistas.uned.es/index.php/REDUE/article/download/21535/17804, [Fecha de consulta: 31 de enero de 2019].

²⁹ Diario Oficial de las Comunidades Europeas, “ACTA ÚNICA EUROPEA”, [En línea], disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=ES>, [Fecha de consulta: 12 de marzo de 2020].

terrorismo, la criminalidad, el tráfico de drogas y el tráfico de obras de arte y de antigüedades”.³⁰

Esto como medida para facilitar que las personas pudieran ir de un país a otro para trabajar, pero se reservaban el derecho de otorgar o negar la entrada personas que pertenecían a la Comunidad o que venían de terceros países, puesto que las regulaciones en materia de migración aun no estaban completamente fijadas en los tratados de la CEE, no fue hasta que el Tratado de Maastricht y el Tratado de Ámsterdam se da un avance importante en materia de políticas de inmigración.

- 1.2.2 Tratado de Maastricht y Ámsterdam

El Tratado de Maastricht incorporó como política comunitaria relacionada con la libre circulación de personas la política de inmigración. Se reconoce formalmente el interés común de todos los Estados miembros en materia de asilo e inmigración, que no pueden ser gestionados individualmente por cada Estado.³¹

En el título VI *Disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior*, artículo K.1 se establece que:

“Para la realización de los fines de la Unión, en particular de la libre circulación de personas, y sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Europea, los Estados miembros consideran de interés común los ámbitos siguientes:

- 1) La política de asilo;
- 2) Las normas por las que se rigen el cruce de personas por las fronteras exteriores de los Estados miembros y la práctica de controles sobre esas personas.
- 3) La política de inmigración y la política relativa a los nacionales de terceros Estados acerca de:
 - a) las condiciones de acceso al territorio de los Estados miembros y de circulación por el mismo de los nacionales de terceros Estados;
 - b) las condiciones de estancia de los nacionales de los terceros Estados en el territorio de los Estados miembros, incluidos el acceso al empleo y la reagrupación familiar;

³⁰ Ídem.

³¹ Goig, Martínez, “La política común de inmigración en la Unión Europea en el sesenta aniversario de los Tratados de Roma (o la historia de un fracaso)”, [En línea], disponible en: revistas.uned.es/index.php/REDUE/article/download/21535/17804, [Fecha de consulta: 31 de enero de 2019].

c) la lucha contra la inmigración, la estancia y el trabajo irregulares de nacionales de los terceros Estados en el territorio de los Estados miembros; [...]”³²

Los Estados miembros ya tenían un objetivo en común, la regulación de las personas que venían al territorio europeo, ya sea a pedir asilo o aquellos que llegan para buscar un empleo, puesto que al tener que pasar ahí una cierta cantidad de tiempo al año, estos trabajadores querían tener la opción de poder traer a su familia al país en el que van a laborar.

Sin embargo, en el Tratado de Maastricht los fenómenos migratorios fueron considerados como problemas de seguridad nacional y de política exterior, y dominó una concepción de los inmigrantes como no ciudadanos llegados para trabajar, la cual quedaba muy desligada de las políticas de integración social.³³

Es decir, que las personas que llegaban a otro Estado miembro venían con tradiciones y una forma distinta de pensar a la cual los nacionales de este país estaban acostumbrados, dejando de lado la posibilidad de integración en la comunidad, solo se les consideraban personas que estarían por una cierta cantidad de meses y que no se acoplaban a las reglas de la comunidad en la que se establecían.

Por otro lado, en el título quinto *Normas comunes sobre competencia, fiscalidad y aproximación de las legislaciones*, se incluye el artículo 100 C:

1. “El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, determinará los terceros países cuyos nacionales deban estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros.
2. No obstante, si se diera una situación de emergencia en un tercer país, que supusiera un riesgo de súbita afluencia de nacionales de dicho país a la Comunidad, el Consejo podrá, por mayoría cualificada, sobre la base de una recomendación de la Comisión, establecer, durante un período que no supere

³² Diario Oficial de las Comunidades Europeas, “Tratado de la Unión Europea”, [En línea], disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=ES>, [Fecha de consulta: 15 de marzo de 2020].

³³ Óp. Cit.

los seis meses, el requisito de visado para los nacionales de dicho país [...].³⁴

Se plantea la idea de un visado, el cual se debe aplicar en caso de que haya un aumento en la cantidad de personas que estén llegando al territorio europeo, de esta forma se puede controlar la cantidad de ingresos y, asimismo saber quién está cruzando las fronteras exteriores y que motivo tiene para hacerlo, se intenta establecer una política migratoria.

El Tratado de Maastricht significó un avance importante al implantar ciertos aspectos de la inmigración si bien, solamente consiguió instaurar un número limitado de convenios, de los cuales la entrada en vigor dependía de procesos nacionales de ratificación y de actos que no eran vinculantes, como recomendaciones, resoluciones, y declaraciones.³⁵

No obstante, con la entrada en vigor en 1999 del Tratado de Ámsterdam se habla de la búsqueda de una política común de inmigración, dentro de lo que es también la búsqueda de un espacio común de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ).³⁶

Al asumir el compromiso de elaborar una política comunitaria sobre inmigración, el Tratado de Ámsterdam marcó un cambio respecto al tratamiento de estas materias en el Derecho originario, introduciendo en el Tratado de la Comunidad Europea un Título III *bis* sobre Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas, como el Artículo 73 I:

“A fin de establecer progresivamente un espacio de libertad, de seguridad y de justicia, el Consejo adoptará:

³⁴ Diario Oficial de las Comunidades Europeas, “Tratado de la Unión Europea”, [En línea], disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=ES>, [Fecha de consulta: 15 de marzo de 2020].

³⁵ Diba, “Políticas Europeas de inmigración”, [En línea], disponible en: https://www.diba.cat/c/document_library/get_file?uuid=91035112-2d1a-4ada-a07e-667960bbe844&groupId=1295730, [Fecha de consulta: 16 de marzo de 2020].

³⁶ Goig, Martínez, “La política común de inmigración en la Unión Europea en el sesenta aniversario de los Tratados de Roma (o la historia de un fracaso)”, [En línea], disponible en: revistas.uned.es/index.php/REDUE/article/download/21535/17804, [Fecha de consulta: 31 de enero de 2019].

a) en un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, medidas destinadas a garantizar la libre circulación de personas [...]

b) otras medidas en los ámbitos del asilo, la inmigración y la protección de los derechos de los nacionales de terceros países, [...]

e) medidas en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal destinadas a garantizar un alto grado de seguridad mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia dentro de la Unión.”³⁷

En este Tratado, la Unión Europea ya tiene identificados los campos en los cuales debe trabajar los próximos años para garantizar a los ciudadanos del proceso de integración una libre circulación, teniendo en cuenta otros ámbitos como son el respeto a los Derechos fundamentales de las personas, la comunicación y distribución de la información a través de los Estados miembros para cuestiones de seguridad.

Acerca de los visados planteados en el Tratado de Maastricht, en el artículo 73 J, establece:

“[...] 2) medidas sobre el cruce de las fronteras exteriores de los Estados miembros en las que se establezcan:

a) las normas y los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para la realización de controles sobre las personas en dichas fronteras;

b) las normas sobre visados aplicables a las estancias cuya duración no supere los tres meses, que incluirán:

i) la lista de los terceros países cuyos nacionales tengan la obligación de ser titulares de visado para cruzar una frontera exterior, y de aquellos cuyos nacionales estén exentos de esa obligación;

ii) los procedimientos y las condiciones para la expedición de visados por los Estados miembros;

iii) un modelo uniforme de visado;

iv) normas para un visado uniforme;

3) medidas que establezcan las condiciones en las que los nacionales de terceros países puedan viajar libremente en el territorio de los Estados miembros durante un período que no sea superior a tres meses.”³⁸

Es en este Tratado, en el cual se establecen las condiciones para el establecimiento de un visado a terceros países, los cuales deben ser homólogos a

³⁷ Diario Oficial de las Comunidades Europeas, “Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos”, [En línea], disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=ES>, [Fecha de consulta: 16 de marzo de 2020].

³⁸ Ídem.

nivel Unión Europea, aquí se ve materializado lo que se pretendía realizar en el Tratado de Maastricht con respecto a extender visas a personas que vienen de otros países y controlar el ingreso al territorio europeo.

El Tratado de Ámsterdam incorporó el acervo Schengen y previó la necesidad de la adopción de medidas sobre políticas de inmigración referentes a las condiciones de entrada, residencia y reagrupación familiar, artículo 73 K:

“El Consejo [...] adoptará, en el plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam,

1) medidas en materia de asilo, con arreglo a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 [...]

a) criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro que asume la responsabilidad de examinar una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país,

b) normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros,

c) normas mínimas para la concesión del estatuto de refugiado a nacionales de terceros países,

d) normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado;

2) medidas relativas a los refugiados y personas desplazadas, en los siguientes ámbitos:

a) normas mínimas para conceder protección temporal a las personas desplazadas procedentes de terceros países que no pueden volver a su país de origen y para las personas que por otro motivo necesitan protección internacional,

b) fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros en la acogida de refugiados y personas desplazadas y en la asunción de las consecuencias de dicha acogida;

3) medidas sobre política de inmigración en los siguientes ámbitos:

a) condiciones de entrada y de residencia, y normas sobre procedimientos de expedición por los Estados miembros de visados de larga duración y de permisos de residencia, incluidos los destinados a la reagrupación familiar,

b) la inmigración y la residencia ilegales, incluida la repatriación de residentes ilegales;

4) medidas que definen los derechos y las condiciones con arreglo, a los cuales los nacionales de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro pueden residir en otros Estados miembros.”³⁹

Estas son las medidas que definen los derechos y las condiciones con arreglo a las cuales los nacionales de terceros países, que residan legalmente,

³⁹ Diario Oficial de las Comunidades Europeas, “Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos”, [En línea], disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=ES>, [Fecha de consulta: 16 de marzo de 2020]

puedan hacerlo en los Estados miembros, y aquellas destinadas a la inmigración y residencia ilegales, pero permite que los Estados puedan mantener o introducir disposiciones internas sobre la materia, siempre que dichas medidas internas sean compatibles con el Tratado.⁴⁰

Es decir, la Unión Europea hace una propuesta de cómo los Estados tendrán que homologar sus condiciones de entrada a nacionales de terceros países, las cuales deben estar apegadas a las establecidas en este Tratado, debido a que no se puede tratar de distinta manera a todas aquellas personas que quieran ingresar a la UE, esto es de suma importancia ya que les marca a los demás Estados una pauta para resolver estas cuestiones por separado.

Así de importantes son las conclusiones adoptadas en el Consejo de Europa de Tampere celebrado durante los días 15 y 16 de octubre de 1999, éste determina una necesaria política común en materia de asilo e inmigración basada en los siguientes principios:

1. Colaboración con los países de origen
2. Establecimiento de un sistema europeo común de asilo.
3. Gestión de los flujos migratorios, incluyendo la reagrupación familiar.
4. Trato justo a los nacionales de terceros países.⁴¹

La Unión Europea deberá garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de sus Estados miembros, esto en el seno de una política de integración que les concede derechos, libertades y obligaciones comparables a las de los ciudadanos de la Unión

⁴⁰ Goig, Martínez, “La política común de inmigración en la Unión Europea en el sesenta aniversario de los Tratados de Roma (o la historia de un fracaso)”, [En línea], disponible en: revistas.uned.es/index.php/REDUE/article/download/21535/17804, [Fecha de consulta: 31 de enero de 2019].

⁴¹ Parlamento Europeo, “Consejo Europeo de Tampere”, [En línea], disponible en: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm, [Fecha de consulta: 2 de febrero de 2019].

Europea, fomentando la disminución de discriminación en lo económico, social y cultural, y por desarrollar medidas contra el racismo y la xenofobia.⁴²

Esto también se manifiesta en la Carta de Derechos Fundamentales incorporada en el Tratado de Niza en la que se reconocen determinados derechos aplicables a los nacionales de terceros países.

- 1.2.3 Tratado de Niza y Lisboa

En el Tratado de Niza se manejó la importancia de una estrategia europea contra todas las formas de discriminación, además se proclamó la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, que constituye, una pieza esencial de naturaleza política que está empezando ya a influir en el sistema comunitario de derechos y obligaciones de los nacionales de terceros países en la UE.

Como lo marca el Capítulo 1 *Dignidad*, artículo 15 de la Carta:

3. “Los nacionales de terceros países que estén autorizados a trabajar en el territorio de los Estados miembros tienen derecho a unas condiciones laborales equivalentes a aquellas que disfrutaban los ciudadanos de la Unión.”⁴³

Aquí, ya se les garantiza a los nacionales de terceros países que no importa en que país se encuentren laborando, deben contar con las mismas oportunidades, trato y salario que los ciudadanos nacionales y de no ser así pueden hacer un reclamo ante esto, puesto que la Unión Europea no aprueba la discriminación, esto siempre y cuando los trabajadores cuenten con todos los permisos para desempeñar sus labores.

Asimismo, en el Tratado se trata de manera más amplia la reagrupación familiar de los nacionales de terceros países que trabajen en alguno de los Estados miembros, un derecho (no absoluto) para esta reagrupación, las personas beneficiarias son las que residen legalmente en los Estados miembros y son

⁴² Óp. Cit.

⁴³ Diario Oficial de las Comunidades Europeas, “CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA (2000/C 364/01)”, [En línea], disponible en: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf, [Fecha de consulta: 20 de marzo de 2020].

titulares de un permiso de residencia de un período de validez al menos de un año por razones de empleo, actividad independiente o estudios, en particular.⁴⁴

Con el Tratado de Lisboa, uno de los objetivos fundamentales de la Unión Europea es contar con una política de inmigración europea global, con visión de futuro y basada en la solidaridad. La política de inmigración tiene por objeto establecer un enfoque equilibrado para abordar tanto la inmigración legal como la irregular.⁴⁵

La Unión Europea está facultada según su base jurídica art. 79 y 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, para establecer las condiciones de entrada y residencia legal de nacionales de terceros países en un Estado miembro y también en lo relativo a la reagrupación familiar.

Los Estados miembros aún tienen el derecho de fijar los volúmenes de admisión para los nacionales de terceros países que deseen buscar trabajo en su territorio. La Unión Europea puede fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio; no obstante, la legislación no prevé la armonización de las leyes y reglamentaciones nacionales.

Es así como la Unión está obligada a impedir y reducir la inmigración irregular, sobre todo mediante una política eficaz de retorno, respetando siempre los derechos humanos; además, está facultada para celebrar con terceros países acuerdos para la readmisión en sus países de origen o procedencia, de nacionales de terceros países que no cumplan o que hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, presencia o residencia en el territorio de uno de los Estados miembros.

Asimismo, tiene como objetivo establecer un enfoque equilibrado para gestionar la inmigración legal y luchar contra la inmigración irregular. Una gestión

⁴⁴ Fonseca Morillo, Francisco J. “Los derechos de los nacionales de terceros países en la Unión Europea” [En línea], disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/39007939.pdf>, [Fecha de consulta: 20 de marzo].

⁴⁵ Schmid-Drüner, Marion, “La Política de inmigración”, [En línea], disponible en: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_4.2.3.pdf, [Fecha de consulta: 5 de febrero de 2019].

adecuada de los flujos migratorios exige garantizar un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residen legalmente en los Estados miembros, mejorar las medidas de lucha contra la inmigración irregular, incluidos la trata y el tráfico de personas y fomentar una cooperación más estrecha con terceros países en todos los ámbitos.⁴⁶

“El Tratado de Lisboa, que entró en vigor en diciembre de 2009 introdujo el procedimiento de codecisión y la votación por mayoría cualificada en el ámbito de la inmigración legal, así como una nueva base jurídica para las medidas de integración. Actualmente, el procedimiento legislativo ordinario se aplica a las políticas en materia de inmigración tanto legal como irregular, por lo que el Parlamento colegisla en pie de igualdad con el Consejo. Únicamente el Consejo, previa consulta al Parlamento, adoptará las medidas provisionales necesarias en caso de afluencia repentina de nacionales de terceros países en un Estado miembro (artículo 78, apartado 3, del TFUE).”⁴⁷

El Tratado de Lisboa también aclaró que la Unión Europea comparte competencias en este campo con los Estados miembros, sobre todo en lo que respecta a la cantidad de inmigrantes que pueden entrar en un Estado miembro para buscar trabajo.⁴⁸ Por último, el Tribunal de Justicia goza de plenas competencias en el ámbito de la inmigración y el asilo.

También se habla acerca del Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (EGMM) adoptado por la Comisión en 2011, el cual establece un marco general para las relaciones de la Unión con terceros países en el ámbito de la migración y se basa en cuatro pilares: inmigración legal y movilidad, inmigración irregular y trata de seres humanos, protección internacional y política de asilo y maximización de la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad.

Dentro de este marco, los derechos humanos son un tema crucial es por eso que en el Programa de Estocolmo sobre el espacio de libertad, seguridad y justicia, aprobado en diciembre de 2009 como sucesor de los programas plurianuales adoptados en Tampere (1999) y La Haya (2004) hace hincapié en la necesidad de adoptar un planteamiento general ante la migración que optimice los

⁴⁶ Ídem.

⁴⁷ Ídem.

⁴⁸ Artículo 79, Apartado 5 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

beneficios de la migración legal y ofrezca protección a quienes la necesitan, combatiendo al mismo tiempo la migración irregular y gestionando de modo eficiente las fronteras.⁴⁹

Para que esta protección hacia las personas y sus derechos se hiciera eficiente, se introduce la Agenda Europea de Migración; en esta Agenda se proponen medidas inmediatas para hacer frente a la crisis en el Mediterráneo como acciones que se harán en los siguientes años, el objetivo es gestionar efectivamente todos los aspectos de la inmigración a medio y largo plazo.

En este medio, la Comisión propone orientaciones en cuatro ámbitos políticos:

- reducción de los incentivos a la migración irregular;
- gestión de las fronteras: salvar vidas y proteger las fronteras exteriores;
- elaboración de una política común de asilo más sólida;
- establecimiento de una nueva política de migración legal mediante la modernización y revisión del sistema de la tarjeta azul, la determinación de nuevas prioridades en materia de políticas de integración y la optimización de los beneficios que la política migratoria brinda a las personas afectadas y a los países de origen.⁵⁰

En la Agenda también se planteó la idea de crear unos regímenes de reubicación y reasentamiento a escala de la Unión Europea, se anunció el enfoque de algunos puntos críticos en los que las agencias competentes de la UE trabajarían sobre el terreno con los Estados miembros situados en las fronteras exteriores para proceder rápidamente a la identificación, el registro y la toma de huellas dactilares de los migrantes y se propuso la posibilidad de llevar a cabo una operación en el Mediterráneo, y luchar contra la trata de seres humanos.

⁴⁹ Óp. cit.

⁵⁰ Ibídem.

La Comisión publicó sus orientaciones en materia de migración legal y asilo, en las cuales se presentan cuatro líneas de acción principales: revisar la directiva sobre la tarjeta azul, atraer a la UE emprendedores innovadores, dotarse de un modelo más coherente y eficaz de gestión de la migración legal a escala de la UE y fortalecer la cooperación con los países de origen con objeto de asegurar vías legales y la mejora del retorno de las personas que no tienen derecho a quedarse.

Se ha adoptado una serie de directivas en materia de inmigración, entre las cuales se encuentra un control destinado a evaluar y analizar la legislación de la UE vigente en materia de migración legal llevado a cabo por la Comisión.

Tras las dificultades que hay a la hora de adoptar una disposición general que cubra toda la inmigración laboral en la UE, se ha optado por el enfoque que consista en adoptar legislación sectorial, por categorías de migrantes, con el fin de establecer una política de inmigración legal a escala de la Unión Europea.⁵¹

La responsabilidad de los migrantes actualmente sigue estando en los Estados miembros de la UE, sin embargo, existen agencias especializadas en las cuales se reparten las tareas a la hora de tratar algún tema en cuestión migratoria.

1.3 Directivas relacionadas a la inmigración

Relativo a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo cualificado, se creó la “tarjeta azul”⁵², un procedimiento por el cual se da un permiso especial de residencia y de trabajo con condiciones que permite a los trabajadores de terceros países acceder a un empleo cualificado en los Estados miembros.

La tarjeta azul para trabajar en la Unión Europea se introdujo por el Consejo Europeo el 25 de mayo de 2009, y está diseñada para nacionales de terceros países que desean venir a Europa por motivos profesionales.

⁵¹ *Ibidem.*

⁵² Directiva 2009/50/CE.

La UE está buscando distintas maneras de regular la llegada de extranjeros al continente y mejorar los controles migratorios; además de la tarjeta azul, se puede solicitar la visa Schengen para trabajar en los países miembros del Espacio Europeo y de acuerdo con la nacionalidad de la persona, podrá solicitar la tarjeta azul o la visa Schengen de trabajo.

La Unión ha adoptado ciertos actos legislativos para luchar contra la inmigración irregular, que establecen una definición común del delito de ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregular⁵³, y la Decisión marco 2002/946/JAI que impone sanciones penales a esta conducta. Por ejemplo:

La Directiva 2003/86/CE de 22 de septiembre de 2003 *sobre el derecho a la reagrupación familiar* establece disposiciones relativas al derecho a la reagrupación familiar, la cual es necesaria para la vida en familia y contribuye a la creación de una estabilidad sociocultural que facilita la integración de los nacionales de terceros países en el Estado miembro, lo que permite, por otra parte, promover la cohesión económica y social⁵⁴, esta no estaba siendo correctamente aplicada en los Estados miembros, la Comisión publicó en abril de 2014 una comunicación al Consejo y al Parlamento para orientar a los Estados miembros acerca del modo en que debían aplicarla.⁵⁵

La competencia de la UE en materia de integración es limitada, la Agenda Europea para la Integración de Nacionales de Terceros Países, presentó un plan de acción que incluía un marco de actuación e iniciativas concretas para ayudar a los Estados miembros a integrar a los cerca de 20 millones de ciudadanos de terceros países que residen legalmente en el territorio de la UE.

La Directiva 2009/52/CE de 18 de junio de 2009 *por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular* especifica las sanciones y medidas aplicables en los Estados miembros.

⁵³ Directiva 2002/90/CE.

⁵⁴ Directiva 2003/86/CE.

⁵⁵ Directrices de aplicación de la Directiva 2003/86/CE, sobre el derecho a la reagrupación familiar

El primer informe sobre su aplicación se presentó el 22 de mayo de 2014, al mismo tiempo, la Unión Europea negoció y celebró acuerdos de readmisión con los países de origen y de tránsito para el retorno de los migrantes irregulares y cooperó con estos países en la lucha contra la trata de personas.

Los comités mixtos de readmisión supervisan su aplicación y estos arreglos están vinculados a acuerdos de facilitación para la expedición de visados, que tienen por objeto proveer los incentivos necesarios para las negociaciones de readmisión en el tercer país de que se trate, sin aumentar la migración irregular.

Estas medidas se completan con la Directiva 2004/81/CE, de 29 de abril de 2004 *relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes*⁵⁶ que prevé un permiso de residencia destinado a las víctimas de la trata de seres humanos o, en el caso de los Estados miembros que decidan ampliar el alcance de dicha Directiva, a aquellos nacionales de terceros países que hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal.⁵⁷

En mayo de 2015, la Comisión aprobó el Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes (2015-2020), aunque para ese momento, la Comisión Europea no tenía pruebas suficientes de persecución real y repetida de personas u organizaciones de ayuda humanitaria, concluyó que el marco jurídico de la Unión Europea que afronta el tráfico ilícito de migrantes sigue siendo necesario en el contexto actual.

Constató además que una revisión de las medidas sobre la ayuda a la inmigración irregular no aportaría más valor que su efectiva y plena aplicación, por lo que se llegó al acuerdo general de que la adopción de medidas no legislativas destinadas a apoyar a las autoridades de los Estados miembros, las

⁵⁶ Directiva 2004/81/CE.

⁵⁷ Ibidem.

organizaciones de la sociedad civil u otras partes interesadas, incluida la cooperación reforzada con terceros países, podría aportar valor añadido.⁵⁸

La Directiva 2014/36/UE, de 26 de febrero de 2014 *sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros*, se autoriza a los trabajadores temporales migrantes a permanecer temporalmente de manera legal en la UE durante un periodo máximo de cinco a nueve meses (varía según el Estado miembro) para realizar una actividad, sin perder su residencia en un tercer país.⁵⁹

Esto se debe a que los países europeos necesitan de la mano de obra proveniente de los terceros países, pero no quieren que sean parte del país así que solo les dan un permiso para permanecer en el territorio europeo por ciertos meses y después son enviados de regreso a su nación.

También se adoptó la Directiva 2014/66/UE de 15 de mayo de 2014 *relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales*, con esta Directiva se facilita que las empresas y las multinacionales puedan destinar temporalmente a directivos, especialistas y trabajadores en formación a las sucursales y filiales ubicadas en la UE.

Como consecuencia de la globalización de los negocios, de la expansión del comercio y del crecimiento y la proliferación de grupos multinacionales, estos últimos años los movimientos de directivos, especialistas y trabajadores en formación de sucursales y filiales de multinacionales⁶⁰ deben tener un acceso más sencillo y rápido al territorio, gracias a esto se puede generar nuevas cualificaciones, conocimientos e innovación.

En 2016 se adoptó la Directiva 2016/801/UE de 11 de mayo de 2016 *relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países*

⁵⁸ Óp. Cit.

⁵⁹ Directiva 2014/36/UE.

⁶⁰ Directiva 2014/66/UE.

terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación au pair; con el objetivo de fomentar el contacto entre los ciudadanos y la movilidad como elementos importantes de la política exterior de la Unión, especialmente en lo que respecta a los países beneficiarios de la política europea de vecindad o a los socios estratégicos de la Unión.⁶¹

Para la Unión Europea es importante establecer y mantener este contacto entre sus ciudadanos y los nacionales de otros países, ya que con esta movilidad se puede fomentar la generación y adquisición de nuevos conocimientos y capacidades, reforzando al mismo tiempo los vínculos educativos y la diversidad cultural.

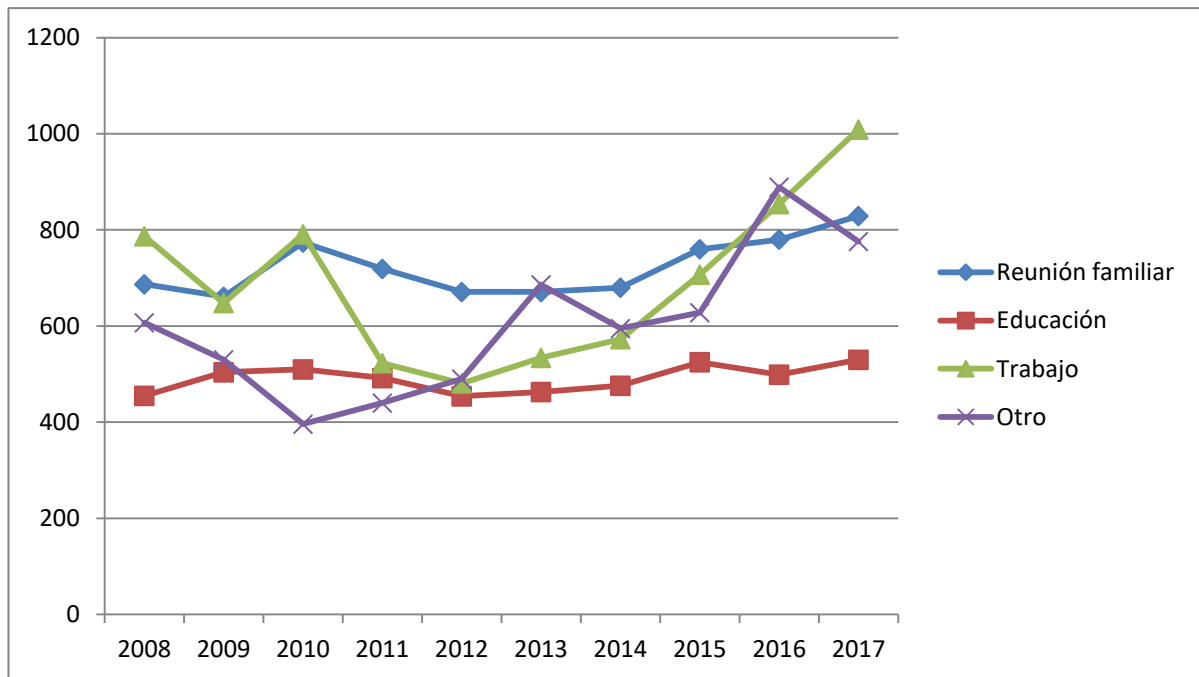
Por otro lado, el estatuto de los nacionales de terceros países que son residentes de larga duración en la Unión Europea sigue estando regulado por la Directiva 2003/109/CE de 25 de noviembre de 2003 *relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración*, modificada en 2011 con el fin de extender su ámbito de aplicación a los refugiados y otros beneficiarios de protección internacional.⁶²

En la cual se establecen los requisitos para que los nacionales de terceros países obtengan el estatuto de residente de larga duración, como permanecer ininterrumpidamente dentro del territorio al menos cinco años, así como los ingresos que deben tener y algunas otras características que son referentes a cada Estado miembro.

⁶¹ Directiva 2016/801/UE.

⁶² Parlamento Europeo, “La Política de Inmigración”, [En línea], disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/152/la-politica-de-inmigracion>, [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2019].

Nacionales de terceros países en la Unión Europea (2008-2017)



Fuente: Elaboración propia, con datos de Eurostat.

En la gráfica se puede apreciar cómo la Unión Europea apuesta más por aceptar a aquellas personas que tienen una formación educativa, que puedan desarrollarse de forma plena en el mercado laboral europeo y al mismo tiempo, ayudar a la economía del país en el cual decidan residir.

Para ser candidato y obtener una tarjeta azul, es necesario tener una formación académica universitaria, además, el trabajo que se pretende desarrollar debe ser de difícil cobertura, es decir que las personas sin empleo en la UE no están capacitadas para poder desempeñar ese puesto.

La 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* o mejor conocida como *Directiva de retorno*⁶³ contempla normas y procedimientos comunes de la Unión para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

⁶³ Directiva 2008/115/CE.

En esta se establecen las disposiciones en las cuales se basarán para regresar a nacionales de terceros países a su nación de origen; la Comisión publicó en septiembre de 2015 la *Gestión de la crisis de los refugiados: estado de ejecución de las acciones prioritarias con arreglo a la Agenda Europea de Migración*⁶⁴, en el cual se plantea la restauración del sistema de migración, mediante el uso de equipos de apoyo a la gestión de la migración en los puntos críticos.

En marzo de 2017, la Comisión complementó con la *Relativa a una política de retorno más eficaz en la Unión Europea - Un plan de acción renovado* y una recomendación sobre la manera de lograr que los retornos sean más eficaces, este Plan de Acción renovado⁶⁵, prevé medidas específicas complementarias aplicables a las ya puestas en marcha, va dirigido a los Estados miembros y a las instituciones y agencias de la Unión Europea y tiene por objeto mejorar sustancialmente las tasas de retorno.

En septiembre de 2017 se publicó la actualización del *Manual de Retorno*⁶⁶, en el que se ofrece asesoramiento por parte de la Comisión sobre la ejecución por parte de las autoridades de los Estados miembros con asuntos relacionados con el retorno, en dicho manual se presentan los conceptos básicos en la materia de retorno, qué significa ser nacional de un tercer país, qué es una situación irregular, qué es una expulsión, etc., estas definiciones son muy importantes ya que ayudan a identificar la situación migratoria en la que una persona se encuentra y que procede con esta disposición.

⁶⁴ Comisión Europea, “Gestión de la crisis de los refugiados: estado de ejecución de las acciones prioritarias con arreglo a la Agenda Europea de Migración”, [En línea], disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a9f561cd-731b-11e5-9317-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF, [Fecha de consulta: 05 de marzo de 2020].

⁶⁵ Comisión Europea, “Relativa a una política de retorno más eficaz en la Unión Europea - Un plan de acción renovado”, [En línea], disponible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/ES/COM-2017-200-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>, [Fecha de consulta: 05 de marzo de 2020].

⁶⁶ Comisión Europea, “Manual de retorno”, [En línea], disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/return_handbook_es.pdf, [Fecha de consulta: 06 de marzo de 2020]

También este Manual incluye el tema de los menores no acompañados, las prohibiciones de entrada hacia la UE, las cuales pueden tener distintas razones de ser como: que una persona no haya salido por voluntad después de ser notificado o porque incumplió una obligación de retorno, esto hace que se vea como una falta hacia la autoridad y no puede volver al territorio.

En septiembre de 2018, la Comisión propuso una *Directiva sobre retorno: revisión selectiva*⁶⁷, la cual incluía un nuevo procedimiento fronterizo para los solicitantes de asilo, procedimientos más claros para impedir los abusos y para la creación de programas de retorno voluntario eficientes en los Estados miembros y normas sobre la detención.

Los cuales tienen como principal objetivo mejorar la cooperación en materia de readmisión con países que son clave de origen y tránsito), la mayoría perteneciente al Medio Oriente y al continente africano, de igual manera se busca que estos retornos sean voluntarios y eficientes.

Aparte de la visa Schengen o la tarjeta azul, la UE introducirá una autorización de viaje electrónica, el *Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (ETIAS, por sus siglas en inglés)*, para ciudadanos de terceros países exentos de visa, este será un sistema electrónico de autorización de viaje diseñado para determinar la elegibilidad de los viajeros antes de que lleguen a Europa.

Sin embargo, ETIAS no reemplazará la tarjeta azul, ya que simplemente será una autorización electrónica de viaje para entrar a Europa, a partir del año 2021, los ciudadanos de 60 países elegibles tendrán que obtener en línea el permiso ETIAS para poder viajar a los países miembros del Espacio Schengen,

⁶⁷ Comisión Europea, “Directiva sobre retorno: revisión selectiva”, [En línea], disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20181204_managing-migration-factsheet-9-return-directive-review_es.pdf, [Fecha de consulta: 10 de marzo de 2020].

será válida por tres años consecutivos y otorgará estancias de hasta 90 días, por lo tanto, ETIAS no podrá utilizarse para vivir, estudiar o trabajar en Europa.⁶⁸

Estas Directivas establecidas por la Unión Europea, son una ayuda a los países miembros que se encuentran geográficamente en las fronteras exteriores del territorio, ya que si no han legislado en alguna de estas cuestiones pueden tomar como base alguna de las ya establecidas por la Comisión.

1.4 Espacio Schengen

La necesidad de movilidad dentro de la Unión Europea es de suma importancia, por lo que poco a poco los países fueron ideando la manera de pasar de un país a otro sin necesidad de pasar por migración, firmando en 1985 un acuerdo en el que siete países firmantes suprimieron las fronteras interiores desde su comienzo en 1991.

En la actualidad, son 26 países de Europa (Bélgica, Chequia, Dinamarca, Alemania, Estonia, Grecia, España, Francia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Malta, los Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia y Suecia, así como Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza)⁶⁹ los cuales están dentro de este espacio, independientemente de que sean o no parte de la Unión Europea.

De esta lista, hay algunos países europeos que son miembros asociados del Espacio Schengen, pero no son miembros de la Unión Europea: Islandia, Noruega y Suiza. Tres de los siguientes territorios son miembros especiales de la Unión Europea y parte del Espacio Schengen, aunque se encuentran fuera del continente europeo: las Islas Azores, Madeira y las Islas Canarias.

⁶⁸ Sistema Europeo de Información y autorización de viajes, “La Tarjeta Azul Europea: ¿Qué es y para qué sirve?”, [En línea], disponible en: <https://www.etiasvisa.com/es/noticias/tarjeta-azul-europea-que-es-y-para-que-sirve/>, [Fecha de consulta: 22 de octubre de 2019].

⁶⁹ El Espacio Schengen, Comisión Europea, disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_es.pdf, [fecha de consulta: 5 de febrero de 2019].

Por otra parte, los siguientes países han abierto sus fronteras, pero no son miembros del Espacio Schengen: Mónaco, San Marino y Ciudad del Vaticano. Asimismo, existen seis miembros adicionales de la Unión Europea que todavía no se han unido al Espacio Schengen: Irlanda y Reino Unido, que rechazan unirse y Rumanía, Bulgaria, Croacia y Chipre, que se encuentran en proceso.

Las fronteras exteriores del Espacio Schengen alcanzan una distancia de 50,000 km de largo, donde el 80% de las mismas están compuestas por agua y un 20% de tierra⁷⁰, el Espacio cuenta con un área de 4,312,099 millones de km² y una población de 419,392,429 millones de ciudadanos.⁷¹ [Ver Anexo I]

El ser parte de este Espacio, significa que los países:

- no realizan controles fronterizos en sus fronteras interiores (es decir, en las fronteras entre dos Estados Schengen);
- realizan controles armonizados, ajustados a criterios claramente definidos, en sus fronteras exteriores (es decir, en las fronteras entre un Estado Schengen y un Estado no perteneciente a Schengen).

Por otra parte, en las fronteras interiores los Estados pertenecientes a este Espacio deben eliminar cualquier obstáculo para que los flujos en las carreteras sean eficientes y coordinar los límites de velocidad entre ambos países que se consideren innecesarios.

Aunque no haya control fronterizo entre estos Estados, se pueden llegar a realizar algunos controles policíacos, esto con base en la información acerca de alguna sospecha de ataque terrorista o por delincuencia transfronteriza, también se pueden efectuar estos controles en puertos marítimos o aeropuertos para que se compruebe la identidad de la persona que viajará.

Además de cumplir con estos controles, los países que quieran unirse a Schengen deben demostrar que son capaces de:

⁷⁰ S/A, “Lista de Países del Espacio Schengen”, [En línea], disponible en: <https://www.schengenvisainfo.com/es/schengen-paises/>, [fecha de consulta: 15 de marzo de 2019].

⁷¹ Ídem.

- asumir la responsabilidad de controlar la frontera exterior del espacio en nombre de los otros Estados Schengen y de expedir visados para estancias de corta duración (visados Schengen);
- cooperar de manera eficiente con los otros Estados Schengen con el fin de mantener un nivel de seguridad elevado, una vez suprimidos los controles en las fronteras interiores;
- aplicar el conjunto de normas Schengen, como las normas sobre controles en las fronteras terrestres, marítimas y aéreas, la expedición de visados, la cooperación policial y la protección de datos personales;
- conectarse al Sistema de Información de Schengen (SIS) y al Sistema de Información de Visados (VIS) y utilizarlos.⁷²

Se realizan regularmente evaluaciones de cada uno de los países del Espacio Schengen, a fin de comprobar que todos ellos aplican correctamente las reglas acordadas, la supresión de los controles en las fronteras interiores tiene repercusiones en otros ámbitos de actuación, como son la lucha contra los delitos transfronterizos o bien los desplazamientos transfronterizos, el comercio transfronterizo y la justicia transfronteriza.

En este sentido, las reglas del Espacio Schengen no se refieren solo a la libre circulación de las personas, sino también a los visados, el asilo y la cooperación policial, aduanera y judicial.

- 1.4.1 Convenio de Schengen

El nacimiento del Convenio de Schengen tuvo algunas dificultades, fue necesario retrasar varias veces su entrada en vigor a causa de fallas técnicas, pero también por discusiones jurídicas y constitucionales fundamentales, todo empezó a principios de 1984, cuando algunos conductores de camiones bloquearon algunas fronteras, lo que llevó a varios estados de la Comunidad Europea a replantear los controles fronterizos.

⁷² *Ibíd.*

Así, Francia y la República Federal Alemana (RFA) firmaron el 13 de julio de 1984 el acuerdo de Sarrebrück⁷³, los países del Benelux (acrónimo formado por las iniciales de los países que lo conforman en este caso Bélgica, Países Bajos - Nederland- y Luxemburgo) ya habían convenido una libre circulación de personas, mercancías, capitales y servicios entre ellos mediante el tratado del 1 de noviembre de 1960, que establecía la Unión Económica Benelux.⁷⁴

Cuadro 1.

Conceptos incluidos en el Acuerdo de Schengen	
Fronteras interiores	Las fronteras terrestres comunes de las Partes contratantes, así como sus aeropuertos por lo que respecta a los vuelos interiores y sus puertos marítimos con procedencia o destino exclusivamente en otros puertos de los territorios de las Partes contratantes y que no efectúen escala en los puertos ajenos a dichos territorios.
Fronteras exteriores	Las fronteras terrestres y marítimas, así como los aeropuertos y puertos marítimos de las Partes contratantes, siempre que no sean fronteras interiores.
Vuelo interior	Todo vuelo con procedencia o destino exclusivamente en los territorios de las Partes contratantes, sin aterrizaje en el territorio de un tercer Estado.
Tercer Estado	Todo Estado que no sea una de las Partes contratantes.
Extranjero	Toda persona que no sea nacional de los Estados miembros de las Comunidades Europeas.
Extranjero inscrito como no admisible	Todo extranjero inscrito como no admisible en el Sistema de Información

⁷³ El cual preveía la supresión gradual de los controles de mercancías y personas en sus fronteras.

⁷⁴ Van Outrive, Love, "Historia del Acuerdo y del Convenio de Schengen", [En línea], disponible en: <https://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/download/28216/28050>, [fecha de consulta: 15 de marzo de 2019].

	de Schengen.
Paso fronterizo	Todo paso autorizado por las autoridades competentes para cruzar las fronteras exteriores.
Control fronterizo	El control realizado en las fronteras que, con independencia de otros motivos, se base únicamente en la intención de cruzar la frontera.

Fuente: Elaboración propia, con datos de: http://www.cienciaspenales.net/files/2016/10/2_42E49838CB3F03C0E04015AC20201354.pdf.

En aquel momento, Francia y la RFA querían demostrar con su ejemplo que el tránsito libre de personas era posible y el 14 de junio de 1985, cinco países firmaron el Acuerdo de Schengen (Francia, la RFA y el Benelux), que prestaba una especial atención a la libre circulación de mercancías. Este acuerdo fue reemplazado el 19 de junio de 1990 por el Convenio de aplicación de Schengen.⁷⁵

En este convenio se prevén algunas medidas compensatorias por la apertura de las fronteras interiores, la cual tenía como objetivo su desaparición para la libre circulación de personas y así alcanzar una mejor cooperación y coordinación entre los servicios nacionales, como en materia policial y judicial, de política de visados, inmigración y asilo, sobre todo en el intercambio directo de información e incluso de personal (oficiales de enlace) entre los servicios policíacos de los diferentes países, así como de ayuda mutua bajo el concepto de derecho de observación, persecución y entregas vigiladas (de drogas) a otros países miembros.

Hay que señalar que, sólo cuatro artículos hablan de la apertura de fronteras o de la colaboración judicial, mientras que la mayoría (138 artículos) habla sobre las medidas compensatorias y, 80 de ellos, sobre el control policial en las fronteras exteriores y las seis formas de cooperación policial activa y pasiva.⁷⁶

Este Acuerdo ha permitido la adopción de algunas normas comunes en materia de visado, derecho de asilo, control en las fronteras externas, así como establecer mecanismos de cooperación entre autoridades policiales y judiciales

⁷⁵ Ídem.

⁷⁶ Ibidem.

para proteger la seguridad interior de los Estados miembros. La creación de una zona de libre circulación de personas fue el primer paso institucional que se consolidó rumbo a la formación y adopción de una política migratoria común en la Unión Europea, las cuales han sido respuesta a las oleadas de inmigrantes provenientes de otras partes del mundo.⁷⁷

La abolición de los controles fronterizos internos no puede venir a expensas de la seguridad, dado que no se realizan controles en las fronteras entre los estados pertenecientes a Schengen, los estados de la UE han decidido unir esfuerzos para lograr el doble objetivo de mejorar la seguridad a través de controles fronterizos exteriores más eficientes, al mismo tiempo facilitan el acceso de aquellos que tienen un gran interés para ingresar al territorio de la UE.

- 1.4.2 Armonización de normas y procedimientos

El Código de fronteras Schengen proporciona a los Estados de la UE un conjunto único de reglas comunes que rigen los controles de las fronteras exteriores, así como los requisitos de ingreso y la duración de las estancias en el Espacio Schengen, al armonizar estas normas, la UE busca hacerlas más eficientes.

Los Estados de la UE tienen condiciones y procedimientos armonizados para emitir visas de corta duración, es decir, visas para estancias que no superen los tres meses (90 días) en un periodo de 180 días, ya si la persona quiere quedarse más tiempo ya es cuestión de las autoridades nacionales.

También han establecido una lista de países en el Reglamento n°2018/1806 CE cuyos ciudadanos están sujetos a un requisito de visa al ingresar a la UE y una lista de países para los cuales se exime este requisito, aunque las visas de larga estancia y permisos de residencia para las visitas superiores a tres meses quedan sujetas a las condiciones nacionales.

⁷⁷ Muñoz Bravo, Tomás Milton, (2012), "La Conformación de la Política Inmigratoria en la Unión Europea y los riesgos de adoptar medidas coyunturales restrictivas". En Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, *Las Políticas de Migración de la Unión Europea*, (pp.57-76), México, D.F., México. Universidad Nacional Autónoma de México.

Este cambio, no se aplica a los acuerdos de exención de visa celebrados entre la UE y Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Brasil, Saint Kitts y Nevis, Mauricio y Seychelles, con respecto a los cuales la antigua definición de tres meses durante un período de seis meses después de la fecha de la primera entrada sigue aplicándose.⁷⁸

En abril de 2016, la Comisión adoptó *Sistemas de información más sólidos e inteligentes para la gestión de las fronteras y la seguridad*⁷⁹, esta propuesta legislativa incluye: un reglamento para el establecimiento de una búsqueda de sistema de entrada y salida y una enmienda a la propuesta del Código Schengen de fronteras para integrar los cambios técnicos necesarios.

Una serie de mecanismos de intercambio de información están en el corazón de la cooperación europea para la gestión de las fronteras. En los últimos años, la UE se ha esforzado por adoptar nuevas tecnologías y crear sistemas de tecnología e informática a gran escala (como SIS y VIS) de forma coherente y proporcional para mejorar estas herramientas. Permiten a las autoridades europeas de toda el Área Schengen compartir y utilizar de manera eficiente los datos necesarios para la ejecución de sus tareas.

- 1.4.3 Sistema de Información de Schengen (SIS)

Es así, que surge el SIS que es el sistema de intercambio de información más grande y de mayor uso para la seguridad y la gestión de fronteras en Europa, el SIS permite a las autoridades nacionales competentes, como la policía y los guardias de fronteras, ingresar y consultar alertas sobre personas u objetos.

⁷⁸ Comisión Europea, 2019, "Border crossing". Migration and Home Affairs. Recuperado de: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing_en

⁷⁹ El paquete de "Fronteras inteligentes" fue propuesto por la Comisión en febrero de 2013. Sigue la Comunicación de la Comisión Europea (CE) de febrero de 2008 que sugiere el establecimiento de un Sistema de Entrada / Salida (EES) y un Programa de viajero registrado (RTP).

Su objetivo es mejorar la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de Schengen, luchar contra la inmigración irregular y proporcionar información sobre los que se quedan en exceso, así como facilitar los cruces fronterizos para los viajeros nacionales de terceros países que son previamente evaluados.

Una alerta SIS no solo contiene información sobre una persona u objeto en particular, sino también instrucciones para las autoridades sobre qué hacer cuando se encuentra la persona u objeto, las oficinas nacionales especializadas de SIRENE⁸⁰ ubicadas en cada Estado miembro sirven como puntos de contacto únicos para el intercambio de información complementaria y la coordinación de actividades relacionadas con las alertas SIS.⁸¹

A finales de 2017, SIS contenía aproximadamente 76.5 millones de registros, se accedió a 5.200 millones de veces y obtuvo 243 818 visitas, generalmente se utiliza para:

- personas buscadas para su detención a efectos de extradición;
- nacionales de países terceros que estén incluidos en la lista de no admisibles en un Estado Schengen;
- personas desaparecidas;
- testigos y personas citadas para comparecer ante las autoridades judiciales;
- personas o vehículos registrados a efectos de vigilancia.⁸²

El objetivo principal de SIS es hacer que Europa sea más segura y el sistema ayuda a las autoridades competentes de Europa a preservar la seguridad interna en ausencia de controles fronterizos internos, el alcance del SIS se define en tres instrumentos jurídicos:

- a) Reglamento (CE) no. 1987/2006 (cooperación en el control de fronteras):

⁸⁰ Supplément d'Information Requis à l'Entrée Nationale (Información Suplementaria Requerida en la Entrada Nacional), SIRENE por sus siglas en francés.

⁸¹ Comisión Europea, 2019, "Schengen Information System". Migration and Home Affairs. Recuperado de: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en

⁸² Van Ostrive, Love, "Historia del Acuerdo y del Convenio de Schengen", [En línea], disponible en: <https://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/download/28216/28050>, [fecha de consulta: 15 de marzo de 2019].

El SIS permite a los guardias de fronteras y a las autoridades de migración y emisión de visas ingresar y consultar alertas sobre nacionales de terceros países con el fin de rechazar su entrada o permanecer en el área Schengen.

b) Decisión del Consejo 2007/533 / JAI (cooperación policial):

El SIS apoya la cooperación policial y judicial al permitir que las autoridades competentes creen y consulten alertas sobre personas desaparecidas y sobre personas u objetos relacionados con delitos penales.

c) Reglamento (CE) no. 1986/2006 (Cooperación en materia de matriculación de vehículos):

Los servicios de registro de vehículos pueden consultar a SIS para verificar el estado legal de los vehículos presentados para su registro. Solo tienen acceso a las alertas SIS en vehículos, certificados de matrícula y matrículas.⁸³

La Unión Europea tiene contemplado para el futuro del SIS algunas cuestiones como las tratadas en junio de 2018, en las cuales los colegisladores llegaron a un acuerdo político sobre el nuevo paquete SIS. Las nuevas funcionalidades en SIS se implementarán en diferentes etapas para que el trabajo se complete en 2021.

Los cambios implicarán mejoras en las siguientes áreas:

- **Biometría:** SIS contendrá huellas de las manos, huellas dactilares, imágenes faciales y ADN relacionadas, por ejemplo, con personas desaparecidas para confirmar su identidad.
- **Lucha contra el terrorismo:** se compartirá más información sobre personas y objetos involucrados en actividades relacionadas con el terrorismo, lo que permitirá a las autoridades de los Estados miembros perseguir y prevenir mejor los delitos graves y el terrorismo.

⁸³ Óp. cit.

- Personas vulnerables: las autoridades competentes tendrán la posibilidad de ingresar alertas preventivas en el sistema para proteger a ciertas categorías de personas vulnerables (personas desaparecidas, niños en riesgo de secuestro o posibles víctimas de trata de personas o violencia de género).
- Migración irregular: las decisiones de retorno y las prohibiciones de entrada serán parte de la información compartida en el sistema para mejorar su aplicación efectiva.
- Acceso mejorado para las agencias de la UE: Europol ahora tendrá acceso a todas las categorías de alerta en el SIS, mientras que los equipos operativos de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas podrán acceder al SIS con el fin de llevar a cabo sus tareas en los puntos de acceso.⁸⁴

Además, la introducción en marzo de 2018 de un Sistema Automatizado de Identificación de Huellas Dactilares (AFIS) en SIS, y la posibilidad de realizar búsquedas utilizando huellas dactilares, hace que sea aún más difícil que los delincuentes pasen sin ser vistos en Europa.

El SIS opera en 30 países europeos, incluidos 26 Estados miembros de la Unión Europea (solo Irlanda y Chipre todavía no están conectados a SIS) y cuatro países asociados de Schengen (Suiza, Noruega, Liechtenstein e Islandia). De esta misma manera, existen algunos países que tienen acuerdos especiales como:

Bulgaria, Rumanía y Croacia que aún no forman parte del área sin controles fronterizos internos (Espacio Schengen), sin embargo, desde agosto de 2018, Bulgaria y Rumanía comenzaron a utilizar SIS completamente, aunque todavía se requiere una decisión del Consejo para el levantamiento de los controles en las fronteras interiores de estos dos Estados miembros.

En el caso de Croacia, todavía existen algunas restricciones con respecto al uso de las alertas SIS de Schengen para los fines de rechazar la entrada o la

⁸⁴ *Ibíd.*

permanencia en el área de Schengen, estas restricciones se eliminarán tan pronto como Croacia se convierta en parte del Espacio sin controles internos en las fronteras.

El Reino Unido opera SIS, pero al no ser parte del Espacio Schengen, no puede emitir ni acceder a las alertas de Schengen para rechazar la entrada y permanencia de personas en el Espacio.

Irlanda y Chipre aún no están conectados a SIS, ya que Irlanda está llevando a cabo actividades preparatorias para conectarse a SIS, pero como ocurre en el caso del Reino Unido, no puede emitir o acceder a las alertas de Schengen para rechazar la entrada o la estancia de personas; en el caso de Chipre, tiene una excepción temporal para unirse al área Schengen y todavía no está conectado a SIS.⁸⁵

Este sistema de información ha sido de gran utilidad para la Unión Europea debido a que se mantienen en comunicación los miembros y usuarios no pertenecientes a la UE, en caso de algún atentado; aunado a esto surgió otro sistema de información, el cual de alguna manera mantiene el control de las personas que ingresan al territorio europeo: el Sistema de Información de Visas (VIS por sus siglas en inglés).

- 1.4.4 Sistema de Información de Visas (VIS)

Este sistema permite a los Estados pertenecientes al Espacio Schengen intercambiar datos de visa, el cual consiste en un sistema central de información electrónica y una infraestructura de comunicación que conecta este sistema central con los sistemas nacionales, VIS conecta los consulados en países no pertenecientes a la UE y todos los puntos de cruce de las fronteras exteriores de los Estados miembros de Schengen.

De igual manera, procesa los datos y las decisiones relacionadas con las solicitudes de visas de corta duración para visitar o transitar por el Espacio

⁸⁵ *Ibíd.*

Schengen, el sistema puede realizar comparaciones biométricas, principalmente de huellas dactilares, con fines de identificación y verificación.⁸⁶

El propósito de este sistema es facilitar los controles y la emisión de visas ya que permite a los guardias de fronteras verificar que una persona que presenta una visa sea el titular legítimo, e identificar a las personas que se encuentran en el territorio Schengen sin documentos o documentos fraudulentos.

Asimismo, el uso de datos biométricos para confirmar la identidad del titular de una visa permite realizar chequeos más rápidos, más precisos y más seguros este sistema también facilita el proceso de emisión de visa, en particular para los viajeros frecuentes.

La Unión Europea también utiliza este sistema para:

- Combatir los abusos: si bien la gran mayoría de los titulares de visas siguen las reglas, también pueden producirse abusos. Por ejemplo, el VIS ayudará a combatir y prevenir comportamientos fraudulentos, como la "compra de visas" (es decir, la práctica de presentar más solicitudes de visa a otros estados de la UE cuando se rechace una primera solicitud).
- Proteger a los viajeros: la tecnología biométrica permite la detección de viajeros que utilizan los documentos de viaje de otra persona y protege a los viajeros del robo de identidad.
- Ayuda con las solicitudes de asilo: VIS facilita la determinación del estado de la UE responsable de examinar una solicitud de asilo y de examinar dichas solicitudes.
- Mejora la seguridad: el VIS ayuda a prevenir, detectar e investigar delitos de terrorismo y otros delitos graves.⁸⁷

⁸⁶ Comisión Europea, 2019, "Visa Information System". Migration and Home Affairs. Recuperado de: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system_en

⁸⁷ *Ibíd.*

En la práctica, este sistema funciona cuando a la persona que solicita una visa, se le recogen 10 huellas dactilares y una fotografía digital, estos datos biométricos junto con los datos proporcionados en el formulario de solicitud de visa se registran en una base de datos central segura.

Los viajeros frecuentes al Espacio Schengen no tienen que realizar nuevos escaneos con el dedo cada vez que solicitan una nueva visa, una vez que los escáneres digitales se almacenan en VIS, se pueden reutilizar para futuras solicitudes de visa durante un período de cinco años.

En las fronteras externas de Schengen, los escaneos de los dedos del titular de la visa pueden compararse con los que se encuentran en la base de datos en caso de una falta de coincidencia no significa que la entrada se rechazará automáticamente, simplemente conducirá a verificaciones adicionales de la identidad del viajero.

Como instrumento del Espacio Schengen, el VIS se aplica a todos los Estados miembros del mismo, de igual manera la Agencia eu-LISA la cual fue recientemente establecida para proporcionar una solución a largo plazo para la gestión operativa de sistemas de tecnologías de la información (TI) a gran escala, y que son instrumentos esenciales en la implementación de las políticas de asilo, gestión de fronteras y migración de la UE, es responsable de la gestión operativa del VIS.

Las autoridades competentes en materia de visas pueden consultar el VIS con el fin de examinar las solicitudes y decisiones relacionadas con ellas, asimismo las autoridades responsables de llevar a cabo controles en las fronteras exteriores y dentro de los territorios nacionales tienen acceso para buscar en el VIS con el fin de verificar la identidad de la persona, la autenticidad de la visa o si la persona cumple con los requisitos para ingresar, permanecer o residir en los territorios nacionales.

En casos específicos, las autoridades nacionales y Europol pueden solicitar el acceso a los datos ingresados en el VIS para prevenir, detectar e investigar delitos terroristas y penales.⁸⁸

En el ámbito de cooperación, todos los Estados de la UE tienen que hacer inversiones para proteger sus fronteras exteriores en interés de todo el Espacio Schengen, para algunos Estados, especialmente aquellos situados en las fronteras exteriores de la Unión, estas inversiones pueden ser muy altas debido a las presiones migratorias que sufren.

1.5 Fondo de Seguridad Interior (FSI) de la Unión Europea

El Fondo de Seguridad Interior de la UE establece la solidaridad entre los Estados Schengen al apoyar a aquellos países con una gran carga financiera en la implementación de estándares comunes sobre controles en las fronteras externas.⁸⁹

El Fondo FSI tiene por objeto apoyar:

- la política común de visados para que viajar por motivos legítimos sea más sencillo, garantizando una alta calidad de servicio para los solicitantes de visados y un trato igualitario a los nacionales de fuera de este espacio sin fronteras, así como hacer frente a la migración irregular;
- la gestión integrada de fronteras, incluidos el uso de normas comunes y el intercambio de información entre países del Espacio Schengen y con la Guardia Europea de Fronteras y Costas (habitualmente denominada Frontex) para garantizar lo siguiente:
 - un alto nivel de control y protección de las fronteras exteriores;
 - el cruce sin problemas de estas fronteras; y

⁸⁸ *Ibíd.*

⁸⁹ Comisión Europea, 2019, "Border crossing". Migration and Home Affairs. Recuperado de: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing_en

-el acceso a protección internacional para los que la necesiten.

Este instrumento financia acciones destinadas a:

-reforzar los controles en las fronteras exteriores a fin de supervisar el cruce de estas;

-establecer progresivamente un sistema de gestión integrada de las fronteras exteriores, basado en la solidaridad y la responsabilidad, a través, por ejemplo, de lo siguiente:

-la vigilancia de los sistemas de fronteras exteriores; y

-la cooperación entre guardias de fronteras (también en espacios fronterizos marítimos) en las aduanas, la inmigración y el asilo, fomentar la política común de visados y otros permisos de residencia de corta duración;

-crear y hacer funcionar sistemas de tecnología de la información (TI) que apoyen la política común de visados y los controles fronterizos, y que sensibilicen de la situación en las fronteras exteriores;

-prevenir y hacer frente a la inmigración ilegal en colaboración con países de fuera de la UE.⁹⁰

Este Fondo de Seguridad Interior sirve para que las personas encargadas de realizar estas operaciones cuenten con los recursos necesarios y se puedan llevar a cabo sin complicaciones, su principal objetivo es el mantenimiento de las fronteras exteriores, así como la vigilancia de las mismas.

Desafortunadamente, aun no se cuenta con el capital necesario ya que los Estados miembros aún se encuentran desinteresados en las cuestiones migratorias que se viven en los Estados fronterizos.

⁹⁰ EUR-Lex, 2018, "Apoyo financiero para las fronteras exteriores de la Unión Europea y la política común de visados: Fondo de Seguridad Interior". Summaries of EU Legislation. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:23010701_1&from=ES

Es importante recalcar que, aunque la Unión Europea destina parte de su presupuesto a la Guardia Europea de Fronteras y Costas, no es necesario para tener el equipo de vigilancia ya que los Estados al ser los responsables del control y monitoreo de las fronteras son los que llegan a donar algún equipamiento.

1.6 Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR)

De la misma manera, la UE estableció un nuevo mecanismo de intercambio de información y cooperación denominado EUROSUR, este mecanismo proporciona a los países Schengen un marco operacional y técnico común, que les ayuda a combatir la delincuencia transfronteriza, evitando los cruces fronterizos no autorizados y disminuyendo las trágicas muertes de migrantes en el mar.

Este sistema multipropósito para la cooperación entre los Estados miembros de la Unión Europea y Frontex tiene como fin mejorar el conocimiento de la situación y aumentar la capacidad de reacción en las fronteras exteriores y comprende todos los países del Espacio Schengen, así como los países: Bulgaria, Rumanía y Croacia.

Según el Reglamento de EUROSUR, cada Estado miembro tiene un Centro Nacional de Coordinación (CNC) que coordina e intercambia información entre todas las autoridades responsables de la vigilancia de las fronteras exteriores, así como con otros CNC y Frontex.⁹¹

El Estado miembro mantiene su panorama nacional al proporcionar una visión general de la situación en su frontera exterior, incluidos los eventos que tienen lugar y los activos desplegados, así como información de antecedentes y análisis relevantes.

Frontex mantiene una imagen de la situación europea y una de la inteligencia utilizada antes de la frontera común que contiene información sobre la situación en las fronteras europeas y el área pre-frontera, esta información está disponible para todos los Estados miembros de la UE, además, los Estados

⁹¹ Comisión Europea, 2019. "Eurosur". Migration and Home Affairs. Recuperado de: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/eurosur_en

miembros vecinos comparten entre sí el panorama situacional de las secciones fronterizas exteriores vecinas.

De esta manera, Eurosur permite a los Estados miembros intercambiar información rápidamente, garantizar la cooperación necesaria y ofrecer una respuesta conjunta a los desafíos, igualmente Frontex es responsable de coordinar la llamada aplicación común de herramientas de vigilancia.

Los Estados miembros pueden solicitar la asistencia de Frontex en el monitoreo selectivo de áreas o embarcaciones de interés para fines de Eurosur mediante el uso de herramientas como imágenes satelitales o sistemas de notificación de buques, esto se puede usar para detectar casos de migración irregular o delitos transfronterizos, pero también para localizar un barco en peligro.⁹²

Todos estos sistemas de seguridad y de información con los cuales cuenta la Unión Europea, se controlan desde una de las agencias de la Unión Europea la cual se encarga de monitorear cada una de ellas y de mantenerlas conectadas para que no se entorpezca el intercambio de información cuando esta sea requerida.

1.7 Cooperación entre los distintos sistemas y coordinación

La cooperación operativa entre los Estados de la Unión Europea está coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (Frontex), así llamada antes del cambio.

La principal tarea de la Agencia Frontex, es coordinar las operaciones conjuntas para ayudar a los Estados de la UE a gestionar los flujos migratorios en sus fronteras exteriores, estas operaciones conjuntas coordinadas por la Agencia Frontex en el mar se rigen por el Reglamento no.656/2014, que establece normas

⁹² Comisión Europea, 2018. "EUROSUR: una mejor conexión en la vigilancia de fronteras". Comunicado de prensa. Recuperado de: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1528_es.htm

sobre interceptación, rescate y desembarque que se aplicarán en el contexto de dichas operaciones conjuntas.⁹³

La Agencia también administra un grupo de guardias de fronteras llamados Equipos de la Guardia de Fronteras Europea para ser desplegados como oficiales invitados durante las operaciones conjuntas y proyectos piloto de Frontex, y durante las intervenciones rápidas en los Estados que enfrentan presiones excepcionales y de manera urgente en sus fronteras exteriores.

Es importante tener una Agencia encargada en estos temas, debido a que la presión migratoria hacia Europa siempre ha existido, ya sea a principios del siglo XXI cuando las personas provenían de Europa del Este, o como se ha visto en los últimos años del Medio Oriente y una que han tenido por varios años y es la que se da en el Mediterráneo proveniente del continente africano.

⁹³ Comisión Europea, 2019, "Border crossing". Migration and Home Affairs. Recuperado de: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing_en

2. Frontex: de Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas

En 2001, la Comisión Europea planteó la necesidad y viabilidad de crear una Guardia Europea de Fronteras, esta iniciativa se materializó en el *Feasibility Study for the Setting-up of a European Border Police* de 2002 en el que se defendía la creación de un modelo en red para coordinar y asistir a las autoridades nacionales en la vigilancia y gestión de las fronteras.

En el año 2002, la Comisión publicó el documento “Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea”, que daría lugar a la creación de un órgano común de fronteras exteriores con el objetivo de mejorar la coordinación entre los servicios nacionales encargados de la gestión de las fronteras exteriores.

Ante los insatisfactorios resultados logrados a través de este órgano de naturaleza intergubernamental, la Comisión propuso en 2003 la creación de la Agencia Frontex, siendo adoptado el Reglamento de la Agencia en octubre de 2004.

Frontex se creó para apoyar a los Estados miembros y promover una gestión más integrada y eficiente de la gestión de las fronteras, los recursos y las funciones conferidas a Frontex se han expandido en los últimos años en aras de reforzar las fronteras exteriores de la UE, sin que se haya procedido a una transferencia de poderes ejecutivos.⁹⁴

2.1 Agencias de la Unión Europea

Antes de pasar a explicar y entender qué es la Agencia Frontex, es necesario dejar en claro que es una Agencia para la Unión Europea, su clasificación y sus

⁹⁴ Santos, Vara J., “La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras?”, [En línea], disponible en: https://www.academia.edu/36623268/LA_TRANSFORMACI%C3%93N_DE_FRONTEx_EN_LA_AGENCIA_EUROPEA_DE_LA_GUARDIA_DE_FRONTERAS_Y_COSTAS_HACIA_UNA_CENTRALIZACI%C3%93N_EN_LA_GESTI%C3%93N_DE_LAS_FRONTERAS, [fecha de consulta: 22 de marzo de 2019].

características, hay una serie de agencias especializadas de la UE que ofrecen información o asesoramiento a las instituciones de la UE, los Estados miembros y los ciudadanos.

Cada una de estas agencias tiene un cometido técnico, científico o de gestión específico y estas agencias de la UE pueden clasificarse en varias categorías como:

Las Agencias Descentralizadas, que son entidades que se rigen por el Derecho público europeo, pero que no deben confundirse con las instituciones de la UE (el Consejo, el Parlamento, la Comisión, etc.) y que tienen su propia personalidad jurídica, tienen sus sedes en distintas ciudades de toda Europa, por lo que a menudo se las denomina agencias descentralizadas.

Pueden encargarse de tareas de naturaleza jurídica y científica, algunos ejemplos son la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales, con sede en Angers (Francia), que determina los derechos correspondientes a las nuevas variedades vegetales, o el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, con sede en Lisboa (Portugal), que analiza y divulga información sobre las drogas y las toxicomanías y Frontex, la encargada de coordinar las operaciones sobre las fronteras exteriores con sede en Varsovia (Polonia).

Además de tres organismos de supervisión que ayudan a aplicar la normativa destinada a las entidades financieras y de esta manera, mantener la estabilidad del sistema financiero y se trata de la Autoridad Bancaria Europea, la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación, y la Autoridad Europea de Valores y Mercados.⁹⁵

Es decir, son organismos que se dedican a regular o llevar el control de cierta materia a nivel comunitario, las cuales no tienen una personalidad jurídica, pero cuentan con una estructura y/o organigrama establecido por la UE, la cual hace que su funcionamiento sea eficaz a la hora de tener algún contratiempo.

⁹⁵ Comisión Europea, 2013, "Las agencias de la Unión Europea". En Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, *Cómo funciona la Unión Europea*, pp. (38-39), Luxemburgo.

Las Agencias Ejecutivas, garantizan la gestión práctica de los programas de la UE, por ejemplo, el seguimiento de las solicitudes de subvenciones con cargo al presupuesto de la UE, se crean para un período de tiempo concreto y tienen que estar ubicadas en el mismo lugar que la Comisión Europea. Por ejemplo, la Agencia Ejecutiva del Consejo Europeo de Investigación, que financia la investigación básica de grupos de científicos de la UE.⁹⁶

Estas agencias son las encargadas de seguir y estar al tanto de las solicitudes y el manejo del presupuesto de la Unión Europea, para que no se haga mal uso de los recursos y sean destinados para la materia designada en los objetivos del programa.

2.2 Antecedentes de Frontex

De esta misma manera, se debe tener en cuenta que el Acuerdo de Schengen no era un instrumento jurídico comunitario, sino un tratado internacional celebrado entre algunos países para lograr algunos objetivos de interés para la Unión Europea o en esos momentos llamada Comunidad Europea.

Es por eso que en los Consejos Europeos de Tampere, Niza, Laeken, Sevilla y Salónica se siguió profundizando en el tema del control de fronteras y se planteó la necesidad de crear nuevos mecanismos institucionales, incluida la creación de una estructura comunitaria operativa para ampliar la cooperación en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores.

En esta línea se constituyeron los Centros de Cooperación de Fronteras Terrestres, Aéreas y Marítimas, este último con uno de sus Centros en España, el Centro de Análisis de Riesgos, el Centro de Excelencia en Tecnologías y el Centro de Formación para la Policía de Fronteras, e igualmente se creó el Órgano Común de expertos sobre fronteras exteriores en el marco del Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo (SCIFA), con la principal tarea de actuar como

⁹⁶ Óp. Cit.

centro de la política común de gestión de las fronteras exteriores y de la coordinación y control de los proyectos operativos.⁹⁷

Asimismo, la Unión Europea mediante una “Unidad Común”, coordinó proyectos nacionales de Centros “ad-hoc” para el Control de Fronteras, su tarea era supervisar los proyectos piloto a escala de la UE y ejecutar operaciones comunes relacionadas con la gestión de las fronteras.

Los centros “ad-hoc” eran los siguientes y se encontraban en:

1. Centro de análisis de riesgos en Helsinki (Finlandia).
2. Centro de fronteras terrestres en Berlín (Alemania).
3. Centro oeste de fronteras marítimas en Madrid (España).
4. Centro este de fronteras marítimas en Pireus (Grecia).
5. Centro de fronteras aéreas en Roma (Italia).
6. Centro de tecnologías de detección en Dover (Reino Unido).
7. Centro de formación para policía de frontera en Traiskirchen (Austria).⁹⁸

⁹⁷ Gabella Maroto, Francisco, “Control de Fronteras”, [En línea], disponible en: http://portal.uned.es/pls/portal/docs/PAGE/UNED_MAIN/LAUNIVERSIDAD/VICERRECTORADOS/GERENCIA/UI/SI/COLABORACIONES/041%20DOC028-2005.PDF, [fecha de consulta: 23 de marzo de 2019].

⁹⁸ Avilés, Luis, “Frontex: la formación de los guardias de frontera europeos”, [En línea], disponible en: http://portal.uned.es/pls/portal/docs/PAGE/UNED_MAIN/LAUNIVERSIDAD/VICERRECTORADOS/GERENCIA/UI/SI/COLABORACIONES/066%20FORMACION_GUARDIA_CIVIL_FRONTERAS.PDF, [fecha de consulta: 23 de marzo de 2019].

Mapa 2. Centros “ad-hoc”



Fuente: Elaboración propia, con datos de: http://portal.uned.es/pls/portal/docs/PAGE/UNED_MAIN/LAUNIVERSIDAD/VICERRECTORADOS/GERENCIA/IUISI/COLABORACIONES/066%20FORMACION_GUARDIA_CIVIL_FRONTERAS.PDF, [fecha de consulta: 23 de marzo de 2019].

Dos años después del establecimiento de centros "ad-hoc", el Consejo Europeo decidió ir un paso más allá, con el objetivo de mejorar los procedimientos y métodos de trabajo de la Unidad Común, el Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, condujo al establecimiento de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea (Frontex).⁹⁹

Este reglamento, entra en vigor el 1 de mayo de 2005, Frontex se regula fundamentalmente como una estructura de coordinación para llevar a cabo análisis de riesgos y prestar ayuda a los Estados miembros sometidos a especiales presiones migratorias, mediante una asistencia operativa y técnica en sus fronteras externas.

⁹⁹ Frontex, "Origin & Tasks", [En línea], disponible en: <https://frontex.europa.eu/about-frontex/origin-tasks/>, [fecha de consulta: 23 de marzo de 2019].

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 la Unión Europea, y por el establecimiento de un régimen común de categorías funcionales de fronteras interiores y exteriores.

Este Reglamento fue modificado en primer lugar por el Reglamento (CE) 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y se modifica el Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo ya que se refiere a ese mecanismo y regula las tareas y poderes de los oficiales invitados.¹⁰⁰

Con el fin de hacer las operaciones coordinadas por Frontex más efectivas, el 1 de junio de 2007 el Parlamento Europeo y el Consejo, aprobaron una Regulación que establecía un mecanismo para la creación de Equipos de Intervención Fronteriza Rápida (RBIT por sus siglas en inglés).

El propósito de dichos equipos era el de proveer asistencia operacional por un periodo limitado de tiempo a los Estados miembros que se vieran confrontados, con situaciones de presión excepcional, especialmente la llegada de un gran número de nacionales de terceros países a los puntos de las fronteras exteriores, y que pretendieran entrar al territorio de manera irregular.

La Regulación define las tareas a realizarse por los RBIT, y el poder de sus integrantes durante las operaciones en un Estado miembro distinto al propio, los integrantes son expertos provenientes de los distintos países comunitarios, y son entrenados por Frontex.

El primer entrenamiento se puso en marcha en noviembre de 2007, en el aeropuerto de Oporto (Portugal), en el cual guardias de frontera de 16 países comunitarios ayudaron a las autoridades portuguesas ante la “amenaza” de

¹⁰⁰ Frontex, “Legal Basis”, [En línea], disponible en: <https://frontex.europa.eu/about-frontex/legal-basis/>, [fecha de consulta: 23 de marzo de 2019].

inmigración irregular desde una isla imaginada, llamada “República de América Central”.¹⁰¹

En segundo lugar, fue modificado en 2011 con la finalidad de reforzar la responsabilidad de Frontex en lo relativo a la protección de los derechos fundamentales, especialmente los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo, el Reglamento (UE) 1168/2011 del Parlamento y del Consejo de 25 de octubre de 2011 que modifica el Reglamento (CE) 2007/2004.¹⁰²

A fin de una mayor integración del respeto y la promoción de los derechos fundamentales en la gestión integrada de fronteras, el 31 de marzo de 2011 el Consejo de Administración de Frontex aprobó una estrategia de derechos fundamentales, compuesta por 40 puntos, aspirando con su implantación a la integración horizontal de los derechos fundamentales en todas las etapas de sus actividades.¹⁰³

El Reglamento (UE) 1052/2013 del 22 de octubre de 2013, crea el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur), el cual establece:

“Un marco común para el intercambio de información y para la cooperación entre los Estados miembros y Frontex a fin de mejorar la conciencia situacional y aumentar la capacidad de reacción en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión (fronteras exteriores) con el fin de detectar, prevenir y combatir la inmigración ilegal y la delincuencia transfronteriza y contribuir a garantizar la protección y salvar las vidas de los migrantes (EUROSUR).”¹⁰⁴

¹⁰¹ Bazzaco, Eduardo, “La Unión Europea frente a los procesos migratorios: lejos de una política integral”, [En línea], disponible en: https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/PDF%20Papeles/104/UE_%20frente_procesos_migratorio_s.pdf, [fecha de consulta: 25 de marzo de 2019].

¹⁰² Gabella Maroto, Francisco, “Control de Fronteras”, [En línea], disponible en: http://portal.uned.es/pls/portal/docs/PAGE/UNED_MAIN/LAUNIVERSIDAD/VICERRECTORADOS/GERENCIA/UISI/COLABORACIONES/041%20DOC028-2005.PDF, [fecha de consulta: 23 de marzo de 2019].

¹⁰³ Frontex, “Frontex Fundamental Rights Strategy”, [En línea], disponible en: http://www.statewatch.org/observatories_files/frontex_observatory/2011-03-31-frontex-fundamental-rights-strategy.pdf, [fecha de consulta: 24 de marzo de 2019].

¹⁰⁴ Frontex, “Legal Basis”, [En línea], disponible en: <https://frontex.europa.eu/about-frontex/legal-basis/>, [fecha de consulta: 25 de marzo de 2019].

El Reglamento (UE) 656/2014 del 15 de mayo de 2014, que establece normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el contexto de la cooperación operativa coordinada por Frontex, que también introdujo cambios en el mandato de la Agencia, concretamente en términos de lo que concierne a las operaciones marítimas coordinadas por Frontex.

Del mismo modo el Reglamento (UE) 2016/399 sobre el Código de la Unión Europea sobre las normas que regulan el movimiento de personas a través de las fronteras (Código de Fronteras Schengen), y la Directiva 2008/115/CE del 16 de diciembre de 2008, sobre normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países.¹⁰⁵

La Unión Europea ha implementado una serie de medidas por las cuales ha ido mejorando la manera en la que puede proveer seguridad y vigilancia en sus fronteras exteriores, debido a que, en sus fronteras marítimas, se llevan a cabo diversas actividades como trata de personas y sustancias.

Asimismo, estas medidas han sido de ayuda para reducir la cantidad de personas que llegan de manera irregular al territorio europeo, aunque no han sido de todo efectivas, puesto que no hay una colaboración de todos los estados miembros para que estas se hagan de manera adecuada.

2.3 Guardia Europea de Fronteras y Costas

La crisis de los refugiados, los movimientos de migrantes por la UE, la ola de ataques terroristas a Europa durante los últimos años, la reintroducción de los controles temporales por parte de algunos Estados Miembros en sus fronteras, y el levantamiento de vallas exteriores, ha puesto en peligro el Espacio Schengen.

La región que ha provocado la mayor ola de desplazamiento de inmigrantes es el “Medio Oriente” debido a la persistencia del conflicto palestino, el avance del

¹⁰⁵ Ídem.

Estado islámico, la inestabilidad de Iraq y los grandes conflictos de Libia y Siria, entre otros.¹⁰⁶

La grave crisis migratoria que sufre la UE durante los últimos años ha puesto en evidencia las debilidades y lagunas de la normativa adoptada por la UE sobre gestión fronteriza, en particular se ha hecho presente la insuficiencia de medios de Frontex para garantizar una gestión eficaz e integrada de las fronteras externas.

La forma de actuar de Frontex ha demostrado escasez y dependencia de personal y medios técnicos, entre otras deficiencias, lo que a su vez ha repercutido en la incapacidad de la UE a la hora de afrontar la grave crisis migratoria, ante esta situación en octubre de 2016, se aprobó el Reglamento 2016/1624 con el que se crea la Guardia Europea de Fronteras y Costas (GEFC), con el principal objetivo de facilitar una gestión más integrada de las fronteras exteriores.

Este Reglamento, crea una nueva Agencia Europea de Coordinación de las Fronteras Externas con una base jurídica que le permite tener más competencias que la pasada para el desempeño de estas competencias, el Reglamento de la GEFC propone dotar a la Agencia de mayores recursos humanos, técnicos y financieros de los que tenía Frontex.¹⁰⁷

Si bien la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas reemplaza a la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea, tiene la misma personalidad jurídica y el mismo nombre corto: Frontex, su sede es Varsovia, Polonia, según lo establecido en el artículo 56 del Reglamento de la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

¹⁰⁶ Soler García, Carolina, “La Guardia Europea de Fronteras y Costas: ¿un avance respecto a Frontex? Una valoración provisional”, [En línea], disponible en: <http://www.reei.org/index.php/revista/num34/articulos/guardia-europea-fronteras-costas-avance-respecto-frontex-una-valoracion-provisional>, pp. (4-5), [fecha de consulta: 24 de marzo de 2019].

¹⁰⁷ *Ibíd*em, pp. (2-3).

Esta nueva Guardia está lidiando con un aumento en la llegada y desplazamientos de personas, las cuales vienen huyendo de los conflictos y/o guerras en regiones cercanas al continente europeo. En el cual, se piden ayuda los distintos Estados miembros para poder llevar a cabo una intervención en algún punto crítico, aunque esto también tiene sus desventajas debido a que no todos los países miembros de la UE quieren mandar a sus hombres a otro país y tampoco apoyar con equipo técnico.

2.3.1 Tareas

Cuando la Comisión Europea, el 14 de septiembre de 2016 dio el visto bueno a la adopción del Reglamento que daba como asentado que Frontex tendría una remodelación y una ampliación en sus responsabilidades y capacidades, dio la siguiente propuesta de sus principales tareas:

- a) El control de los flujos migratorios y el análisis de riesgos en los Estados miembros,
- b) La supervisión de la gestión de las fronteras exteriores de la UE,
- c) La asistencia operativa y técnica a los Estados miembros,
- d) El apoyo a las operaciones de búsqueda y salvamento de los Estados miembros,
- e) El desempeño de un papel más importante en el retorno de nacionales de terceros países,
- f) El apoyo en conjunto con otras agencias, a las autoridades nacionales de los Estados miembros en el desarrollo de las funciones de guardacostas.¹⁰⁸

Cabe destacar que no se estaba creando un nuevo organismo, solo se ampliaban las capacidades que la antecesora tenía, asimismo la nueva Agencia no juega un papel principal en la protección de las fronteras exteriores sino los Estados miembros siguen siendo los principales responsables de las mismas.

¹⁰⁸ Comisión Europea, “Questions & Answers: the new European Border and Coast Guard Agency”, [En línea], disponible en: europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3308_en.pdf, [fecha de consulta: 25 de marzo de 2019].

2.3.2 Visión y Misión

Frontex busca un Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, tiene la misión de que, junto con los Estados miembros, garantizarán fronteras externas seguras y que funcionen bien proporcionando seguridad a la Unión Europea.

De esa misma manera, tienen algunos valores los cuales van a practicar durante la búsqueda de cumplir con su misión y a la hora de proteger las fronteras exteriores de la UE, como son:

- Ser profesionales: Tienen el conocimiento, las habilidades y las competencias necesarias para cumplir la misión de manera eficiente con altos estándares éticos y se esfuerza continuamente por la excelencia para mejorar su rendimiento.
- Ser respetuosos: Reconocen a las personas, las instituciones y sus roles, y demuestran respeto al tratarlos como valiosos e importantes.
- Buscan la cooperación: Junto con las autoridades nacionales pertinentes de los Estados miembros de la UE, con la participación de otras partes interesadas, gestionan las fronteras exteriores de la UE y buscan la cooperación con países no pertenecientes a la UE, de esa manera, cooperan y colaboran en toda la organización, así como con las partes interesadas externas para lograr metas y objetivos comunes.
- Son responsables: Son dignos de confianza en el cumplimiento de sus responsabilidades en su trabajo, su puntualidad y calidad.
- Les importa: Sirven como agentes públicos europeos a los intereses de los ciudadanos porque se preocupan por las personas y creen en los valores europeos.¹⁰⁹

La Agencia tiene claros sus objetivos a cumplir, desafortunadamente aún está sujeta a la cooperación con otros Estados miembros, los cuales no van a estar por completo de acuerdo con lo que se implementa para el cumplimiento de

¹⁰⁹ Frontex, "Vision, Mission & Values", [En línea], disponible en: <https://frontex.europa.eu/about-frontex/vision-mission-values/>, [fecha de consulta: 25 de marzo de 2019].

los mismos, pero cuenta con una estructura administrativa, la cual tiene como objetivo terminar con estas diferencias y trabajar para llegar a la meta fijada.

2.3.3 Estructura administrativa

De acuerdo al artículo 61 del Reglamento 2016/1624, la estructura administrativa y de gestión de la Agencia está compuesta por el Consejo de Administración, el Director Ejecutivo, el Foro Consultivo y el Agente de Derechos Fundamentales, los cuales se explicarán más a detalle. [Ver Anexo II]

- 2.3.3.1 Consejo de Administración

El Consejo de Administración está conformado por un representante de cada Estado miembro como dispone el artículo 63 del Reglamento de la GEFC, en cuanto a los representantes gubernamentales, todos los Estados miembros de la UE, excepto Reino Unido e Irlanda¹¹⁰, cuentan con un representante de su Estado en el Consejo de Administración.

Los Estados no miembros de la UE (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza), pero asociados a la ejecución, aplicación y desarrollo del Espacio Schengen, también participan en la Agencia, cada uno de ellos tiene un representante en el Consejo de Administración, que tiene derecho a voto limitado, en función de sus respectivos acuerdos.

Las personas designadas para representar a los respectivos Estados y a la Comisión como miembros del Consejo de Administración son las mismas que ejercían dicho cargo en el Consejo de Administración de Frontex antes del cambio en 2016.¹¹¹

Todos los representantes tienen derecho a voto dentro de un mandato de cuatro años renovable, el Consejo de Administración elige a un presidente y a un

¹¹⁰ Sin embargo, estos dos Estados tienen cada uno de ellos, un representante que está invitado a asistir a las reuniones de este órgano, pero sin derecho a voto.

¹¹¹ Soler García, Carolina, "La Guardia Europea de Fronteras y Costas: ¿un avance respecto a Frontex? Una valoración provisional", [En línea], disponible en: <http://www.reei.org/index.php/revista/num34/articulos/guardia-europea-fronteras-costas-avance-respecto-frontex-una-valoracion-provisional>, pp. (10-11), [fecha de consulta: 24 de marzo de 2019].

vicepresidente de entre sus miembros, por mayoría de dos tercios de los miembros por un periodo de cuatro años renovables según lo dicho en el artículo 65 del Reglamento 2016/1624.

Según el artículo 62 del Reglamento 2016/1624, el Consejo de Administración tiene las siguientes funciones:

- a) el nombramiento del Director Ejecutivo a propuesta de la Comisión Europea, así como el ejercicio de la autoridad disciplinaria sobre él;
- b) la toma de decisiones para llevar a cabo la evaluación de la vulnerabilidad sobre la capacidad y preparación de los Estados miembros ante los retos migratorios;
- c) la adopción de una estrategia técnica y operativa para la gestión europea integrada de las fronteras;
- d) la decisión sobre el carácter y los términos del despliegue de los funcionarios de enlace;
- e) la adopción del presupuesto anual de la Agencia, así como su reglamento interno, entre otras.¹¹²

El Consejo de Administración es el órgano más importante dentro de Frontex ya que ahí se encuentran representados todos los Estados miembros de la Unión Europea, en el cual se va a analizar la situación en las fronteras aéreas, terrestres y marítimas de la Unión.

Igualmente, se deben tomar en cuenta a aquellos países que están teniendo una mayor presión y llegada de personas, ya que, si no expresan lo sucedido en su territorio, los demás países no tendrán conocimiento de lo que puede ocurrir si hay un desbordamiento de las fronteras y todas esas personas llegan a los demás países.

- 2.3.3.2 Director Ejecutivo

¹¹² Ibídem, p.11.

El cargo de Director Ejecutivo, el cual actualmente desempeña Fabrice Leggeri, es el órgano principal encargado de la gestión de la Agencia, y este debe de ejercer sus funciones con total independencia.¹¹³

El Director Ejecutivo es el responsable de preparar y aplicar las decisiones estratégicas adoptadas por el Consejo de Administración, así como de tomar las decisiones relacionadas con las actividades operativas de la Agencia.

Para la aplicación de dicho mandato, algunas de las principales funciones que se le atribuyen son:

- a) La adopción de recomendaciones en las que se determinen las medidas a tomar por un Estado miembro sometido a una evaluación de vulnerabilidad,
- b) Evaluar, aprobar y coordinar las solicitudes de los Estados miembros para los equipos de apoyo a la gestión y las operaciones conjuntas de retorno, y
- c) Retirar la financiación de las actividades de conformidad con el art. 25 del Reglamento.¹¹⁴

Al igual que el Consejo de Administración, el cargo de Director Ejecutivo es de suma importancia puesto que él es el que evalúa los puntos críticos dentro del territorio y pide que se actúe de inmediato, para que no haya consecuencias mayores.

Esta persona debe tener conocimiento de cuáles son los lugares en los cuales hay una mayor concurrencia de personas y cómo se debe actuar y con qué equipo se cuenta al momento de la misma, ya que si no se tiene una buena planeación estas llegadas irregulares seguirán aumentando.

- 2.3.3.3 Foro Consultivo

¹¹³ Para asegurar esa imparcialidad, el director ejecutivo es elegido por el Consejo de Administración, de una lista elaborada por la Comisión y teniendo en cuenta la opinión del Parlamento Europeo. En el caso de que el Consejo de Administración decidiera alejarse del dictamen del Parlamento Europeo, deberá de informar del porqué tanto al Parlamento Europeo como al Consejo, según el art. 69 del Reglamento 2016/1624.

¹¹⁴ Ídem.

El Foro Consultivo es un organismo independiente encargado de asesorar al Director Ejecutivo y al Consejo de Administración en todas las cuestiones relativas a los derechos fundamentales, el Consejo de Administración elige a los miembros que componen este Foro, a propuesta del Director Ejecutivo.

El Foro está compuesto por 15 miembros, de entre los cuales se encuentran: la Oficina Europea de Apoyo al ASILO (EASO), la Agencia de Derechos Fundamentales (FRA) y ACNUR y éstos son expresamente llamados por el Reglamento a formar parte de este órgano, y son considerados miembros permanentes.

Este Foro define sus métodos de trabajo y establece su programa de trabajo, previa consulta al Consejo de Administración y al Director Ejecutivo, asimismo, se prevé la consulta a este Foro en el ámbito de la consolidación y aplicación de la estrategia de derechos fundamentales, o del establecimiento del mecanismo de denuncia.¹¹⁵

Este Foro Consultivo tiene como principal objetivo que el Consejo de Administración y el Director Ejecutivo tengan en consideración a las personas que están llegando a su territorio ya que estas personas que quieren entrar y buscar una mejor oportunidad de vida.

Se debe respetar ante todo momento la integridad de las personas y sus derechos fundamentales, brindarles ayuda en caso de que lo necesiten o soliciten, asimismo mantenerlas en un lugar con condiciones dignas y en buen estado en lo que esperan la respuesta a su solicitud de asilo o el retorno a su país de origen.

- 2.3.3.4 Agente de Derechos Fundamentales

El Agente de Derechos Fundamentales es designado por el Consejo de Administración y es el encargado de contribuir a la estrategia de derechos fundamentales, así como de su supervisión y promoción, este Agente es

¹¹⁵ Ídem.

independiente y debe de colaborar con el Foro Consultivo, informando periódicamente al Consejo de Administración.¹¹⁶

Este Agente de Derechos Fundamentales es responsable de mantener el contacto entre las personas y organismos que participan y están dentro del Foro Consultivo y a los representantes de los países miembros que se encuentran en el Consejo para que haya un informe de lo sucedido en fronteras exteriores y las acciones que se están llevando a cabo.

Asimismo, debe mantener la promoción y dar seguimiento de que a las personas se les respete y se les dé un trato digno cuando estas sean llevadas a los centros para migrantes.

- 2.3.3.5 Divisiones

Asimismo, el Director Ejecutivo cuenta con la asistencia de un Director Ejecutivo Adjunto y el apoyo de cuatro Divisiones y una Unidad de Cooperación Internacional y Europea, un Gabinete, Oficinas de Protección de Datos, Contabilidad, Registro, Bruselas y Equipos como Medios de Comunicación y Relaciones Públicas, Inspección y Control, Consejo de Administración y Secretaría entre divisiones.¹¹⁷ [Ver Anexo III]

Las divisiones son las siguientes:

- 1) División de Respuesta Operacional
 - 1.1 Unidad de Despliegue de Campo;
 - 1.2 Unidad de Guardacostas y Cumplimiento de la Ley;
 - 1.3 Centro Europeo para Devoluciones.
- 2) División de Vigilancia y Vigilancia Situacional
 - 2.1 Centro de situación de Frontex;
 - 2.2 Unidad de análisis de riesgos;
 - 2.3 Unidad de evaluación de vulnerabilidad.

¹¹⁶ *Ibíd*em, p. 12.

¹¹⁷ Frontex, "Organisation", [En línea], disponible en: <https://frontex.europa.eu/about-frontex/organisation/structure/>, [fecha de consulta: 27 de marzo de 2019].

- 3) División de Desarrollo de Capacidades
 - 3.1 Unidad de Recursos Conjuntos;
 - 3.2 Unidad de Investigación e Innovación;
 - 3.3 Unidad de Capacitación.
- 4) División de Gobierno Corporativo
 - 4.1 Unidad de Recursos Humanos y Seguridad;
 - 4.2 Unidad de Asuntos Legales y de Adquisiciones;
 - 4.3 Unidad de Presupuesto, Servicios Financieros y Corporativos;
 - 4.4 Unidad de Tecnología de la Información y la Comunicación.
- 5) Unidad de Cooperación Internacional y Europea¹¹⁸

Estas divisiones son un apoyo para la estructura administrativa de Frontex, ya que mientras ellos se ocupan de ver y analizar los puntos críticos en las fronteras, por su lado cada división apoya en una respectiva tarea.

Se tiene a la unidad de capacitación, la cual se encarga de reclutar a distintas personas de los países miembros y así brindarles el entrenamiento y conocimiento para que al momento de que haya una situación de emergencia, ellos estén preparados para el terreno en el que tendrán que desenvolverse y lo que pueden y no hacer.

Otra división es la unidad de cooperación internacional y europea en la cual se ponen en contacto las distintas redes de oficiales de enlace, para la distribución de la información.

2.4 Análisis de riesgos

Es el punto de partida para todas las actividades de Frontex, desde la toma de decisiones estratégicas de alto nivel hasta la planificación e implementación de actividades operativas, el análisis de riesgos de la agencia se utiliza para aconsejar la toma de decisiones de alto nivel, así como para la coordinación diaria de las operaciones conjuntas.

¹¹⁸ Ídem.

Frontex recopila una gran cantidad de datos de los Estados miembros, organismos de la UE, sus países socios y organizaciones, así como de otras fuentes sobre la situación en y más allá de las fronteras de Europa, los datos se analizan con el objetivo de crear una imagen de la situación en las fronteras exteriores de la UE y los factores clave que estas influyen e impulsan.

Más allá de establecer tendencias e identificar riesgos, Frontex también brinda asesoramiento sobre respuestas operativas adecuadas a diversos desafíos, incluida la delincuencia transfronteriza, en las fronteras exteriores de la UE, esto ayuda a optimizar el uso de los recursos disponibles y maximizar la efectividad de las acciones tomadas.¹¹⁹

Las actividades de análisis de riesgo de Frontex se dividen en tres categorías:

- Análisis estratégico: está dirigido principalmente a los responsables de la toma de decisiones estratégicas de alto nivel,
- Análisis operativo: apoya las operaciones conjuntas coordinadas por Frontex
- “Analytics”¹²⁰: es la gestión de los datos recopilados y los analistas de apoyo con datos y servicios analíticos.

Este análisis de riesgo es de suma importancia ya que Frontex tiene en mente la situación que los países vecinos están viviendo y al mismo tiempo está consciente de que en algún momento puede haber un percance en las fronteras exteriores.

Asimismo, se debe mantener la comunicación con las demás redes de inteligencia situadas en las distintas regiones de Europa para saber si hay algún tipo de filtración o se está buscando a alguna persona.

¹¹⁹ Frontex, “Monitoring & Risk Analysis”, [En línea], disponible en: <https://frontex.europa.eu/intelligence/monitoring-risk-analysis/>, [fecha de consulta: 1 de abril de 2019].

¹²⁰ Ídem.

2.4.1 Modelo Común Integrado de Análisis de Riesgos (CIRAM)

La finalidad de este modelo, es establecer una metodología clara y transparente para el análisis de riesgos y facilitar el intercambio de información y una cooperación eficaces en el ámbito de la seguridad fronteriza, el CIRAM persigue promover una interpretación común del análisis de riesgos y contribuir a una mayor coherencia en la gestión de las fronteras exteriores.¹²¹

Cada una de sus partes hace referencia a un objetivo distinto que tienen los Estados miembros en común, por ejemplo:

- “Modelo: se refiere a un marco analítico que proporciona un vocabulario y una estructura común para el análisis de riesgos en los Estados miembros. No se trata de un algoritmo que arroje resultados absolutos.
- Común: hace referencia a una metodología, desarrollada por los Estados miembros y Frontex, que puede aplicarse tanto a escala nacional como de la UE.
- Integrado: hace referencia al objetivo de Frontex de promover la gestión integrada de las fronteras garantizando un nivel uniforme y elevado de control en las fronteras exteriores, un enfoque integrado del análisis de riesgos establece un puente con otros organismos/autoridades policiales activos en las fronteras y otras autoridades que se ocupan de asuntos migratorios, como aduanas, oficinas de inmigración y policía nacional.
- Análisis de riesgos: remite al examen sistemático de los componentes de riesgo para alimentar la toma de decisiones.”¹²²

Para continuar con el análisis de riesgos, es conveniente tener algunos conceptos claros, los cuales van a ser cruciales para entender cómo es que la Unión Europea junto con Frontex pueden resolver algunas de las cuestiones que

¹²¹ El desarrollo y la ejecución del CIRAM es una obligación legal de conformidad con el artículo 4 del Reglamento de Frontex CE 2007/04.

¹²² Frontex, “Modelo Común Integrado de Análisis de Riesgos”, [En línea], disponible en: https://frontex.europa.eu/assets/CIRAM/es_CIRAM_brochure_2013.pdf, [fecha de consulta: 1 de abril de 2019].

se suscitan en las fronteras exteriores y organizar unidades en algunos de los Estados miembros (Ver Cuadro 2).

Cuadro 2.

Conceptos clave en el Análisis de Riesgos	
Amenaza	Se define como una fuerza o presión que actúa en las fronteras exteriores, debe caracterizarse por su magnitud y probabilidad.
Análisis	Estudio de un riesgo, amenaza, vulnerabilidad o impacto que conduce a su identificación, descripción y evaluación.
Evaluación	Valoración por parte del analista de la importancia del riesgo, amenaza, vulnerabilidad o impacto identificado.
Fronteras exteriores	Fronteras de los Estados miembros de la UE con países no pertenecientes a la UE, también lo son las fronteras entre los Estados pertenecientes a Schengen y los países no pertenecientes a la UE.
Impacto	Los efectos de una amenaza sobre la seguridad interna y la seguridad de las fronteras exteriores.
Indicador	Hace referencia a un solo elemento de datos que actúa como puntero o pista que transmite una sugerencia, condición o estado.
Información	Material no evaluado de todo tipo, incluidas observaciones, informes, denuncias y rumores, fotografías y otras fuentes.
Inteligencia	Toda información, recibida o generada, relativa a alguno de los componentes del riesgo, es decir, amenazas, vulnerabilidades o impactos.
Riesgo	La magnitud y probabilidad de que se materialice una amenaza en las fronteras exteriores de la UE.

Tráfico de migrantes	La acción consensuada en la que el facilitador y el migrante acuerdan burlar los controles de inmigración por razones ventajosas para ambos.
Trata de seres humanos	La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación.
Unidad de Análisis de Riesgos	La que se encarga de llevar a cabo actividades de análisis de riesgos a fin de facilitar la gestión mediante informes, alertas, evaluaciones de riesgos en temas relacionados con la seguridad fronteriza, la inmigración ilegal, el tráfico de personas y el contrabando.
Vulnerabilidad	Los factores en las fronteras o en la UE que pueden incrementar o reducir la magnitud o la probabilidad de una amenaza.

Fuente: Elaboración propia, con datos de: https://frontex.europa.eu/assets/CIRAM/es_CIRAM_brochure_2013.pdf

Para las situaciones de migración, se debe contar con un catálogo básico de conceptos, los cuales ayuden a las personas implicadas en alguna operación a reconocer de que se trata la misión y que es lo que se debe llevar a cabo, ya que si no se está enterado de que es lo que significa amenaza, riesgo o vulnerabilidad, no tomarán conciencia de lo que está pasando y puede que no actúen de la manera correcta y/o rápida.

Este modelo es parte de las herramientas con las que cuentan los directivos de Frontex para poder determinar y tener delimitada una situación y si es o no de

alto riesgo, teniendo esto en cuenta se puede dar paso a explicar cada uno de los componentes en las unidades de análisis de riesgos y su función.

2.4.1.1 Riesgo

Para la gestión de las fronteras exteriores, riesgo se define como la magnitud y probabilidad de que se materialice una amenaza en las fronteras exteriores, dadas las medidas existentes en las fronteras y dentro de la Unión Europea, que repercuta en la seguridad interna de la Unión Europea en la seguridad de las fronteras exteriores o en la óptima circulación de los pasajeros regulares, o que tenga consecuencias humanitarias.

Por lo tanto, se considera en el contexto de la gestión de las fronteras exteriores, que el riesgo consta de tres componentes:

- 1) la amenaza: que se evaluará en términos de magnitud y probabilidad.
- 2) la vulnerabilidad a la amenaza: es decir, el nivel y la eficacia de la respuesta a la amenaza; y
- 3) el impacto: las repercusiones que tendría la amenaza de producirse, en la seguridad interna de la UE y de las fronteras exteriores, así como sus repercusiones humanitarias y consecuencias sobre el cruce de fronteras de buena fe.¹²³

Estos tres componentes no están aislados, cada uno se percibe como un punto de vista distinto desde el cual se debe estudiar el riesgo, de modo que la evaluación de un componente proporciona material para evaluar los otros dos, el análisis de riesgos requiere un período de referencia como: un día, una semana, un mes o un año que sea compatible con el nivel de toma de decisiones al que debe informar.

Por ejemplo, el análisis de riesgos en los pasos fronterizos tiene por objeto facilitar decisiones a corto plazo, como la movilización de recursos durante el día o

¹²³ *Ibíd.*

la semana siguiente, mientras que el marco temporal de un análisis de riesgos destinado a la toma de decisiones en el Consejo de Administración de Frontex, será de un año.

Los riesgos se identifican y se evalúan en función del nivel de amenaza, vulnerabilidad e impacto, y se comunican a los responsables de la toma de decisiones, si los analistas son responsables de identificar y evaluar la amenaza, los encargados de la toma de decisiones son responsables, en el marco de las capacidades de toma de decisiones, de controlar los riesgos.¹²⁴

El riesgo se constituye de tres características: amenaza, vulnerabilidad e impacto, las cuales van a estar relacionadas entre sí, ya que son los parámetros por medio del cual se medirá si las fronteras exteriores y los ciudadanos europeos están en peligro.

Dependiendo del riesgo que exista, se resolverá con mayor o menor velocidad, también de esto dependerá a qué tipo de personas pondrán a disposición o que mandarán a ese punto crítico.

2.4.1.2 Amenaza

Se define como una fuerza o presión que actúa en las fronteras exteriores, esta debe caracterizarse por su magnitud y probabilidad, la identificación de amenazas significa resumir, en la forma más adecuada para la toma de decisiones, los datos y la información comunicados o recogidos por los analistas.

Hay muchas técnicas para identificar las amenazas y varias se complementan entre sí, una descripción detallada de todas las amenazas sería demasiado extensa para ayudar a la toma de decisiones, por norma general, es preferible comunicar a los responsables de la toma de decisiones entre cinco y diez amenazas, aunque en ocasiones, solo se considerará una.

La descripción de la amenaza incluye normalmente la descripción del modus operandi, los objetivos, los motivos y las capacidades del autor (quién,

¹²⁴ Ídem.

dónde, cuándo, cuántos), las tendencias y las previsiones, y los efectos llamada que influyen en su magnitud y probabilidad.

Los analistas deben ofrecer a los responsables de la toma de decisiones alguna medida de la magnitud de la amenaza, de forma que estos puedan comparar distintas amenazas y establecer prioridades. Por ejemplo, la magnitud de la amenaza de casos de cruce ilegal de las fronteras exteriores varía mucho desde varios miles al mes durante el período de crisis en el área mediterránea, a menos de diez al año en algunas secciones de las fronteras exteriores.¹²⁵

Cuando no sea posible realizar mediciones exactas, pueden utilizarse escalas o niveles relativos, dado que el propósito del análisis es fundamentar la toma de decisiones y las decisiones que surtirán efecto en el futuro, el análisis de amenazas es por naturaleza prospectivo y debe indicar una probabilidad para un determinado período de tiempo, la evaluación de la probabilidad de una amenaza forma parte de la información que ayuda a la toma de decisiones.¹²⁶

La amenaza es la fuerza con la cual se miden las presiones en las fronteras exteriores, de esta depende la velocidad de respuesta de los directivos de Frontex, ya que se dedican a evaluar el quien, cuando, donde y la cantidad de personas que tienen como objetivo llegar al territorio de la Unión Europea, asimismo gracias a estos datos se pueden prever situaciones futuras ya que se tiene en mente la cantidad y el lugar donde más personas pudieran ingresar.

2.4.1.3 Vulnerabilidad

La vulnerabilidad viene determinada por la capacidad de un sistema para reducir una amenaza, es una descripción del grado de capacidad de los sistemas implantados para detectar o prevenir una amenaza.

Entre los principales factores que influyen en la vulnerabilidad se encuentran las características geográficas de las áreas fronterizas, que pueden ser desde zonas desérticas a zonas densamente urbanizadas, también es

¹²⁵ *Ibidem.*

¹²⁶ *Ídem.*

importante saber si el número de miembros del personal disponibles para la vigilancia de una determinada sección fronteriza cuenta con decenas o centenares de ellos.¹²⁷

El conocimiento de la capacidad sobre el terreno permite al analista determinar las razones de la tendencia observada a partir de los datos recogidos. Por ejemplo, un aumento de las detecciones de casos de cruce ilegal de fronteras puede deberse a un aumento del número de intentos por parte de los inmigrantes o a un aumento del personal destinado a detectar estos últimos.

La vulnerabilidad tiene que ver con temas que a menudo se estudian a profundidad y para los que es posible realizar estimaciones precisas, basadas, por ejemplo, en registros de personal o inventarios de equipos de los pasos fronterizos.

Los analistas deben disponer de herramientas para indicar a los responsables de la toma de decisiones qué secciones fronterizas son más vulnerables ante amenazas específicas y permitir así una respuesta rápida a los acontecimientos, del mismo modo, los responsables de la toma de decisiones deben comprender el vocabulario utilizado por el analista para evaluar el grado de vulnerabilidad.¹²⁸

La vulnerabilidad es el complemento de la amenaza debido a que es en esta donde los analistas tendrán que saber con qué equipo es con el que se cuenta y si se encuentra listo para ser utilizado, de igual manera se debe tener conocimiento del terreno en el cual se van a desplazar para que puedan estar preparados, porque no es lo mismo tener una operación en una ciudad que realizarla en un desierto a diferente temperatura.

2.4.1.4 Impacto

El impacto se define como los efectos de una amenaza sobre la seguridad interna y la seguridad de las fronteras exteriores, también puede analizarse en términos

¹²⁷ *Ibidem.*

¹²⁸ *Ídem.*

de efectos sobre el flujo óptimo de pasajeros en las fronteras, y de consecuencias humanitarias.

El mantenimiento de la seguridad interna y en las fronteras de la UE es la principal lógica al trabajo de la Agencia y las autoridades fronterizas de los Estados miembros, por consiguiente, los riesgos se evalúan por su impacto en la frontera y en la seguridad interna.

La evaluación incluye una valoración del impacto sobre la capacidad para gestionar la circulación de pasajeros y garantizar un flujo óptimo de personas que cruzan la frontera, tal como se establece en el Código de Fronteras Schengen, a menudo, la Guardia de Fronteras y Costas es también la primera autoridad en contacto con las personas necesitadas de ayuda internacional.

Los derechos fundamentales orientan e informan las actividades operativas y de análisis de Frontex, por lo cual el impacto humanitario de los riesgos detectados por la Unidad de Análisis de Riesgos se estudia detenidamente (Véase Cuadro 3.), como en otros tipos de evaluación, es conveniente definir claramente los distintos niveles de impacto empleados en la evaluación.¹²⁹

Cuadro 3.

Nivel de impacto de la inmigración ilegal				
Impacto	Crítico	Muy importante	Importante	Bajo
Pérdida de vidas humanas.	>75% corren riesgo vidas humanas.	20%<x>75% corren riesgo vidas humanas.	<20% corren riesgo vidas humanas.	No afecta a vidas humanas.

Fuente: Elaboración propia, con datos de: https://frontex.europa.eu/assets/CIRAM/es_CIRAM_brochure_2013.pdf

El impacto es el punto de partida para las operaciones de Frontex ya que muestra cual sería el efecto de la amenaza para las fronteras exteriores y para los ciudadanos, asimismo se debe garantizar que se respete la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales.

¹²⁹ Ibídem.

Como se muestra en la tabla, dependiendo del impacto que esta amenaza tenga sobre la Unión Europea, se pondrá en marcha la operación correspondiente.

2.4.2 Evaluación del riesgo

La expresión del nivel de riesgo en cifras, por ejemplo, en porcentajes, puede transmitir una sensación de falsa precisión a los responsables de la toma de decisiones, solo deben efectuarse estimaciones cuantitativas de los niveles de riesgo en casos particulares, en los que se disponga de una gran cantidad de datos y los resultados puedan validarse a lo largo del tiempo.

En el caso de la gestión de fronteras, los analistas deben utilizar principalmente descripciones cualitativas del riesgo, en la mayoría de los casos, se recomienda utilizar evaluaciones cualitativas y clasificar los riesgos en categorías de importancia y es responsabilidad del analista elegir el número de niveles de riesgo y documentar sus opiniones sobre el riesgo.

Los niveles de riesgo pueden describirse con distintas terminologías, las descripciones de los niveles de riesgo constituyen uno de los principales resultados del proceso de análisis de riesgos y son esenciales para facilitar el proceso de toma de decisiones, los analistas deben tener presente que su trabajo influye en las decisiones, y tratar de ser lo más claros posible en la descripción y la explicación.¹³⁰

Cuadro 4.

Ejemplo de las evaluaciones de riesgo	
Nivel de riesgo	Descripción
Bajo	Riesgo aceptable, el impacto puede gestionarse y la vulnerabilidad es aceptable, pero las amenazas deben ser objeto de seguimiento.
Intermedio	Riesgo tolerable, pero el impacto no se gestiona fácilmente, un incremento de la magnitud de la amenaza puede

¹³⁰ *Ibidem.*

	poner en peligro la eficacia de la respuesta.
Alto	Riesgo inaceptable, el impacto no se puede gestionar de forma adecuada dadas las capacidades.

Fuente: Elaboración propia, con datos de: https://frontex.europa.eu/assets/CIRAM/es_CIRAM_brochure_2013.pdf

Para los analistas, el porcentaje de impacto que se maneje puede no ser tomado con la seriedad que este necesite, es por eso que ellos se informan y basan sus actos en datos cualitativos, es por eso que los clasifican en alto, bajo y alto.

A mi parecer el clasificar de esta manera el riesgo es muy ambiguo ya que deja un marco abierto a que las personas implicadas en estas operaciones puedan perder la vida, porque están cruzando el mar sin las medidas de seguridad necesarias, y aunque no sean una gran cantidad de personas no dejan de ser vidas humanas.

2.4.3 Recopilación de información

Para que el análisis de riesgos sea eficaz, se ha dispone de acceso a suficientes datos e información, la recopilación de datos e información representa un esfuerzo de cooperación entre las unidades de análisis y otras entidades encargadas de juntar datos, estos datos y la información pueden proceder de diversas fuentes, y pueden ser de acceso público o restringido.

Los datos suelen utilizarse para describir modelos y tendencias en una evaluación de riesgos, así como la magnitud de una amenaza, pero también pueden incluirse como parte de una evaluación de vulnerabilidades o de una evaluación de impacto.

A escala nacional, posibles fuentes de datos fácilmente disponibles son:

- bases de datos especializadas como VIS (Sistema de Información de Visados), SIS (Sistema de Información de Schengen), Eurodac

(Sistema para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín);

- bases de datos de flujos de pasajeros;
- registro del número de agentes.

Frontex recoge desde 2008, datos mensuales relativos a: detección de cruces irregulares de fronteras entre pasos fronterizos, detección de entradas clandestinas en los pasos fronterizos, detección de presuntos facilitadores, detección de estancias ilegales, solicitudes de asilo, detección de documentos falsos, expulsiones y devoluciones decretadas, expulsiones y devoluciones materializadas.¹³¹

La información es esencial para identificar y caracterizar los riesgos, las amenazas, la vulnerabilidad y el impacto. A escala nacional, posibles fuentes de información fácilmente disponible son:

- bases de datos nacionales que recogen información sobre pasajeros (país de origen, motivo del viaje, información del viaje, tipo de vehículo al cruzar la frontera, etc.);
- bases de datos de la seguridad del Estado, que incluyen personas buscadas, antecedentes penales, registro de declaraciones de personas detenidas, inteligencia, documentos robados, etc.;
- informes que proporcionan un análisis o un cuadro general de la situación, y fuentes de libre acceso.

Al igual que con los datos, Frontex desde 2008 recoge informes analíticos bimensuales que proporcionan a los Estados miembros análisis resumidos sobre cuatro cuestiones: terceros países, la situación en la frontera, estancias ilegales en la UE y cambios institucionales a escala nacional.¹³²

¹³¹ *Ibidem.*

¹³² *Ídem.*

Todo esto se hace para la evaluación de estos datos e información, teniendo estos se puede tener la seguridad de que la fuente de información y datos es verídica y fiable.

Toda la información que Frontex recopila viene de las distintas redes de oficiales que se encuentran en el territorio de las Unión Europea, así como de centros de inteligencia de cada Estado miembro, la clasifica según la necesite, por ejemplo: personas que son buscadas en otros países, número de personas detenidas al intentar cruzar una frontera.

Todo esto para que se pueda tener en consideración de donde son los puntos donde más reinciden estas personas y aumentar la vigilancia o elaborar un mejor plan y así actuar en los determinados puntos críticos.

2.4.4 Inteligencia

La inteligencia ocupa un lugar central en el análisis de riesgos, pues se define como cualquier información, recibida o generada, relativa a alguno de los componentes del riesgo, es decir, una amenaza, vulnerabilidad o impacto.¹³³

En el caso del control de las fronteras exteriores, la inteligencia hace referencia normalmente a información sobre sucesos específicos de cruce de fronteras, en particular actividades ilegales, que puede utilizarse para diversos fines. Ejemplos de inteligencia en materia de seguridad fronteriza podrían ser información sobre inmigrantes que tienen intención de cruzar la frontera ilegalmente, o información sobre envíos concretos de drogas.

El proceso de inteligencia estructurado se denomina “Ciclo de Inteligencia”, un ciclo definible que garantiza la eficacia de las actividades de las fuerzas de seguridad mediante un sistema de control y equilibrio.¹³⁴

Este ciclo de inteligencia sirve para dar a conocer información acerca de la situación en las fronteras exteriores de la Unión Europea, en la cual se encargan

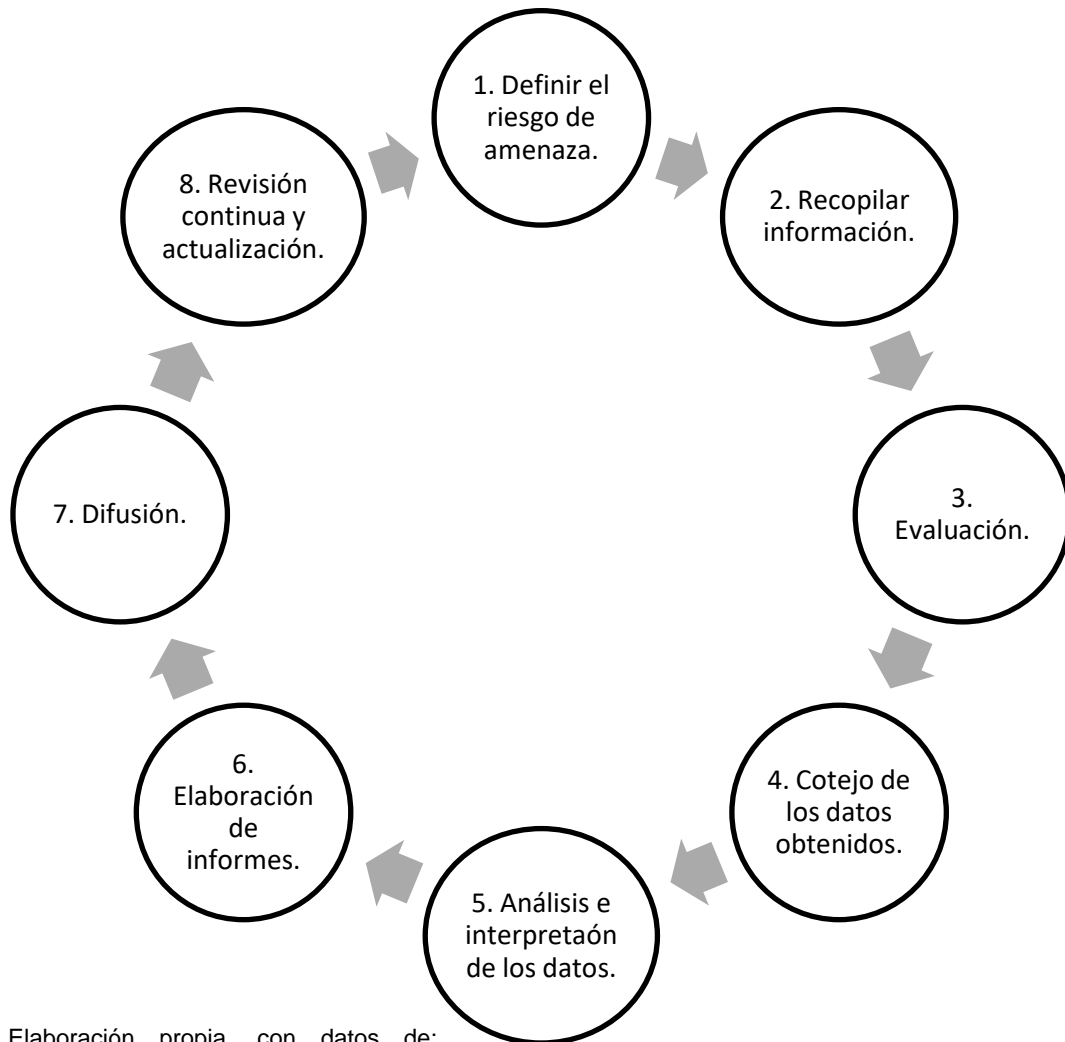
¹³³ *Ibíd.*

¹³⁴ *Ídem.*

de canalizar, clasificar y evaluar la amenaza para después obtener información de la misma.

Cuando se tiene esta información, se analiza y se elabora un informe el cual se publica y se manda a los Estados miembros, de la misma manera es publicado para acceso al público e investigadores, y este informe se mantiene en constante actualización.

Diagrama. 3 Ciclo de Inteligencia



Fuente: Elaboración propia, con datos de: https://frontex.europa.eu/assets/CIRAM/es_CIRAM_brochure_2013.pdf

2.4.5 Unidades de Análisis de Riesgos

Se alienta a cada uno de los Estados miembros a que cree y mantenga una unidad de análisis de riesgos, la función de una unidad de análisis de riesgos es

recopilar información sobre la seguridad de las fronteras y más en general la seguridad interna de la UE.

Con el fin de que las unidades de análisis de riesgos elaboran y difunden informes analíticos y evaluaciones, en los cuales se incluyan tendencias generales o específicas, rutas, modus operandi y medios de transporte utilizados para las actividades delictivas, así como la posible participación de redes de delincuencia organizada.

Las unidades de análisis de riesgos son responsables de transmitir la información que pueda tener repercusiones más allá de sus fronteras, tanto a Frontex como a los Estados miembros afectados, la cooperación resulta indispensable para una gestión eficaz de las fronteras exteriores.¹³⁵

Una buena administración de la unidad de análisis de riesgos es fundamental para la calidad de las actividades analíticas, en este sentido, los directivos de la unidad de análisis de riesgos tienen a su cargo una serie de responsabilidades de dirección, que incluyen:

- la dirección y administración de los recursos;
- funciones de enlace con otras agencias y servicios de las partes interesadas;
- actuar como contacto entre las autoridades nacionales e internacionales;
- garantizar la cohesión, la cooperación y la puesta en común de información e inteligencia;
- contribuir a la planificación de las actividades y al establecimiento de prioridades;
- desarrollar soluciones para los problemas o deficiencias que se susciten;
- actualizar y modificar los métodos de trabajo de la unidad;
- emprender otras iniciativas que puedan mejorar el funcionamiento de las unidades de análisis de riesgos.¹³⁶

¹³⁵ *Ibidem.*

¹³⁶ *Ídem.*

Cabe destacar que estos análisis de riesgo son el punto inicial de todas las operaciones ejecutadas por Frontex, todas las intervenciones han pasado por este análisis, el cual se logra gracias a las distintas oficinas y equipos de análisis de riesgos que tienen los distintos Estados miembros de la Unión europea.

Es aquí donde se ponen pautas para medir y establecer parámetros de cuantas personas han entrado o cuantas se han detenido, cuáles son los medios de transporte que más se usan para la llegada de migrantes irregulares.

2.4.6 Técnicas de evaluación

Es posible utilizar una gran variedad de técnicas de evaluación para distintos fines analíticos, la elección de una técnica depende de los datos y la información disponible, el tipo de decisión a la que servirán de base y el tiempo con el que se cuenta para desarrollar el análisis, así como de la familiaridad del analista con las técnicas.

Hay algunos métodos, los cuales son los más utilizados y aunque ahora no se mencionen todos, no significa que no se usen lo sino que los analistas deben elegir la técnica con la que se sientan más cómodos y que les haya dado mejores resultados con anterioridad.

Las distintas técnicas pueden aplicarse para la elaboración de varios productos de inteligencia, como evaluaciones de amenazas, vulnerabilidades o impacto, por ejemplo:

- Lluvia de ideas: es una técnica de imaginación aplicada que consiste en estimular una conversación libre y fluida entre un grupo de participantes conocedores de un tema, esta técnica hace hincapié en la imaginación y en la interconexión de ideas, lo que la hace útil cuando no se dispone de datos o cuando es conveniente pensar de modo convencional.
- Provocación de expertos: esta metodología hace posible la participación de expertos en los principales ámbitos de urgencia de la seguridad fronteriza como: la inmigración ilegal, la delincuencia y el terrorismo.

Asimismo, incluye un enfoque para ampliar los conocimientos, y es de naturaleza cualitativa, aunque es posible combinar algunos métodos cuantitativos, por ejemplo, pidiendo a los expertos que clasifiquen las amenazas.

- Análisis de pautas y tendencias: este enfoque permite combinar varias herramientas, es importante disponer acceso a datos históricos como las estadísticas de sucesos pasados, además es posible realizar un análisis de tendencias utilizando métodos cualitativos, mientras que el análisis de pautas se basa en técnicas cuantitativas, por ejemplo, el número de inmigrantes ilegales que cruzan determinados pasos fronterizos en momentos concretos.
- Encuestas: se centran principalmente en explorar vulnerabilidades y esta información también resulta útil para analizar amenazas.¹³⁷

El objetivo de las técnicas de evaluación es el de darle a los analistas una mayor gama de opciones para poder llegar a los resultados esperados, no todas las personas piensan y analizan de la misma manera es por eso que escogen la que más les ayude a entender la situación

Gracias a esto, se dan cuenta lo que piensan las personas ajenas a la Agencia o redes de inteligencia sobre las operaciones realizadas y trabajar en las vulnerabilidades, asimismo pueden establecer ciertos parámetros y poder prever una presión migratoria en algún punto que ya tengan identificado como foco rojo.

2.5 Operaciones

Los países miembros de Schengen están obligados a desplegar personal y recursos suficientes para garantizar un alto nivel de control uniforme en sus fronteras exteriores, deben asegurarse de que los guardias fronterizos estén debidamente capacitados, de igual manera se ayudan mutuamente en la aplicación efectiva de los controles fronterizos a través de la cooperación operativa, que es coordinada por Frontex.

¹³⁷ *Ibidem.*

El área Schengen ahora se extiende a lo largo de unos 44 000 km de fronteras marítimas exteriores y casi 9 000 km de fronteras terrestres, comprende 26 países, lo que significa la libre circulación de casi 500 millones de personas dentro del área de Schengen a cambio de controles estrictos en las fronteras exteriores.

El Código de fronteras Schengen regula el cruce de la frontera exterior, facilitando el acceso para aquellos que quieren ingresar a la UE y restringiendo la seguridad en las fronteras externas de la UE para aquellos que no tienen derecho a entrar o quedarse, también establece la responsabilidad principal del control de fronteras que es de aquellos países Schengen que tienen una frontera externa, fronteras terrestres y marítimas y aeropuertos internacionales.¹³⁸

La misión de Frontex es promover, coordinar y desarrollar la gestión de las fronteras europeas de conformidad con la Carta de derechos fundamentales de la UE y el concepto de gestión de las fronteras integrada en la UE.

Frontex proporciona asistencia técnica y operativa a los Estados miembros a través de operaciones conjuntas e intervenciones rápidas en las fronteras, así como asistencia técnica y operativa en apoyo de las operaciones de búsqueda y rescate en el mar, además, Frontex coordina y realiza operaciones de retorno y ayuda a los países de la UE a mejorar y armonizar las normas de gestión de fronteras para ayudar a combatir la delincuencia transfronteriza, las cuales se explicarán más a detalle.

El control fronterizo es responsabilidad exclusiva de los Estados miembros, la función operativa de Frontex se centra en la coordinación del despliegue de expertos adicionales y equipo técnico en las zonas fronterizas que se encuentran bajo una presión significativa, también fortalece la capacidad de los Estados miembros en diversas áreas relacionadas con el control de fronteras, incluida la capacitación y el intercambio de mejores prácticas.

¹³⁸ Frontex, “Roles & Responsibilities”, [En línea], disponible en: <https://frontex.europa.eu/operations/roles-responsibilities/>, [fecha de consulta: 7 de abril de 2019].

Las operaciones conjuntas de Frontex se planifican y desarrollan sobre la base de un Informe Anual de Análisis de Riesgos que analiza el posible riesgo futuro de la migración irregular y la delincuencia transfronteriza a lo largo de la frontera exterior de la Unión Europea.

- 2.5.1 Consulta con los Estados miembros

Junto con el país anfitrión, Frontex realiza una evaluación del número de oficiales con experiencia, la cantidad y el tipo de equipo técnico requerido, luego dirige una solicitud a todos los Estados Miembros y Países Asociados de Schengen para los oficiales necesarios, en donde se especifica:

- Los perfiles requeridos (incluidos los expertos en documentos, controles fronterizos, expertos en vigilancia, adiestradores de perros);
- El equipo específico necesario para la operación como: helicópteros, aviones, patrullas, equipos de termo vigilancia, detectores de latidos cardíacos.¹³⁹

Luego, esos países deciden el nivel de contribución que pueden hacer a la operación conjunta ya que algunos no cuentan con todo el personal o con el equipo necesario que se requiere para la operación.

- 2.5.2 Plan operativo

Este documento define el objetivo de cada operación conjunta, dónde se llevará a cabo, las cantidades y tipos de equipos técnicos y oficiales que participarán, muchas operaciones requieren el despliegue de oficiales informativos los cuales realizan entrevistas a migrantes con el fin de recopilar información sobre las redes de tráfico de personas.

Además, se cuenta con mediadores e intérpretes culturales los cuales permiten a los migrantes expresarse en sus propios idiomas, el plan operativo

¹³⁹ Ídem.

también establece las reglas de compromiso para los oficiales que participan en la operación y que deben seguir.¹⁴⁰

Es importante este plan operativo, como vimos con el análisis de riesgo, aquí se encuentra toda la información relativa a la operación, donde se llevará a cabo, quiénes intervendrán y además se toma en consideración a las personas migrantes.

Es fundamental que sean atendidas en caso de que requieran alguna consulta médica y además el poder expresarse en su idioma, para no tener algún malentendido en un tercer idioma.

- 2.5.3 Implementación

En esta etapa, los guardias de fronteras y el equipo técnico se despliegan en el área operativa para llevar a cabo sus tareas de acuerdo con el plan operativo, los oficiales desplegados trabajan bajo el mando y control de las autoridades del país que alberga la operación.

Durante el despliegue, los oficiales invitados pueden realizar todas las tareas y ejercer todos los poderes para controles de fronteras o vigilancia de fronteras de acuerdo con el Código de Fronteras Schengen, estas tareas incluyen: controles fronterizos, vigilancia de fronteras, sellado, entrevistas a personas indocumentadas, consulta de bases de datos.

Los oficiales invitados visten sus uniformes nacionales y un brazalete azul con la insignia de la UE y Frontex (véase Anexo IV). Esto se hace para la identificación con respecto a las autoridades nacionales y para los ciudadanos, los oficiales invitados llevan un documento de acreditación, proporcionado por Frontex, que deben presentar si se les pide.¹⁴¹

¹⁴⁰ Ídem.

¹⁴¹ Ídem.

En esta parte de la operación, el equipo pone en práctica sus conocimientos y habilidades, se dedica a investigar a las personas que son detenidas en el cruce por las fronteras exteriores de la Unión Europea, asimismo pueden recurrir a las bases de datos para buscar a alguna persona o consultar su estatus migratorio.

Este equipo se distingue por usar un brazalete azul, el cual los identifica como equipo de Frontex que es enviado a esa zona para realizar la intervención y si se le pide que se identifique, el oficial deberá hacerlo.

- 2.5.4 Código de Conducta

Todos los oficiales desplegados en una operación coordinada por la Agencia están sujetos al Código de conducta de Frontex el cual incluye disposiciones específicas sobre el respeto de los derechos fundamentales y el derecho a la protección internacional.

Asimismo, establece un conjunto de estándares de comportamiento que todo el personal involucrado en una operación conjunta de Frontex debe seguir ya que no pueden faltar a los derechos de las personas al estar en alguna operación.

Una de las principales preocupaciones de la Unión Europea al desplegar una operación es que las personas involucradas se vean protegidas y que se respeten sus derechos fundamentales, para hacer cumplir esto, cada intervención cuenta con un código de conducta en el cual les establece al equipo responsable de desarrollarla como es que deben proceder y tratar a las personas.

- 2.5.5 Evaluación

Una vez que las operaciones son completadas, cada una es evaluada por Frontex, los países participantes y otras partes interesadas involucradas, lo que garantiza que el proceso operativo se redefine constantemente y se hacen visibles los errores y logros de cada una para que no se cometan en un futuro.¹⁴²

¹⁴² Ídem.

De esta misma manera, las bases de datos ayudan mucho ya que se puede ir avanzando en la persecución de bandas de trata o tráfico de drogas, así como de las rutas que se utilizan los migrantes para llegar a la UE.

Las evaluaciones realizadas por Frontex al término de una operación, son de suma importancia ya que son el punto de partida para futuras intervenciones ahí se vacía toda la información recabada, los éxitos y fracasos de la misma.

Se evalúa ante todos los estados miembros para que cada uno tenga en consideración lo que se hizo bien, lo que pudo mejorar y que no deben realizar para la siguiente, igualmente sirve como base de datos para poder detener a otras bandas que se dediquen a transportar a las personas de África hacia Europa.

2.6 Tipo de operaciones

Las operaciones conjuntas de Frontex se dan en tres tipos de frontera: mar, tierra y aire, cada operación se basa en el análisis de riesgos y se adapta de manera única a las circunstancias identificadas por la Agencia, ya que cada punto crítico de las fronteras de la UE tiene sus características especiales.

- 2.6.1 Mar

Así como en todos los controles fronterizos, en las actividades fronterizas marítimas se realizan chequeos en los puntos fronterizos de los puertos marítimos y vigilancia fronteriza, Frontex, coordina operaciones conjuntas en el mar y representa la mayor operación de búsqueda y rescate de Europa.

Cada año, miles de migrantes intentan llegar a la Unión Europea por mar, viajando a menudo en pateras y botes que no están aptos para navegar y transportar esa gran cantidad de personas.

El derecho internacional obliga a todos los buques a brindar asistencia a las personas que se encuentran en peligro, lo que hace que la búsqueda y el rescate sean una prioridad para todos los que operan en el mar.

El papel de Frontex en las operaciones de búsqueda y rescate está consagrado en su Reglamento, Frontex está obligado a proporcionar asistencia técnica y operativa a los Estados miembros y países no pertenecientes a la UE en apoyo de las operaciones que puedan surgir durante las operaciones de vigilancia de fronteras en el mar.

La búsqueda y el rescate son un objetivo específico del plan operativo de cada operación marítima de Frontex, estas operaciones siempre están coordinadas por los Centros nacionales de Coordinación de Rescate Marítimo (MRCC), que ordenan a los buques que están más cerca del incidente o los más capaces para ayudar en el rescate.

Los oficiales desplegados por Frontex en los puntos fronterizos de los puertos marítimos desempeñan un papel importante para ayudar a realizar los controles fronterizos y asistir en el proceso de registro de migrantes irregulares ya que ayudan a las autoridades nacionales a recolectar huellas digitales y determinan la nacionalidad de los migrantes durante las entrevistas de selección y algunos de ellos también recopilan información sobre las redes criminales involucradas en el tráfico y el tráfico de personas.¹⁴³

- 2.6.2 Tierra

Los controles fronterizos se realizan en los puntos fronterizos establecidos en los puntos de entrada de carreteras y ferrocarriles a la UE, además de estos controles, los guardias fronterizos desplegados en las operaciones de Frontex llevan a cabo la vigilancia de las fronteras a lo largo de las fronteras terrestres.

Más de 3.500 km de fronteras terrestres se extienden a lo largo de la frontera este de la UE, desde el círculo ártico en el norte de Finlandia hasta la región del río Evros en Grecia, controlar los flujos migratorios y reaccionar en consecuencia a las tendencias en las fronteras terrestres es un desafío constante.

¹⁴³ Frontex, “Types of Operations”, [En línea], disponible en: <https://frontex.europa.eu/operations/types-of-operations/>, [fecha de consulta: 8 de abril de 2019].

La efectividad de las medidas generales de control de la frontera, así como de la vigilancia y el conocimiento de la situación al centrar los esfuerzos en puntos precisos de mayor presión, son parte de la ejecución de las operaciones en la frontera terrestre.

Frontex, también ayuda a garantizar un intercambio constante de experiencia y conocimientos entre los oficiales nacionales de la guardia de fronteras, el rango de habilidades utilizadas en las fronteras terrestres varía desde la detección de personas ocultas en vehículos en los puntos de cruce de la frontera hasta patrullas con perros u observación nocturna.

Existen algunas actividades llamadas de segunda línea, esta experiencia abarca la detección de documentos falsificados o la entrevista a personas indocumentadas para determinar su nacionalidad.

Al igual que con todas las actividades operativas de Frontex, las operaciones en tierra se basan en informes de análisis de riesgo y cuando se identifica una necesidad, las operaciones generalmente se ejecutan en fases, la duración, el lugar y el tiempo se determinan para dar paso a la implementación.

Frontex también tiene como objetivo para el futuro de las fronteras terrestres, una mayor cooperación con las autoridades aduaneras ya que participa activamente en el intercambio de información y otras actividades de integración con el Grupo de Trabajo de Cooperación Aduanera (CCWP) y ha participado en el aumento de la cooperación entre las autoridades de control de fronteras y las aduanas, así como con las autoridades nacionales y de la UE, la Comisión y la Oficina Europea Anti Fraude (OLAF).¹⁴⁴

- 2.6.3 Aire

Las operaciones conjuntas en los aeropuertos presentan desafíos únicos, puesto que el punto de entrada suele ser una cabina de control de pasaportes y casi nadie puede entrar sin ser detectado, solo por esta razón, los aeropuertos

¹⁴⁴ ídem.

internacionales representan una serie específica de problemas para la gestión de fronteras.

Los métodos utilizados por los migrantes irregulares también son diferentes en los aeropuertos, algunas personas que pretenden permanecer sin papeles en la UE usan documentos falsos o técnicas ya bien practicadas para engañar a los oficiales de la frontera.

Pero las operaciones en la frontera aérea son algo más que el control de pasaportes, las actividades antes, durante y después del control de pasaportes son esenciales para garantizar una frontera segura, esto incluye la constante recopilación de información y el análisis de los métodos utilizados por los delincuentes y otros tipos de inteligencia, el intercambio efectivo de información entre aeropuertos, líneas aéreas y Estados miembros, la capacitación de oficiales especializados y el uso de tecnología de punta para detectar documentos falsificados y otros engaños.

Frontex ha establecido un sistema confiable de recolección de información, análisis e intercambio con Europol¹⁴⁵ y otros socios, recibe información actualizada de más de 130 aeropuertos y proporciona una descripción semanal europea de la situación en las fronteras aéreas de Europa, junto con alertas rápidas sobre nuevas tendencias y documentos falsos.¹⁴⁶

Las operaciones que realiza Frontex se sitúan en tres distintas áreas: mar, tierra y aire cada una tiene sus distintas características por ejemplo en el mar los oficiales son desplegados en los puertos marítimos para que puedan detectar y recolectar información sobre las personas que van a llegar a territorio de la Unión Europea.

En la tierra, los puntos donde hay una mayor concentración de agentes es en las entradas al territorio por carreteras y vías de tren, es importante que los

¹⁴⁵ Es la agencia de la Unión Europea en materia policial, su principal objetivo es contribuir a la consecución de una Europa más segura para beneficio de todos los ciudadanos de la UE.

¹⁴⁶ Ídem.

oficiales encargados de realizar estas intervenciones sepan identificar cuando un carro es robado, cuando las placas son falsas para poder detener a más personas al momento de cruzar la frontera.

Las operaciones que se realizan en el aire, son más reducidas y más fáciles de aplicar ya que sus puntos de intervención son los aeropuertos principalmente, aunque actualmente hay algunas personas que se dedican a la falsificación de pasaportes y es por eso que la UE ha invertido dinero en mejorar la seguridad de sus pasaportes, se han agregado distintivos, y ha hecho uso de tecnología para la detección de documentos falsos.

2.6.4 Retorno

Frontex, se ha convertido en un actor esencial a nivel europeo en cuanto a migración, asumiendo nuevas responsabilidades y herramientas relacionadas con los retornos de las personas que han agotado todas las vías legales para legitimar su permanencia dentro de la UE, esto ha llevado a un aumento significativo en el número de extranjeros que Frontex ha ayudado a regresar en los últimos años a sus respectivos países.

Frontex es responsable de la coordinación de las operaciones de retorno a nivel técnico y operativo, incluidas las salidas voluntarias, esto significa que la Agencia ofrece apoyo en la organización e implementación, incluida la financiación o cofinanciación de las operaciones de retorno organizadas desde los Estados miembros.

La Agencia entra en acción cuando los ciudadanos no pertenecientes a la UE que han agotado todas las vías legales para permanecer en la UE o que han cometido delitos en un Estado miembro, reciben una decisión de retorno de un tribunal o las autoridades competentes de los Estados miembros.

Según Eurostat¹⁴⁷, cada año alrededor de un cuarto de millón de personas están sujetas a tales pedidos, la gran mayoría de ellos se van voluntariamente, sin embargo, cuando los ciudadanos de países no pertenecientes a la UE que se alojan sin papeles se niegan a cumplir con la decisión de retorno y como último recurso pueden ser devueltos por la fuerza.

Frontex puede ayudar a los Estados miembros que lo soliciten para llevar a cabo operaciones de devolución a través de:

- organizar o coordinar operaciones de retorno tanto nacionales como conjuntas;
- asistencia a los Estados miembros tanto en operaciones de retorno forzado como en salidas voluntarias;
- organizar o coordinar la recogida de operaciones de retorno.¹⁴⁸

Frontex es responsable de la coordinación de las operaciones de retorno, pero es importante dejar claro que la decisión sobre quién debe devolverse siempre la toman las autoridades judiciales o administrativas de los Estados miembros.

Según la legislación europea, a la persona siempre se le ofrece la posibilidad de apelar contra esta decisión de devolución, Frontex no participa en los méritos de las decisiones de devolución emitidas por los Estados miembros ya que esta es responsabilidad exclusiva de los Estados miembros.¹⁴⁹

Las operaciones de retorno son una herramienta por medio de la cual la UE regresa a nacionales de terceros países a sus naciones, Frontex es el encargado de coordinar estas operaciones de retorno cuando las personas ya no tienen vías legales para permanecer en el territorio europeo, aunque Frontex es el encargado

¹⁴⁷ Es la oficina estadística de la Unión Europea situada en Luxemburgo, su misión es proporcionar estadísticas de alta calidad para Europa.

¹⁴⁸ Frontex, "Return", [En línea], disponible en: <https://frontex.europa.eu/operations/return/>, [fecha de consulta: 10 de abril de 2019].

¹⁴⁹ Ídem.

de realizar estas intervenciones, son los Estados miembros los que deciden si una persona sigue o no en su país.

Estas operaciones son importantes para mantener el control de entrada al territorio europeo de migrantes irregulares, asimismo sirven para detener otras cuestiones que se desarrollan en las regiones vecinas como la amenaza terrorista, el tráfico de drogas, la trata de personas, como se verá más adelante estas intervenciones han ayudado a reducir que estas personas lleguen por mar o tierra a costas europeas y asimismo se redujo el transporte de sustancias ilícitas.

Se tienen distintas operaciones de retorno, las cuales van a depender de la forma en la cual se van a realizar, a las personas que se van a mandar de regreso y de su estatus migratorio, ya que algunas son salidas voluntarias y otras deben dejar el territorio debido a que ya no tienen más posibilidades de quedarse. Asimismo, estas operaciones se pueden realizar de manera conjunta (entre varios países) o por un solo país.

Las operaciones de retorno forzoso, salidas voluntarias y readmisiones, Frontex establece las operaciones de retorno forzado de los Estados miembros, también puede proponer la coordinación u organización de los retornos por iniciativa propia, además Frontex brinda asistencia con partidas voluntarias de ciudadanos no pertenecientes a la UE que están sujetos a decisiones de retorno individuales con un período determinado para la salida voluntaria.

La agencia también puede brindar apoyo a los Estados miembros en las operaciones de readmisión al proporcionarles oficiales de transporte y escolta a los Estados miembros.

Las operaciones conjuntas de devolución, la mayoría de los Estados miembros organizan las operaciones de retorno individualmente, sin embargo, existe la posibilidad de que dos o más países organicen una operación de devolución conjunta y si un Estado miembro organiza una operación de retorno por aire a un país específico de retorno y tiene alguna capacidad de repuesto en el avión, puede invitar a otros Estados miembros a participar.

El Estado miembro que organiza esto, informa a Frontex sobre su intención de realizar un vuelo de regreso y solicita su asistencia para coordinar esta operación y de esa manera Frontex envía esta información a todos los demás Estados miembros.

Los repatriados están acompañados por oficiales de escolta de los diferentes Estados miembros que participan en la operación, personal médico y traductores, los Estados miembros supervisarán cada operación de devolución de acuerdo con la legislación de la UE.¹⁵⁰

Los grupos de expertos en devolución como parte del nuevo mandato ampliado sobre devoluciones, Frontex ha creado tres grupos de expertos en devolución que apoyan la devolución de nacionales de países no pertenecientes a la UE de los Estados miembros: monitores de devolución, acompañantes de devolución y especialistas en devolución, los expertos designados por los Estados miembros están a disposición de Frontex y pueden ser enviados a un Estado miembro de acogida a petición suya.

Estos expertos se despliegan en operaciones de retorno o intervenciones de retorno coordinadas por la Agencia para llevar a cabo tareas específicas, como ayudar en la adquisición de documentos de viaje de países no pertenecientes a la UE y facilitar la cooperación consular, o para proporcionar a los Estados miembros recursos adicionales para acompañar a los retornados, así como para cumplir con su obligación de monitorear las operaciones de devolución forzada. Algunos de los expertos tienen experiencia específica en protección infantil.

Se dan seguimiento de las operaciones de retorno, todas las operaciones de devolución deben ser monitoreadas de acuerdo con la legislación de la UE y un encargado de devolución forzada debe entregar un informe a la Agencia y a todos los Estados miembros involucrados en la operación dada, el seguimiento abarca toda la operación de retorno, desde la fase previa a la salida hasta la entrega de los retornados en el país de retorno fuera de la UE.

¹⁵⁰ Ídem.

Frontex desempeña un papel en la coordinación de las actividades relacionadas con el retorno de los Estados miembros, además la Agencia coordina el uso de los sistemas y actividades de informática que permiten el intercambio de información entre los Estados miembros en cuestiones de retorno.

La Agencia apoya y facilita la cooperación entre los Estados miembros y los países no pertenecientes a la UE en el campo de la identificación: el establecimiento de la nacionalidad, la adquisición de documentos de viaje y el suministro de información práctica sobre los países de retorno, aquellos Estados miembros que experimentan desafíos particulares relacionados con sus sistemas de retorno reciben asistencia técnica y operativa específica, basada en necesidades claramente identificadas.¹⁵¹

Las operaciones de retorno de Frontex se dividen en: forzoso, salidas voluntarias y readmisiones cada una de estas es organizada y creada por el Estado miembro en el cual se encuentren las personas, Frontex se dedica a brindar apoyo en la coordinación y en verificar que se cumplan las medidas necesarias.

También es importante destacar que cada una de estas tendrá un valor diferente ya que un retorno forzoso es porque a la persona ya se le agotó el tiempo de permanecer en el territorio y ya no encuentra alguna vía legal para alargar su estancia, las salidas voluntarias son aquellas donde los implicados deciden regresar a su país sin interponer fuerza y acatando las disposiciones del Estado miembro.

Por su lado las readmisiones se cumplen cuando aquellas personas regresan a su país y después quieren regresar a la Unión Europea pero esta vez de manera legal y presentando sus documentos. Estas operaciones pueden ser realizadas de forma conjunta o individual, la primera es conveniente cuando varios Estados tienen en su territorio a personas de una misma nacionalidad, los juntan y a todos los mandan al mismo tiempo, ahorrando dinero en el traslado.

¹⁵¹ Ídem.

En estas operaciones se incluyen agentes especializados en monitorear, acompañar y asegurarse de que los migrantes lleguen a su país natal en las condiciones correctas. Asimismo, estas intervenciones son monitoreadas por Frontex y los países miembros son los encargados de enviar un reporte con la información de las personas que van a bordo, y de cómo se desarrolló el retorno.

Esto es importante ya que, de esta manera, la Agencia constata de que las personas que estaban de manera irregular en el territorio europeo, fueron devueltas a su país de origen sin sufrir ningún tipo de percance y siempre respetando sus derechos fundamentales.

2.7 Funciones de la Guardia Europea de Costas y Fronteras

La cooperación europea en funciones de guardacostas comprende tareas relacionadas con la seguridad y protección en el mar, tales como búsqueda y rescate, control de fronteras, control de pesquerías, actividades aduaneras, aplicación de la ley y protección ambiental.

Las agencias implicadas en funciones de guardacostas a nivel europeo, son tres agencias que apoyan a las autoridades nacionales en el desempeño de sus tareas de guardacostas:

- La Agencia Europea Guardia de Costas y Fronteras (Frontex), con sede en Varsovia, Polonia.
- La Agencia Europea de Control de la Pesca (EFCA), con sede en Vigo, España.
- La Agencia Europea de Seguridad Marítima (EMSA), con sede en Lisboa, Portugal.

Estas tres agencias cooperan ya que el mar que rodea a Europa cuenta con una amplia gama de actividades como: el transporte nacional e internacional de mercancías y pasajeros, la pesca, la producción de petróleo y gas, así como el turismo y las actividades recreativas, al mismo tiempo está expuesto a una serie

de riesgos como: accidentes, contaminación marina, pesca ilegal, terrorismo, piratería, tráfico de personas y otros delitos transfronterizos.¹⁵²

En la Unión Europea, hay varias autoridades responsables de diferentes funciones de guardacostas y más de 400 autoridades civiles y militares de los Estados miembros que trabajan las 24 horas del día para garantizar que las actividades que se desarrollan en el mar sean legales, seguras y que cuiden el medio ambiente.

Frontex, EFCA y EMSA apoyan a los Estados miembros con servicios de intercambio de información, vigilancia y comunicación, actividades de creación de capacidad, así como análisis de riesgos e intercambio de información sobre amenazas en el ámbito marítimo.

Las tres agencias trabajan en operaciones llamadas de multipropósito, donde realizan actividades que apoyan varias funciones de guardacostas en la misma operación, los buques y aeronaves que participan en las operaciones de Frontex también recopilan y comparten información relevante para el control de la pesca, la detección de la contaminación y el cumplimiento de las regulaciones marítimas por parte de las autoridades y agencias nacionales respectivas.¹⁵³

De manera similar, Frontex puede utilizar los servicios de aeronaves pilotadas remotamente desplegadas por EMSA para la vigilancia de fronteras, EFCA para el control de pesquerías y las autoridades en sus respectivas áreas de competencia, cada agencia europea apoya la cooperación europea en funciones de guardacostas con diferentes objetivos y responsabilidades, por ejemplo:

- Frontex tiene como objetivo mejorar la gestión de las fronteras exteriores para garantizar un alto nivel de seguridad interna en la UE y hacer frente a la delincuencia transfronteriza.

¹⁵² Frontex, “European Coast Guard Functions”, [En línea], disponible en: <https://frontex.europa.eu/operations/european-coast-guard-functions/>, [fecha de consulta: 15 de abril de 2019].

¹⁵³ Frontex, [Frontex], (2017, abril, 18), Coast Guard Functions, [Archivo de video], disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=TBznMZChim8>

- EFCA se centra en la coordinación operativa de las actividades de control e inspección de pesqueras que contribuyen a la igualdad de condiciones para la industria pesquera y para la pesca sostenible.
- EMSA se centra en mejorar la seguridad marítima, la seguridad y la prevención de la contaminación de origen de los buques, también apoya las operaciones de respuesta a la contaminación marina causada por los buques y por las instalaciones de petróleo y gas.¹⁵⁴

El que haya tres agencias las cuales cada una se encarga de una actividad en específico como son: la migración, la pesca, seguridad marítima pero que al mismo tiempo se interrelacionen, es de suma importancia, ya que cada una puede poner su empeño en su objetivo, pero al mismo tiempo ayudar a la otra Agencia a identificar puntos donde están sucediendo actos ilícitos.

Además, gracias al servicio de información de la Unión Europea es más sencillo que entre las Agencias se manden la información sobre personas que son buscadas, de algún cargamento que parezca sospechoso o que algún barco se encuentre contaminando el océano.

2.8 Presupuesto

Después de la creación de la Guardia Europea de Costas y Fronteras, el presupuesto para Frontex tuvo algunos cambios, los ingresos de la Agencia incluirán una subvención de la Unión inscrita en el presupuesto general de la Unión Europea, de igual manera:

- una contribución de los países relacionados con la ejecución, la aplicación y el desarrollo del Espacio Schengen según lo previsto en las disposiciones correspondientes en las que se especifica la contribución financiera;
- financiación de la Unión en forma de convenios de delegación o subvenciones ad hoc de conformidad con sus normas financieras y con las disposiciones de los instrumentos pertinentes de apoyo a las políticas de la Unión;

¹⁵⁴ Óp. Cit.

- las tasas percibidas como retribución de sus servicios; y
- las eventuales contribuciones voluntarias de los Estados miembros.¹⁵⁵

Entre los gastos de la Agencia se incluirán los gastos de personal, administrativos, de infraestructura y operativos, el Director Ejecutivo elaborará un proyecto de estado de previsiones de ingresos y gastos de la Agencia para el ejercicio financiero siguiente, que incluirá la plantilla de personal y lo remitirá al Consejo de Administración.

Los ingresos y los gastos deberán estar equilibrados, basándose en la estimación, la Comisión incluirá en el proyecto de presupuesto general de la Unión Europea las cantidades que estime necesarias para la plantilla de personal y el importe de la subvención con cargo al presupuesto general y lo presentará ante la autoridad presupuestaria.

La autoridad presupuestaria autorizará los créditos necesarios para la subvención destinada a la Agencia y aprobará la plantilla de personal de la Agencia, cualquier modificación del presupuesto, incluida la plantilla de personal estará sujeta a este mismo procedimiento.

Con el objetivo de financiar el despliegue de intervenciones fronterizas rápidas e intervenciones de retorno, el presupuesto de la Agencia aprobado por el Consejo de Administración incluirá un contingente operativo financiero del 4 % de la asignación prevista para las actividades operativas, este contingente debe mantenerse durante todo el año.¹⁵⁶

Para la lucha contra el fraude, la corrupción y otras actividades, se aplicarán las disposiciones del Reglamento UE, Euratom no.883/2013, la Agencia se adherirá al Acuerdo Interinstitucional relativo a las investigaciones internas

¹⁵⁵ Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, “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) no.863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) no.2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo”, [En línea], disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R1624&from=EN#d1e859-1-1>, [fecha de consulta: 18 de abril de 2019].

¹⁵⁶ Ídem.

efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), y aprobará las disposiciones correspondientes aplicables a todos los empleados de la Agencia.

El Tribunal de Cuentas¹⁵⁷ tendrá el poder de auditar, sobre la base de documentos y de inspecciones, a todos los beneficiarios de subvenciones, contratistas y subcontratistas que hayan recibido fondos de la Unión a través de la Agencia.

La OLAF podrá realizar investigaciones con el fin de determinar si ha habido fraude, corrupción o cualquier otra actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión en el marco de un acuerdo de subvención o de una decisión subvención o de un contrato financiados por la Agencia.¹⁵⁸

La Guardia Europea de Costas y Fronteras se dotará no solo de personal sino también del equipamiento policial necesario para patrullar y controlar por vía terrestre, aérea y marítima y se contempla iniciar con 2,200 millones de euros entre 2021-2027 para la compra de vehículos, embarcaciones, avionetas o helicópteros.

“De esta manera, no nos toparemos con situaciones en las que la eficiencia de nuestras operaciones se ve reducida por la falta de equipamiento o recursos cuando los Estados miembros no responden a tiempo a nuestra petición de material o simplemente no aportan nada.”¹⁵⁹

La adquisición de material policiaco y de transporte refleja las necesidades que se tienen en la Agencia, ya que el presupuesto para material era de 40 millones de euros y solo permitía adquirir equipamiento medio o pequeño, ahora con 2,200 millones se podrá adquirir material de mayor envergadura.

¹⁵⁷ El Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) en su calidad de auditor externo independiente de la UE, vela por los intereses de los contribuyentes europeos, aunque el TCE no tiene capacidad jurídica, contribuye a mejorar la gestión del presupuesto de la UE por parte de la Comisión Europea e informa sobre las finanzas de la UE.

¹⁵⁸ *Ibidem*.

¹⁵⁹ Dimitris Avramopoulos, comisionario europeo de migración.

La Comisión calcula que esas compras acelerarán también la incorporación de más personal, el cual es necesario para la utilización de vehículos, naves o aeroplanos, en la actualidad Frontex depende totalmente para las operaciones de las aportaciones voluntarias de los Estados, que en raras ocasiones cubren las necesidades.

En 2018, según la Comisión solo se cubrió el 49% de los recursos humanos solicitados y del 45% del equipamiento, además los Estados solo ofrecen sus recursos para lugares y períodos concretos, lo que limita la posibilidad de la Agencia de cambiar rápidamente los despliegues hacia zonas donde hagan falta.¹⁶⁰

El presupuesto de la Agencia es importante debido a las crisis migratorias que se pueden dar en distintos puntos de las fronteras de la UE, desafortunadamente los Estados miembros aún no logran dar todo el apoyo para que sus fronteras exteriores estén vigiladas de mejor manera y con un buen equipo técnico.

¹⁶⁰ De Miguel, Bernardo, (13 de septiembre de 2018), “2.000 millones de inversión para la policía europea de fronteras”, El País, disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/09/13/actualidad/1536869067_394128.html, [fecha de consulta: 19 de abril de 2019].

Capítulo 3. Frontex frente a la migración en el Mediterráneo

Cuando un país en las fronteras exteriores de la Unión Europea sufre de problemas como piratería, inmigración irregular, contrabando de drogas, tráfico de personas, etc., Frontex es el encargado de coordinar la asistencia que prestan otros Estados miembros, reuniendo sus recursos para realizar una operación conjunta.

Existen tres categorías para estas operaciones conjuntas de Frontex, que corresponden a los tres tipos de fronteras: mar, tierra y aire, todas siguen el mismo ciclo, el cual nos dice que en una primera fase se lleva a cabo la planificación, el cual contiene el análisis de riesgos, las consultas y un plan operacional, en una segunda fase la implementación y por último la evaluación.

El análisis de riesgos, como ya se ha señalado anteriormente, es el punto de partida de todas las actividades de Frontex, la Agencia reúne información de diferentes fuentes como son los organismos internacionales de control de fronteras de los países miembros de la UE, de organismos internacionales, de universidades o de medios de comunicación.

Esta información sirve para preparar informes sobre la situación de las fronteras exteriores de la UE, en donde se identifican vulnerabilidades o acciones a tomar, se formulan recomendaciones ya se trate de tráfico de drogas o de seres humanos o de una situación de crisis o emergencia que provoque un fuerte aumento del número de solicitantes de asilo y basándose en esta información Frontex planea una respuesta adecuada.

3.1 Operaciones conjuntas en el mar

Los controles fronterizos que son realizados en los puntos de cruce de fronteras, en los puertos, la vigilancia de fronteras que se lleva a cabo en el mar y las operaciones conjuntas coordinadas por Frontex representan las operaciones de Búsqueda y Rescate más grandes de Europa, sin embargo, uno de los principales

objetivos de Frontex sigue siendo establecer soluciones a largo plazo para el control de las fronteras comunes.

Una de las propuestas nace en el año 2007 con la creación de la Red Europea de Patrullas (EPN por sus siglas en inglés), la EPN es la encargada de coordinar los esfuerzos entre los Estados miembros y las Agencias para abordar los problemas del mar Mediterráneo.¹⁶¹

La creación de esta red es el primer intento de implementar conjuntamente un sistema de vigilancia de las fronteras marítimas del sur de la UE, la cual permitirá que los Estados miembros implicados, es decir todos los Estados ribereños del Mediterráneo, más Portugal usen sus recursos de forma más eficiente.

Además, la red hace que los países participantes intercambien información de forma regular y desarrollen un espíritu de cooperación conjunta, la EPN es una parte importante de los esfuerzos a nivel europeo para establecer una gestión adecuada de las fronteras marítimas externas de la UE, ya que permite una sincronización de las medidas nacionales de los países comunitarios y su posterior integración en acciones a nivel comunitario.

La puesta en marcha de esta red se realiza en dos fases:

La primera es el lanzamiento de la EPN sobre la base de las actuales actividades de patrulla que realizan los países comunitarios en áreas concretas del Mediterráneo y el Atlántico, estas tareas se planifican y realizan de forma coordinada a través del sistema de puntos de contacto en cada país comunitario junto con Frontex.

La creación de la red permite que no haya patrullas de diferentes países en una misma zona y también facilita una distribución efectiva de la información recogida. En la segunda fase, la red se desarrolla con la creación de una

¹⁶¹ Rodríguez, Claudia, "La vigilancia de las fronteras marítimas de los Estados Miembros de la Unión Europea. La agencia Frontex", [En línea], disponible en: http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/66877/1/Claudia_Rodriguez_TFM.pdf, [fecha de consulta: 13 de abril de 2019].

estructura propia, dotada de Centros Nacionales de Coordinación, así como con el reforzamiento de la cooperación entre los países comunitarios que participen en la red.

Los medios que se usen en estas patrullas serán nacionales, ya que los medios ofrecidos por los Estados miembros a Frontex (aviones, helicópteros, buques y equipos técnicos) todavía no son operativos, participan en esta iniciativa Portugal, España, Francia, Italia, Eslovenia, Grecia, Chipre y Malta.¹⁶²

La iniciativa para llevar a cabo una operación conjunta o proyecto piloto recaía en los Estados miembros, quienes presentaban su propuesta a Frontex para que evaluara y aprobara la propuesta de operación, después con la reforma que se hizo en el año 2011 se modifica en el Reglamento esta práctica y se incluye la posibilidad de que Frontex tenga iniciativa de ejecutar una operación conjunta o proyecto piloto previo acuerdo con los Estados afectados y de acogida.

Independientemente de quien tenga la iniciativa de realizar una operación, es la Unidad de Análisis de Riesgo quien se encarga de evaluar y dar una recomendación al Director Ejecutivo señalando los objetivos, indicadores y resultados previstos de la operación, quién a su vez lo eleva al Consejo de Administración.

La recomendación elevada a los Estados miembros se discute en una reunión de planificación, donde estos podrán exponer sus observaciones y se determinará el Estado anfitrión y los Estados participantes, una vez elegido el Estado anfitrión, este deberá junto al Director Ejecutivo redactar y finalizar el plan operativo que deberá trasladarse a la Unidad competente en la sede de Frontex, dependiendo de si es una operación en tierra, aire o mar.¹⁶³

La ejecución de la operación será dirigida por un Coordinador, el cual será elegido específicamente para esa operación, donde deberá asumir la

¹⁶² EFE, “Frontex pone en marcha la Red Europea de Patrullas marítimas”, [En línea], disponible en: <https://www.elmundo.es/elmundo/2007/05/23/internacional/1179954254.html>, [fecha de consulta: 15 de abril de 2019].

¹⁶³ Óp. cit.

responsabilidad y supervisar la cooperación entre los oficiales participantes. En las operaciones marítimas el Analista de Frontex designado que se desplazará del Centro de Situación Frontex al Centro Internacional de Coordinación ubicado en el Estado anfitrión en donde se ejecuta la operación.

La función de este Coordinador es la de implementar el plan operativo, coordinar el desarrollo de las mismas en las respectivas áreas, recibir informes desde el lugar y coleccionar y evaluar datos e informes.

La información obtenida se remite al Centro de Situación Frontex, que en caso de peligro emitirá una alerta a los Estados miembros, en el caso de que la operación de control y vigilancia se convierta en una operación de búsqueda y rescate, ésta pasará a ser dirigida por el Centro de Coordinación de Rescate responsable del área geográfica en la que se producirá la operación de búsqueda y rescate y pasará a ser una operación conjunta.

En estas operaciones, el Estado miembro anfitrión o Frontex serán los que asuman la obligación de presentar un plan de operaciones en el que conste la duración, las áreas geográficas de acción y los recursos humanos y técnicos que se consideran necesarios. Asimismo, los Estados participantes también deberán colaborar poniendo medios humanos y técnicos a disposición de Frontex y deben garantizar los derechos fundamentales y obligaciones de protección internacional.

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

De igual manera, se sabe y se encuentra reflejado en los análisis de las operaciones realizadas que algunas de estas operaciones no se han realizado propiamente en la frontera exterior de la UE sino en aguas internacionales e incluso en aguas correspondientes a terceros países, por lo que en algunas

ocasiones resulta complicado determinar la capacidad y mandato de Frontex para actuar en las mismas.¹⁶⁴

Frontex, divide el Mar Mediterráneo en tres secciones debido a que de esta manera, es más fácil identificar el área en el cual se necesita más apoyo y para tener en cuenta las rutas migratorias más usadas para llegar a la Unión Europea, estas divisiones son:

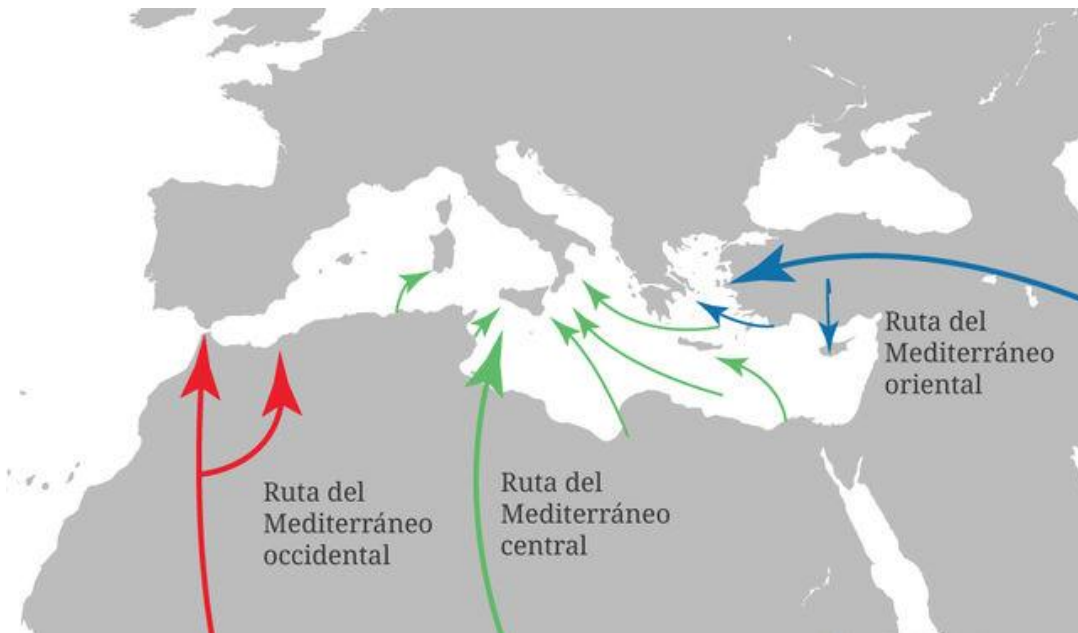
- Mediterráneo occidental: En los últimos años, el número de inmigrantes irregulares detectados en la ruta del Mediterráneo occidental, que se extiende a través del mar entre España y Marruecos, ha aumentado significativamente y este camino también ha sido la ruta principal utilizada por las redes criminales para contrabandear drogas a la Europa.¹⁶⁵
- Mediterráneo central: El tramo del mar Mediterráneo entre el norte de África e Italia ha sido utilizado por cientos de miles de migrantes en los últimos años, a pesar de que registró una gran caída en el número de detecciones de migrantes irregulares desde el verano de 2017.¹⁶⁶
- Mediterráneo oriental: Esta ruta, ha sido utilizada durante muchos años como camino de entrada a Europa, y vio la mayor ola migratoria del continente desde la Segunda Guerra Mundial, cuando 885,000 migrantes la utilizaron para llegar a la UE en 2015, desde entonces, el número de llegadas irregulares en esta ruta se ha ido desplomado gracias a la aplicación de la Declaración Turquía-UE en marzo de 2016.¹⁶⁷

¹⁶⁴ *Ibíd.*

¹⁶⁵ Frontex, “Migratory Routes”, [En línea], disponible en: <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-routes/western-mediterranean-route/>, [fecha de consulta: 17 de abril de 2019].

¹⁶⁶ *Ibíd.*

¹⁶⁷ *Ibíd.*



Fuente: “Así han cambiado en los últimos meses las rutas migratorias hacia Europa”, disponible en: https://www.eldiario.es/desalambre/DATOS-cambiado-emprenden-refugiados-Europa_0_712878918.html

La ruta occidental cruza el estrecho de Gibraltar, donde como en el caso de Senegal y Mauritania, pequeñas embarcaciones conocidas como pateras, parten de las costas de Marruecos en destino a las costas de Huelva en España, en las ciudades de Ceuta y Melilla se ha construido una valla para evitar la entrada de personas.

La ruta central del Mediterráneo es utilizada por inmigrantes procedentes del cuerno de África, Túnez y Libia y que llegan a las costas de Sicilia y la isla de Lampedusa, así como a Malta. Siria y Eritrea son los dos países de origen de la mayoría de estos flujos, a los que hay que añadir un importante número de personas procedentes de países subsaharianos, de los que destaca Nigeria.

Finalmente, la ruta oriental cruza Turquía para entrar a la UE por Grecia, llegando tanto a través de la frontera terrestre, como por vía marítima a las islas más cercanas a la costa turca, también Chipre era un puerto de llegada, así como la frontera terrestre con el sur de Bulgaria. Esta ruta empieza a ser significativa a

partir de 2006 donde refugiados somalís, afganos y también de Bangladesh se mezclan con inmigrantes sub-saharianos.¹⁶⁸

Es importante tener en cuenta esta diferenciación ya que en este estudio nos enfocaremos a lo sucedido con la Ruta del Mediterráneo occidental (España) y el Mediterráneo central (Italia), que son algunos de los puntos en dónde Frontex ha tenido que desplazar aviones o buques en las operaciones conjuntas.

Se inicia con España debido a que sus operaciones en el Mediterráneo siempre han estado presentes, para la detención de personas que quieren llegar a su territorio por medio de pateras, asimismo estas intervenciones han servido para la trata de personas y tráfico de sustancias ilegales.

En Italia la situación es distinta porque las operaciones en el Mediterráneo se iniciaron después de que varias personas perdieran la vida al tratar de llegar a la isla italiana de Lampedusa, es en ese momento cuando se dieron cuenta de la situación que estas personas pasan en el mar.

3.2 España y sus operaciones

El área que se extiende entre España y Marruecos, conocida como la ruta del Mediterráneo occidental, ha sido utilizada durante mucho tiempo por los migrantes y por muchos años ha sido la ruta principal utilizada por las redes criminales para contrabandear narcóticos a la UE.

La cooperación entre España, Marruecos y Argelia y su papel activo en la vigilancia de fronteras es un factor importante para el control de los flujos migratorios en el Mediterráneo occidental, sin embargo, ha habido un aumento constante en la migración irregular desde el continente africano, especialmente desde el oeste de África.

¹⁶⁸ Aragall, Xavier, “Refugiados e inmigrantes en el Mediterráneo” [En línea], disponible en: <https://www.iemed.org/sala-de-premsa/iemed-als-mitjans/refugiados-e-inmigrantes-en-el-mediterraneo>, [Fecha de consulta: 17 de abril de 2019].

Las principales razones de este aumento es la inestabilidad en los países de origen y tránsito, a pesar del aumento de los precios del contrabando, la Ruta del Mediterráneo occidental es aún más asequible en comparación con otras rutas marítimas, asimismo un factor importante en este contexto es la corta distancia entre los puntos de partida y las costas españolas.

El uso reciente de lanchas rápidas, que generalmente están involucradas en el contrabando de hachís, pueden transportar a un gran número de migrantes en un menor tiempo, esto podría ser otra razón en el creciente número de llegadas, además del desmantelamiento de campamentos de inmigrantes improvisados en Marruecos y Argelia podría ser un factor de empuje para desplazar a los migrantes a otras áreas.

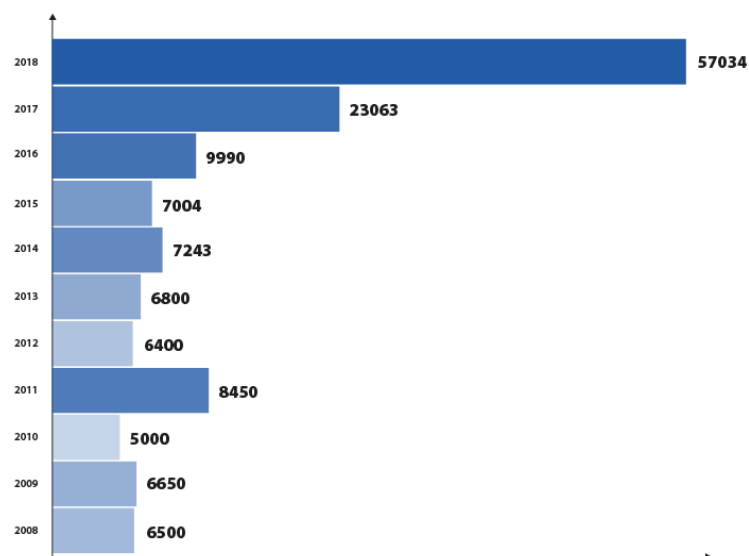
De la misma manera, las remesas enviadas por los migrantes a sus familias u hogares son algunos de los muchos factores de atracción, los familiares o amigos que han hecho el cruce a menudo brindan contactos de contrabandistas confiables en los países de salida.¹⁶⁹

La década pasada, la gran mayoría de los migrantes que viajaban desde Marruecos a España eran inmigrantes económicos de Argelia y Marruecos, con la esperanza de encontrar trabajo en Europa, desde entonces se les han ido uniendo cada vez más migrantes subsaharianos, desplazados hacia el norte por conflictos en Malí, Sudán, Camerún, Nigeria, Chad y la República Centroafricana.

En los últimos años, la cantidad de cruces fronterizos irregulares detectados en el Mediterráneo occidental casi se triplicó en comparación con el mismo período de años anteriores, ya que se registraron las mayores migraciones en esta ruta desde el año 2009, los migrantes de Costa de Marfil, Guinea y Gambia fueron responsables de este gran número de llegadas. (Ver Gráfica 1).

¹⁶⁹ Frontex, “Focus”, [En línea], disponible en: <https://frontex.europa.eu/media-centre/focus/focus-on-western-mediterranean-route-frontex-in-spain-isGpCE>, [fecha de consulta: 20 de abril de 2019].

Gráfica 1. Detenciones en la Ruta del Mediterráneo occidental (2008-2018)



Fuente: “Illegal border crossings on the Western Mediterranean route (sea and land) in numbers”, disponible en: <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-routes/western-mediterranean-route>

Algunos de los principales desafíos para el control de la frontera también incluyen combatir diferentes tipos de delitos transfronterizos y la expansión de las actividades terroristas en el norte de África.

En África occidental, la mayoría de los migrantes se dirigen a Argelia y Marruecos a través de Agadez, la ciudad más grande de Níger y hogar de muchas redes de contrabando¹⁷⁰, también hay otras rutas terrestres desde África occidental que conducen a lo largo de la costa occidental del Sahara Occidental y Marruecos, a través de Mauritania y el desierto en Marruecos.

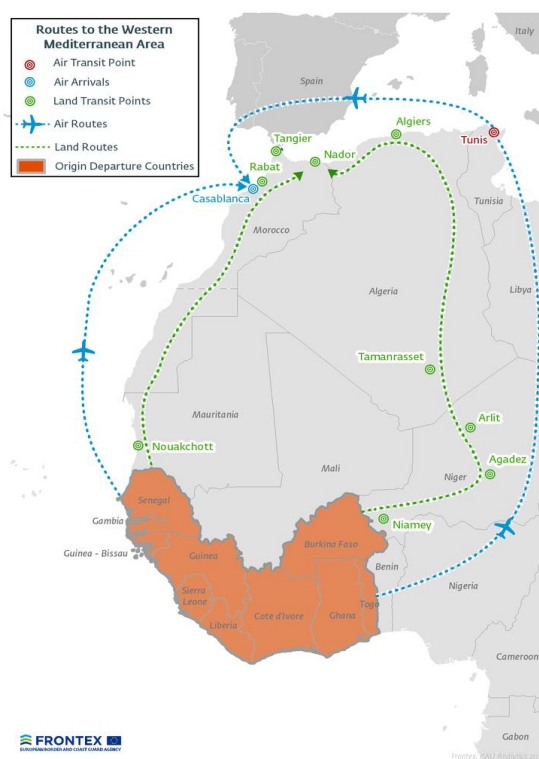
Hay una ruta alterna a través de Malí, pero es considerada demasiado peligrosa, de igual manera los migrantes más ricos pueden volar directamente a Casablanca desde los países de África occidental y luego a Tánger o Europa a través del Estrecho de Gibraltar.

¹⁷⁰ University of Cambridge, “Human smugglers operate as ‘independent traders’, study finds” [En línea], disponible en: <https://www.cam.ac.uk/research/news/human-smugglers-operate-as-independent-traders-study-finds> [Fecha de consulta: 20 de abril de 2019].

Marruecos y Argelia son países tanto de tránsito como de origen y en 2017, Marruecos sigue siendo el principal país de salida para los migrantes que desean llegar a la costa sur de España. (Ver Mapa 3).¹⁷¹

Hay una variedad de rutas dentro del continente africano, las cuales deberían ser vigiladas por los gobiernos para que no se permitan estos grandes movimientos de personas o que las redes de contrabando se aprovechen de las personas que buscan una mejor calidad de vida.

Mapa 3. Rutas del Mediterráneo occidental



Fuente: “Routes to the Western Mediterranean Area”, disponible en: <https://frontex.europa.eu/media-centre/focus/focus-on-western-mediterranean-route-frontex-in-spain-isGpCE>

En el Estrecho de Gibraltar, algunos inmigrantes también organizan el cruce en botes de goma de juguete, el medio de transporte más barato y peligroso

¹⁷¹ Frontex, “Focus on Western Mediterranean route: Frontex in Spain”, [En línea], disponible en: <https://frontex.europa.eu/media-centre/focus/focus-on-western-mediterranean-route-frontex-in-spain-isGpCE>, [fecha de consulta: 22 de abril de 2019].

utilizado en esta ruta ya que en esta parte del mar Mediterráneo, el cruce depende en gran medida de las condiciones climáticas.

Los lugares de salida y los tipos de embarcaciones utilizados cambian constantemente, los botes de juguete, generalmente utilizados en las vacaciones de verano, no son aptos para las condiciones de alta mar y llevan alrededor de doce a quince personas y se pueden volcar en cuestión de minutos.

Una opción más costosa, que generalmente es elegida por los migrantes marroquíes, son botes inflables con motores potentes que pueden cruzar a España rápidamente y pueden transportar de 30 a 60 migrantes.¹⁷²

Debido a este fenómeno que ocurre en las aguas territoriales de España y en esa parte del Mediterráneo, este país decidió implementar en el año 2006 un proyecto con el cual pretendía dar fin a la llegada de inmigrantes a sus costas.

3.2.1 Operación Seahorse

La operación Seahorse (2006-2008) es el término que se le da a una serie de intervenciones de vigilancia financiadas por la Comisión Europea, específicamente por Europe Aid, bajo sus programas de AENEAS y el programa de cooperación con terceros países en las áreas de migración y asilo.

Este proyecto, cuyo objetivo es el control de la migración irregular en las rutas marítimas, nació como resultado de la aprobación de las medidas de “Global Approach to Migration” por el Consejo Europeo en diciembre de 2005 en el cual España ha mostrado su apoyo a la elaboración de sugerencias de políticas y ha manifestado su interés por participar y contribuir a las medidas adoptadas.

Los objetivos del proyecto eran:

- Promover la colaboración regional y el diálogo sobre la gestión de los flujos migratorios, incluidos el tránsito y la migración, la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos.

¹⁷² *Ibíd.*

- Fomentar la cooperación interregional en materia de gestión y control de fronteras.
- Desarrollo de capacitación para el personal que se ocupa de cuestiones de migración.
- Evaluar la capacidad para implementar los controles fronterizos y a su vez mejorar la gestión de los mismos, mediante la cooperación operativa.

Las actividades a realizar eran:

- Organizar reuniones anuales África-Europa fomentando la coordinación, el diálogo, el intercambio de experiencias e información entre los servicios especializados de las administraciones nacionales.
- Las autoridades españolas visitarían a los países africanos interesados para facilitar el éxito y la preparación de las reuniones internacionales.
- Impartir cursos de formación sobre inmigración irregular.
- Cursos de formación específicos para el Servicio Marítimo de Mauritania.
- Iniciar una red de Oficiales de Enlace.
- Empezar patrullas conjuntas con los servicios marroquíes.

Resultados de la operación:

- Una mejora en la capacidad de las administraciones nacionales, incluida la capacidad de gestión y cooperación entre las instituciones competentes en materia de asilo y gestión de la migración a nivel nacional e internacional.
- Concientización sobre la importancia de la migración en esta área geográfica.
- Se intensificó el diálogo y la colaboración entre terceros países y la Unión Europea sobre la cuestión de la migración.

- Se mejoraron las capacidades para recopilar y procesar datos sobre los flujos migratorios y las capacidades del personal a cargo de la gestión de la migración.
- Mejora de la colaboración y los intercambios de información entre las administraciones pertinentes de los terceros países y los Estados miembros de la UE (España).¹⁷³

Seahorse lo implementó España a través del Ministerio del Interior y era gestionado por la Guardia Civil en el marco de la iniciativa Rutas Migratorias, que tiene como finalidad promover la cooperación entre los países de origen, de tránsito y de destino.

Los agentes de la Guardia Civil y los del Ministerio de Interior de España, mencionan que los conocidos “saltos a la valla”¹⁷⁴ significaron una cooperación bilateral más estrecha con los cuerpos de seguridad marroquí y detenciones masivas de inmigrantes subsaharianos en Marruecos, dicha respuesta policial conllevó un desplazamiento de los flujos migratorios hacia el Atlántico.

De igual manera, pequeñas embarcaciones de pesca conocidas como cayucos emprendían su viaje desde Mauritania y Senegal para cruzar a las Islas Canarias y los Representantes de Interior de España respondieron con una serie de operaciones conjuntas para interceptar e interrumpir dichos flujos, mientras, algunos Gobiernos europeos intentaban mantener negociaciones con países africanos para estrategias de cooperación en gestión migratoria.

España lanzó el Plan África, en el cual se firmaron doce nuevos acuerdos con diferentes países africanos, estableciendo o reanudando relaciones diplomáticas oficiales que no se tenían desde hace mucho, en este contexto

¹⁷³ Comisión Europea, “Aeneas programme. Programme for financial and technical assistance to third countries in the area of migration and asylum”, [En línea], disponible en: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/publication-aeneas-programme-projects-funded-2004-2006_en_7.pdf, [fecha de consulta: 24 de abril de 2019].

¹⁷⁴ Saltos de inmigrantes subsaharianos a los vallados de Ceuta y Melilla, los cuales están cada vez más estructurados y planificados por los inmigrantes, que suelen aprovechar momentos indicados por las mafias para llevarlos a cabo.

migratorio y diplomático se desarrolló una serie de operaciones de vigilancia fronteriza sin precedentes.¹⁷⁵

Asimismo, surge el proyecto de Centros de coordinación Seahorse cuyos objetivos eran:

- Establecer en los terceros países afectados una política eficaz para prevenir la migración irregular, incluidos los esfuerzos para detener el tráfico de seres humanos.

Las actividades que se llevaron a cabo:

- El proyecto tiene una fase inicial en la que se desarrollan estudios técnicos para la fundación de la red, incluidas algunas visitas a los países interesados.
- La segunda fase consiste en llevar a cabo y establecer la red, ya sea en el Centro de Cooperación de la Frontera Atlántica (SABCC por sus siglas en inglés), una nueva entidad con sede en Las Palmas (Islas Canarias) o a través de puntos de contacto locales de los países interesados.
- Un sistema de mantenimiento se incluye en una banda de satélite amplia durante un mínimo de cinco años para garantizar la continuidad del proyecto.
- Desarrollar la Coordinación Transnacional de los Servicios Centrales para luchar contra la inmigración irregular con el fin de fomentar la coordinación, el diálogo y el intercambio de experiencias e información entre los Servicios especializados de las Administraciones Nacionales.
- Continuar y mejorar la red de desarrollo de Oficiales de enlace para las fronteras marítimas en la Región.

¹⁷⁵ Fuhem Ecosocial, “La externalización de la frontera sur”, [En línea], disponible en: https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Boletin_ECOS/24/la-externalizacion-de-la-frontera-sur_PRODUCIONES_TRANSLOCALES_28sept2013.pdf, [fecha de consulta: 26 de abril de 2019].

- Incrementar la capacidad de las Autoridades y las organizaciones responsables para recopilar y analizar datos relacionados con la migración con el objetivo final de luchar contra el tráfico de seres humanos y la inmigración irregular.

Resultados de la operación:

- Mejora en las capacidades de las administraciones de terceros países, incluida la capacidad de gestión y cooperación entre las instituciones con competencia en asilo y migración a nivel nacional e internacional.
- Incrementa el diálogo y la colaboración entre terceros países y la Unión Europea en materia de migración.
- Aumentaron las capacidades para recopilar y procesar datos sobre los flujos migratorios y las capacidades del personal a cargo de la gestión de la migración.
- La colaboración y los intercambios de información entre las administraciones pertinentes de los terceros países y los Estados miembros mejoran y se amplían.¹⁷⁶

En el siguiente cuadro, se encuentra la cronología detallada de las diferentes fases de la Operación Seahorse y su seguimiento en el proyecto del Sahel Occidental, en la cual se encuentran los países participantes en cada proyecto y el presupuesto con el que contaban.

Cuadro 5.

Cronología Operación Seahorse			
Años	Operaciones	Financiamiento	Participantes
2006-2008	Proyecto	2.5 millones de euros (€).	España,

¹⁷⁶ Comisión Europea, “Aeneas programme. Programme for financial and technical assistance to third countries in the area of migration and asylum”, [En línea], disponible en: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/publication-aeneas-programme-projects-funded-2004-2006_en_7.pdf, [fecha de consulta: 27 de abril de 2019].

	Seahorse		Marruecos, Cabo Verde, Mauritania, Senegal,
2008-2009	Red Seahorse	2.5 millones de euros (€).	España, Mauritania, Senegal, Cabo Verde, Portugal y Marruecos
2009-2010	Centros de coordinación Seahorse	2.5 millones de euros (€).	España, Portugal, Marruecos, Mauritania, Senegal, Cabo Verde, Guinea Bissau, Gambia.
2012-2017	Seahorse Mediterráneo	2.2 millones de euros (€).	España, Francia, Italia, Malta, Portugal, Chipre, Grecia y Libia. Argelia, Túnez y Egipto (estos tres último se añadieron en 2014).

Fuente: Elaboración propia, con datos de: https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Boletin_ECOS/24/la-externalizacion-de-la-frontera-sur_PRODUCIONES_TRANSLOCALES_28sept2013.pdf

La primera y segunda fase Proyecto Seahorse y Red Seahorse, establecieron comunicación formal y regular entre las diferentes autoridades de seguridad a través de redes de satélite y el establecimiento de los puntos de contacto locales con la dotación de material de oficina y de ordenadores.

A esta le siguió, la fase de Centros de Coordinación Seahorse, que intentaba transformar los Centros de Coordinación a un Centro Regional de Canarias, el resultado de estos años de operaciones ha sido la profundización de

una serie de instituciones y prácticas que aseguran que la comunicación entre fuerzas continúe, así como las patrullas que mantienen las rutas cerradas.

La Coordinación está formada por diez unidades distribuidas entre los diferentes países participantes, estos centros están encargados de vigilar salidas desde las áreas de la costa y a través de la red de comunicaciones, coordinar misiones de intercepción entre las diferentes autoridades que patrullan la zona.

Las actividades de Seahorse y la persecución en las rutas migratorias llevaron a una nueva serie de operaciones policiales denominadas West Sahel (Sahel occidental), en este proyecto la intención era replicar la coordinación y comunicación entre las autoridades como en Seahorse, pero no en las costas y aguas territoriales, sino en las fronteras terrestres del oeste africano.

El objetivo es reforzar y vigilar las fronteras de Malí, Níger y las fronteras interiores de Senegal y Mauritania, Seahorse y West Sahel generaron debate, estudios de presupuestos y evaluaciones por parte de la Comisión Europea sobre la posible extensión de este modelo hacia el proyecto Seahorse Mediterráneo que extiende las lecciones aprendidas y modelos desarrollados en los proyectos Seahorse y West Sahel hacia todo el Mediterráneo.¹⁷⁷

El capitán de la Guardia Civil española Pablo Lorenzo, se encuentra en Saint Louis una ciudad en Senegal que hace frontera con Mauritania, en la cual hay 5 oficiales trabajando desde que en 2006 se firma el proyecto Seahorse, actualmente se cambió el nombre a Blue Sahel, el cual finaliza en diciembre de 2019.

Los agentes se encuentran en esta ciudad ya que es un punto de partida para las personas que quieren llegar a las islas canarias que son territorio español, asimismo para reducir el tráfico de drogas y la amenaza terrorista, su objetivo es asesorar a la gendarmería en la vigilancia de la frontera terrestre y marítima.

¹⁷⁷ Fuhem Ecosocial, “La externalización de la frontera sur”, [En línea], disponible en: https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Boletin_ECOS/24/la-externalizacion-de-la-frontera-sur_PRODUCIONES_TRANSLOCALES_28sept2013.pdf, [fecha de consulta: 30 de abril de 2019].

Al Ministerio del Interior le ha costado 135 millones evitar la llegada de inmigrantes desde las costas del África Occidental hasta las españolas, En 2006, con la llamada "crisis de los cayucos", llegaron a España más de 39.000 inmigrantes, 31.678 inmigrantes (16.126 de nacionalidad senegalesa) en embarcaciones procedentes de Senegal y Mauritania.¹⁷⁸

Es de suma importancia recalcar que gracias a estos operativos que se han realizado en la frontera entre Senegal y Mauritania, se ha podido reducir el número de llegadas a las costas españolas, aunque España no es capaz de mantener año tras año distintos puntos en otros países ya que se vuelve una carga económica bastante grande.

Es necesario que se cuente con la ayuda económica y técnica, es decir que se envíen más personas a las distintas operaciones en otros países y así se pueda reducir aún más el número de inmigrantes que salen de estas fronteras ya sean terrestres o marítimas.

3.2.2 España con Frontex

Frontex, ayuda a España a enfrentar varios tipos de delitos transfronterizos como: el tráfico de personas, el tráfico de drogas, armas y cigarros apoya a las autoridades nacionales con control y vigilancia de las fronteras, la identificación y el registro de personas, sus barcos y aviones contribuyen a las operaciones de búsqueda y rescate.

Como parte de su apoyo a las autoridades españolas para hacer frente a estos desafíos, Frontex actualmente despliega en España a más de 180 oficiales de varios países europeos que ayudan con los controles fronterizos, ayudan a registrar migrantes y recopilan información sobre redes de contrabando de delitos, que es compartida con las autoridades nacionales y Europol en apoyo a las investigaciones criminales.

¹⁷⁸ Ortega Patricia, "Interior ha gastado 135 millones para contener la inmigración en Mauritania y Senegal", [En línea], disponible en: https://elpais.com/politica/2018/02/12/actualidad/1518417397_794289.html, [Fecha de consulta: 19 de octubre de 2019].

También le brinda apoyo para identificar a los migrantes vulnerables, como lo son las víctimas de trata, incluidos aquellos que necesitan protección internacional, también Frontex ayuda a las autoridades españolas a confiscar drogas, armas y cigarros.

Frontex observa algunos casos de migrantes que intentan cruzar el Estrecho de Gibraltar utilizando motos de agua, esto toma alrededor de 30 minutos y puede ser bastante costoso, por lo general la persona encargada de transportar a las personas, las deja en la costa y luego regresa a la costa de África Occidental.

Uno de los desafíos para las autoridades policíacas en esta ruta son las entradas clandestinas, ya que algunos migrantes se esconden en los ferries que cruzan el Mediterráneo como un intento de llegar a España, la Agencia ayuda a España con la seguridad de la frontera, identificando posibles riesgos y amenazas e intercambiando información, también asiste en la revisión de documentos de pasajeros regulares de países no pertenecientes a la UE.

Además, Frontex con la serie de operaciones Hera (costa española) iniciadas en 2006 apoya con helicópteros, patrullas y personal de Italia, Francia, Islandia y Luxemburgo, aunque otros gastos como los barcos de guerra, los salarios y la gasolina, provienen del presupuesto español.

Frontex, además de Hera, ha apoyado a España con tres operaciones que cubren las fronteras marítimas del país como son: las operaciones Indalo, Minerva y Focal Points Sea, estas operaciones generalmente se ejecutan de mayo a octubre de cada año, cubriendo los meses de mayor presión migratoria.

Para efectos de este estudio, se tomará en cuenta la operación Indalo para poder identificar las operaciones realizadas de manera individual por un Estado miembro y aquellas que son conjuntas con Frontex y demás Estados miembros.¹⁷⁹

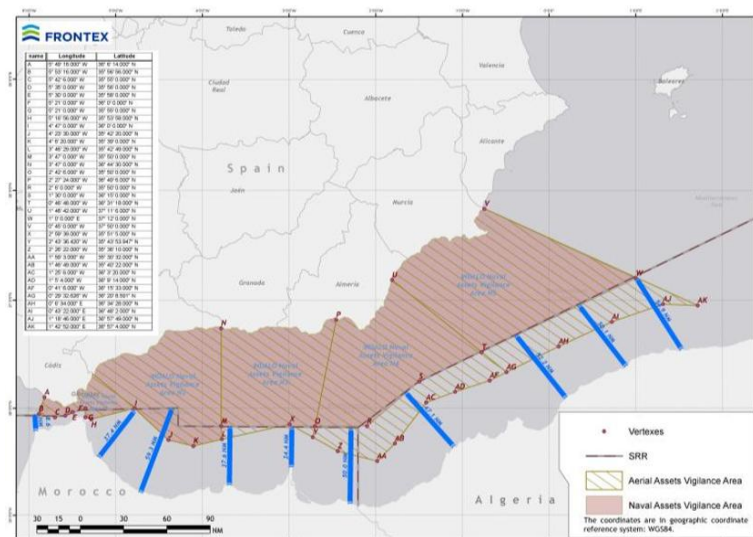
¹⁷⁹ Frontex, “Focus on Western Mediterranean route: Frontex in Spain”, [En línea], disponible en: <https://frontex.europa.eu/media-centre/focus/focus-on-western-mediterranean-route-frontex-in-spain-isGpCE>, [fecha de consulta: 2 de mayo de 2019].

3.2.3 Operación Indalo

De acuerdo con el Plan Operativo, las actividades conjuntas de Indalo comenzaron en 2007 como Estado anfitrión está España y otros Estados participantes son: Alemania, Francia, Italia, Malta, Portugal y Rumanía y otros se han ido agregando, el área operativa se dividió en cinco zonas: Algeciras, Málaga, Granada, Almería y Murcia.

La ejecución de actividades operativas conjuntas en el área operativa se realizó en aguas territoriales españolas e internacionales desde Tarifa, en el lado Atlántico del Estrecho de Gibraltar, yendo a la costa de la Península Ibérica, hasta la frontera entre Provincias murcianas y alicantinas.¹⁸⁰

Mapa 4. Operación Indalo



Fuente: “JO EPN INDALO”, disponible en: https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Sea_Surveillance/Sea_Surveillance_report_2014.pdf

Aunque en el Plan se había previsto la posibilidad de entrega o desembarque de personas en el territorio de Marruecos, tras la evaluación general realizada por las autoridades españolas todas las personas interceptadas y rescatadas fueron desembarcadas en territorio español.

¹⁸⁰ Frontex, “Sea Border Joint Operations coordinated by Frontex”, [En línea], disponible en: https://mafiadoc.com/2009-frontex_59ef48011723dd7be2c1c775.html, [fecha de consulta: 2 de mayo de 2019].

La evaluación de la situación en Marruecos fue realizada por las autoridades españolas, la capacitación en primeros auxilios se incluyó en la capacitación básica de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y las autoridades que participan en la operación.

Una vez rescatados, los migrantes fueron recibidos en tierra en los puertos españoles por equipos mixtos de la Cruz Roja, así como por miembros de la Policía Nacional y la Guardia Civil y otras entidades responsables que aseguran el estado de las personas que necesitan protección internacional, además, los activos de superficie participantes, con un tamaño y una capacidad operativa adecuados se embarcaron especialmente para esta actividad, equipos especiales y apoyo de primeros auxilios que incluyen médicos, equipo de abordaje y buzos estaban adecuadamente equipados para las misiones marítimas.

Se instruyó a las unidades participantes para que utilicen todos los medios para identificar a las personas interceptadas o rescatadas, evaluar sus circunstancias personales, informarles sobre su destino de manera que esas personas entiendan o se pueda presumir razonablemente que entienden y darles la oportunidad de expresar cualquier motivo.¹⁸¹

La crisis migratoria que se dio lugar en la Unión Europea en el año 2015 está lejos de terminar, las llegadas a la península ibérica se han duplicado en los últimos años y a pesar de la preocupación de Frontex por el considerable aumento del flujo migratorio en el Mediterráneo occidental, la organización redujo el presupuesto para la operación Indalo, que opera en las aguas españolas para el 2018.

“El presupuesto no es lo más importante”, dijo Fabrice Leggeri, Director Ejecutivo de Frontex, España a través de la operación Indalo, recibió el año pasado seis millones de euros y en 2018 está previsto reciba 5.8 millones, la

¹⁸¹ Frontex, “Frontex Annual Report on the implementation on the EU Regulation 656/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing rules for the surveillance of the external sea borders”, [En línea], disponible en: https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Sea_Surveillance/Sea_Surveillance_report_2014.pdf, [fecha de consulta: 4 de mayo de 2019].

reducción será de 200,000 euros y además acompaña a la caída generalizada del presupuesto para las demás operaciones de vigilancia y rescate en otros puntos de las fronteras marítimas de la UE.¹⁸²

Cuadro 6.

Operación Indalo		
Años	Financiamiento	Estado anfitrión
2007-2017	6 millones de euros	España
2018	5.8 millones de euros	España

Fuente: Elaboración propia, con datos de: https://elpais.com/politica/2018/01/19/actualidad/1516369676_577843.html

La diferencia en estos recortes de presupuesto es que España es el único país de toda la UE donde han aumentado las llegadas de inmigrantes y refugiados en un 124% más, según datos de la UE mientras que en Grecia e Italia las llegadas se redujeron un 77% y un 34% respectivamente.

Según Frontex, en 2017 Grecia recibió 41,720 migrantes, la mayoría a través del mar y España también por el Mediterráneo recibió 22,800 personas, pero Frontex dio 42 millones a la operación helena Poseidón (la cual se desarrolla en Grecia) mientras que la española Índalo se tuvo que conformar con alrededor de seis millones.

Analizando los indicadores se aprecia que España, aunque recibe menor cantidad de personas al año, su presupuesto le permite tener un manejo adecuado de las operaciones, sin embargo del otro lado del Mediterráneo, el flujo de personas disminuyó pero aun así representan una mayor cantidad de personas a las cuales se les debe prestar atención.

España, recibe el 50% menos de personas que Grecia, pero sólo un 17% del presupuesto comparado con el que recibe el gobierno griego, se menciona que

¹⁸² Domínguez, Belén, "Frontex reduce la ayuda a España a pesar del aumento de llegada de migrantes", [En línea], disponible en: https://elpais.com/politica/2018/01/19/actualidad/1516369676_577843.html, [fecha de consulta: 4 de mayo de 2019].

esto pudo ser algo estratégico puesto a que los migrantes provenientes del Medio Oriente, buscan llegar principalmente a países como Francia y Alemania y al aumentar el presupuesto hacia Grecia implicaría una mayor oportunidad de frenar estos movimientos y retenerlos de ese lado de Europa.¹⁸³

El director de Frontex, insiste en que su prioridad es conseguir que los países miembros aporten más barcos, aviones y helicópteros para poder realizar las operaciones de vigilancia, y ha mencionado que, en caso de ser necesario, se podrá ajustar el presupuesto designado para la operación Indalo, asimismo la Agencia tiene en marcha un proyecto piloto, cuenta con una pequeña flota con la cual pretende ayudar al Estado anfitrión cuando los Estados miembros no dispongan de los medios necesarios.

La estrategia de la Unión Europea para aliviar presión migratoria en la UE recae en los retornos de los migrantes a sus respectivos países, en 2017 Frontex organizó 339 vuelos en donde se llevaban a inmigrantes irregulares, según Leggeri, a esas personas se les denegó el asilo o el derecho a permanecer en suelo comunitario eran aproximadamente 14,000 personas.

A comparación de todas las personas que llegan a las costas españolas, solo una pequeña parte es la que se regresa a sus países de origen y muchos se quedan en territorio europeo esperando alguna respuesta si es que pidieron asilo o quedarse por algún tiempo por reunión familiar, trabajo, etc.

En el caso de España, sólo se realizaron diez vuelos en colaboración con Frontex que trasladaron a unos 200 inmigrantes de vuelta a sus países de origen, esta cifra es baja puesto que España tiene acuerdos bilaterales con varios países africanos y otros los realiza de manera individual.¹⁸⁴

3.3 Italia y sus operaciones

La inmigración en Italia se asocia al mar, pero hay que tener en cuenta que no todos los migrantes que llegan por el mar desembarcan en la isla de Lampedusa,

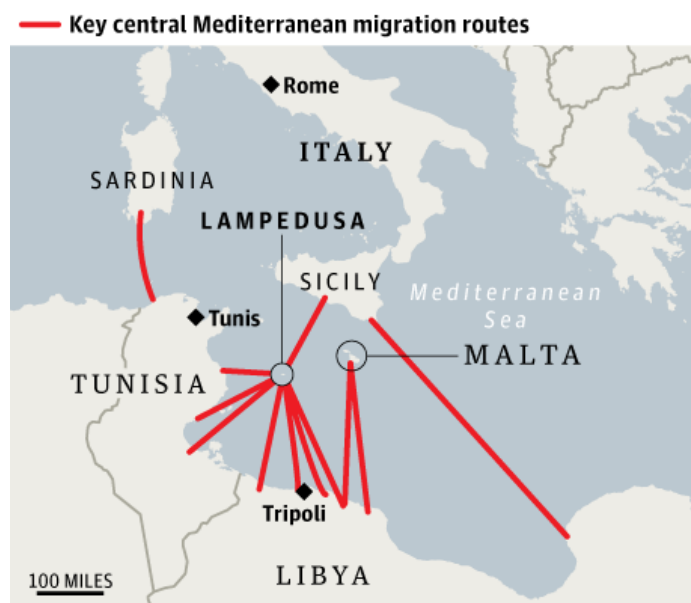
¹⁸³ Ídem.

¹⁸⁴ Ídem.

aunque es el camino más usado, al ser la isla más lejana de Italia, es el territorio italiano y por ende europeo más cercano al continente africano.

Esto favorece que sea el lugar donde se registra la mayor llegada de personas, el resto llega a Sicilia la cual recibe a las demás personas que llegan a Italia por el mar, asimismo llegan a las regiones de Calabria y Puglia que se encuentran en la península.¹⁸⁵

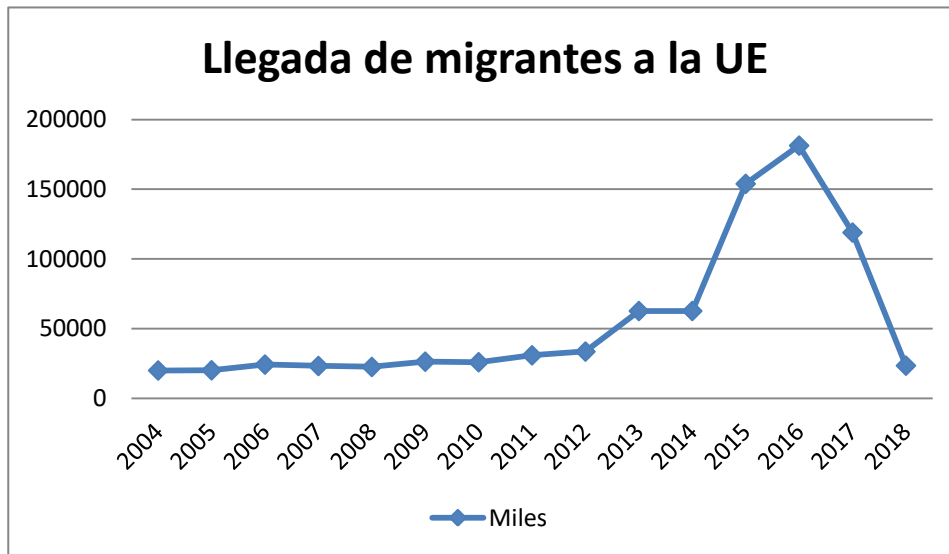
Mapa 5. Rutas del Mediterráneo central



Fuente: "Solving migration with countries of origin and transit?", disponible en: <http://www.comece.eu/solving-migration-with-countries-of-origin-and-transit>

Lampedusa y otras partes del sur de Italia, son las locaciones favoritas para la llegada de migrantes que cruzan el Mediterráneo, en 2013 la isla se volvió famosa debido al naufragio del 3 de octubre, que provocó la muerte de 366 migrantes.

¹⁸⁵ Tori, Manuel, "El fenómeno migratorio en Italia, una cuestión de seguridad", [En línea], disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEE003-2014-FenomenoMigratorio_Italia_ManuelTori.pdf, [fecha de consulta: 6 de mayo de 2019].



Fuente: Elaboración propia, con datos de Eurostat.

La llegada de migrantes a la Unión Europea no es cuestión de esta década, es una práctica que se ha realizado desde el tiempo en el que el comercio se inició en el Mediterráneo entre los dos continentes, actualmente debido a las distintas situaciones en los países de origen, las personas se ven obligadas a dejar sus hogares, cada año tiene un motivo por el cual este flujo de personas aumenta o reduce sus números.

El número de llegadas en los últimos años ha sido de un total de 62,692 personas que desembarcaron en las costas italianas, 57,181 concretamente en Sicilia, no se registraban datos similares desde 1999, cuando la región de Puglia recibía la llegada de los desplazados de la Guerra de Kosovo.¹⁸⁶

- En el año 2011, tras las revueltas árabes en Túnez ocurridas en los primeros meses del año, 14,000 tunecinos, cruzaron los 113 kilómetros de mar que hay hasta Lampedusa para obtener asilo político y durante varias semanas, la constante llegada y acumulación de tunecinos hizo que se triplicara la población de la isla.

¹⁸⁶ *Ibíd.*

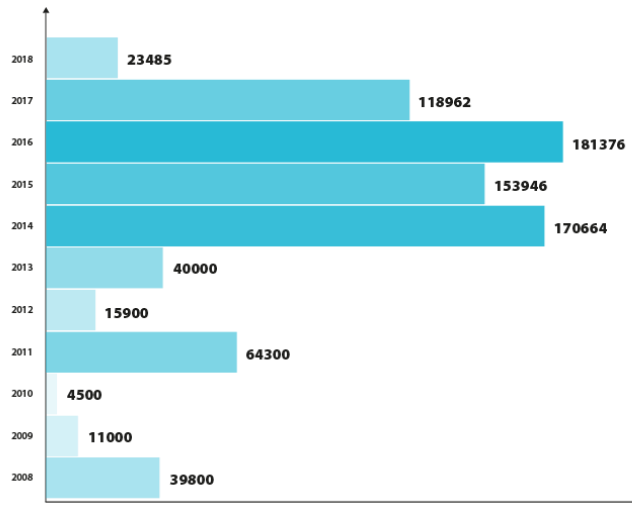
- La ruta del Mediterráneo central estuvo bajo una gran presión migratoria en 2015, aunque el número total de migrantes que llegaron a Italia fue de 153,946 personas; en 2016, se detectaron 181,376 migrantes en esta misma ruta que fue el número más alto registrado en la región.
- A mediados de 2017, disminuyó este número de llegadas ya que el número de migrantes irregulares detectados en esta ruta migratoria fue de casi 119,000, en 2018, la ruta del Mediterráneo central experimentó la mayor caída en el número de migrantes irregulares debido a que los cruces fronterizos irregulares cayeron a 23,485, el número más bajo desde 2012.¹⁸⁷
- Túnez reemplazó a Libia como el principal país de partida para los migrantes en el último trimestre de 2018, las salidas de Libia se redujeron en un 87%, mientras que las salidas de Argelia se redujeron casi a la mitad, los tunecinos y eritreos fueron las dos nacionalidades más representadas en esta ruta, y en conjunto representaron más de un tercio de todos los migrantes detectados.¹⁸⁸

Debido al aumento de llegadas al país europeo, el gobierno decidió implementar una operación en la cual se tenía como objetivo el salvamento de las personas y ayudar a los migrantes atrapados en botes en medio del Mediterráneo, asimismo vigilar las costas italianas. (Véase Gráfica 2). Anexo IV

¹⁸⁷ Frontex, “Migratory Routes”, [En línea], disponible en: <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-routes/central-mediterranean-route/>, [fecha de consulta: 7 de mayo de 2019].

¹⁸⁸ Óp. Cit.

Gráfica 2. Detenciones en la Ruta del Mediterráneo central (2008-2018)



Fuente: “Illegal border crossings on the Central Mediterranean route (including Apulia and Calabria) in numbers”, disponible en: <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-routes/central-mediterranean-route/>

3.3.1 Mare Nostrum

La operación Mare Nostrum fue lanzada por el gobierno italiano el 18 de octubre de 2013, como una operación militar y humanitaria para hacer frente a la emergencia humanitaria en el Estrecho de Sicilia debido al aumento de los flujos migratorios, finalizó el 31 de octubre de 2014.

Esta operación surge para monitorear los flujos migratorios dentro de la Operación Vigilancia desarrollada en el Mediterráneo, que la Marina italiana ha estado llevando a cabo desde el 2004, desplegando permanentemente un barco en el Estrecho de Sicilia junto con aviones de la patrulla marítima.¹⁸⁹

La Operación Mare Nostrum tenía el doble propósito de:

- Salvaguardar la vida humana en el mar.
- Llevar ante la justicia a los traficantes de personas y trata de personas.

¹⁸⁹ Marina Militare, “Mare Nostrum Operation”, [En línea], disponible en: <http://www.marina.difesa.it/EN/operations/Pagine/MareNostrum.aspx>, [fecha de consulta: 9 de mayo de 2019].

En esta operación se incluyó personal de la Armada, la Fuerza Aérea, Carabinieri, la Policía Financiera, el Cuerpo de Maestros del Puerto, la Guardia Costera, el personal del Cuerpo Militar de la Cruz Roja Italiana y del Ministerio del Interior, la Policía del Estado.

En particular, la Armada italiana desplegó:

- De 700 a 1,000 personas.
- 1 embarcación LPD con funciones específicas de comando y control, equipada con instalaciones médicas avanzadas, incluyendo un refugio y una cápsula de biocontención. La nave también puede transportar lanchas de desembarque y botes inflables de casco rígido y puede recibir a bordo representantes de otros ministerios u organizaciones nacionales o internacionales involucradas en la operación.
- 2 corbetas clase Minerva.
- 2 patrulleros de la clase Costellazioni/Comandanti, cada uno con 1 helicóptero SH-212.
- 1 helicóptero SH90 mediano, junto con 2 vehículos aéreos no tripulados S-100 (UAV).
- 1 helicóptero EH 101 (MPH), desplegado en la isla de Lampedusa.
- Cámaras de 1 MM P180 y 1 PS P180 equipadas con cámaras de infrarrojos (FLIR) desplegadas en Pratica di Mare.
- 1 LRMP Breguet Atlantic, desplegado en Sigonella.
- 1 helicóptero mediano AW139 de la Policía, desplegado en la isla de Lampedusa.
- 1 AW109 Light Utility Helicopter (Carabinieri) desplegado en la isla de Lampedusa.
- Red de radar costero de la Marina italiana y sistema de identificación automática (AIS).¹⁹⁰

¹⁹⁰ Ídem.

La fuerza marítima y aérea estaba bajo el mando de un almirante el cual se encontraba en un buque que servía como plataforma de mando y control, dicha unidad también se embarcó con personal del Departamento de Seguridad Pública, de la Dirección Central de Inmigración y Policía Fronteriza, la cual contribuyó a mejorar los procedimientos de identificación a bordo de los migrantes.

En todos los buques, el personal médico abordó llevó a cabo controles asistidos por médicos del Departamento de Salud de la Frontera Marítima y Aérea (ISMAF por sus siglas en italiano), personal del Cuerpo Militar y enfermeras voluntarias de la Cruz Roja Italiana, junto con personal médico voluntario del Cuerpo de Alivio Italiano de la Orden de Malta (CISOM por sus siglas en italiano) y la Fundación Francesca RAVA.

La Fuerza Armada italiana se destaca por su participación en el escenario operativo de las operaciones para frenar los naufragios y las muertes en el mar, aunque debido a lo sucedido en Lampedusa, se replantearon cómo mejorar la vigilancia a lo largo del Canal de Sicilia.

Cuando inicia Mare Nostrum, la operación supone un reforzamiento del 35% de los medios empleados en misiones ya activas en la zona y que el gobierno italiano estimó inicialmente el costo de Mare Nostrum en 1.5 millones euros por mes, pero el costo real fue mucho más alto aproximadamente 9 millones de Euros por mes.¹⁹¹

Cuadro 7.

Operación Mare Nostrum		
Años	Financiamiento	Estado anfitrión
2013-2014	108 millones de euros anuales	Italia

¹⁹¹ Koller, Emily, "Mare Nostrum vs. Triton", [En línea], disponible en: <https://munkschool.utoronto.ca/ceres/files/2017/10/Paper-Emily-Koller.pdf>, [fecha de consulta: 11 de mayo de 2019].

	9 millones de euros al mes.	
--	-----------------------------	--

Fuente: Elaboración propia, con datos de: <https://munkschool.utoronto.ca/ceres/files/2017/10/Paper-Emily-Koller.pdf>

La Marina, al poder permanecer con sus buques en aguas internacionales las 24 horas del día, es la institución militar que coordina a todas las demás que colaboran en la operación Mare Nostrum desde las diferentes localidades del sur de Italia como son: la Policía de Estado, la Guardia de Finanzas, los Carabinieri y, sobre todo la Guardia Costera, esta última, encuadrada militarmente dentro de la Marina, es el brazo más operativo de la misma.

La coordinación entre la Marina Militar y la Guardia Costera permite un trabajo más completo en la asistencia a los migrantes en dificultad a medio camino entre Libia y el sur de Italia, la presencia de los buques de la Marina a lo largo del Canal de Sicilia garantiza un amplio patrullaje y ayuda tanto médica como hospitalaria de mayor envergadura, mientras que la rapidez de las embarcaciones de la Guardia Costera ofrece un apoyo al traslado de los inmigrantes para ser atendidos.

Con Mare Nostrum, la Marina italiana patrulló un total de 70,000 kilómetros cuadrados del Mar Mediterráneo, un área que abarcaba las zonas de búsqueda y rescate de Libia, Malta e Italia.¹⁹²

Por lo tanto, aunque se considera una operación de búsqueda y rescate que fue efectiva, el costo de mantener Mare Nostrum llegó a ser demasiado alto para que el gobierno italiano lo mantuviera solo, esto condujo a la decisión de Italia de terminar Mare Nostrum el 31 de octubre de 2014.

Después de esta declaración, Frontex propone seguir con una operación llamada Frontex Plus que tiempo después es renombrada Operación Tritón,

¹⁹² Tori, Manuel, "El fenómeno migratorio en Italia, una cuestión de seguridad", [En línea], disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEE003-2014-FenomenoMigratorio_Italia_ManuelTori.pdf, [fecha de consulta: 11 de mayo de 2019].

aunque actualmente la Guardia Costera italiana sigue realizando actividades de búsqueda y salvamento solo en aguas italianas y a pequeña escala.

Mare Nostrum no fue la única operación de búsqueda y rescate que se ejercía en el mar Mediterráneo, al mismo tiempo funcionó junto a varias operaciones conjuntas de Frontex.

3.3.2 Italia con Frontex

Frontex ha brindado asistencia a Italia a través de las dos operaciones conjuntas coordinadas Hermes y Eneas, las cuales son reemplazadas por Tritón, y en 2018 por Themis, la operación conjunta Hermes coordinada por Frontex, ha estado ocurriendo durante varios años, Italia ha actuado como el único Estado anfitrión.

Esta operación conjunta ha estado en curso cerca de la costa italiana para controlar las fronteras exteriores de la UE en línea con el mandato de la Agencia Frontex con un presupuesto anual para 2014 de alrededor de 5 millones de euros.

De acuerdo con la solicitud del Estado anfitrión, los activos marítimos en la operación conjunta provienen de Italia: los Guardacostas y la Guardia de Finanzas, otros Estados miembros han contribuido con aeronaves de vigilancia y oficiales invitados en tierra para ayudar con la investigación y los interrogatorios.

Frontex también coordinó la operación conjunta Eneas con Italia como estado anfitrión, esta operación se centró principalmente en los flujos migratorios de Egipto y Turquía a través de Grecia a Italia.¹⁹³

El papel de Frontex es clave para ayudar a los Estados miembros a lograr un control efectivo de las fronteras en la región del Mediterráneo y al mismo tiempo, brindar asistencia a las personas o buques en peligro durante estas operaciones.

¹⁹³ Comisión Europea, "Frontex Joint Operation 'Triton' – Concerted Efforts for managing migrator flows in the Central Mediterranean", [En línea], disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-609_en.htm, [fecha de consulta: 13 de mayo de 2019].

Se confía a Frontex la asistencia a los Estados miembros en circunstancias que requieren mayor asistencia técnica en las fronteras exteriores, teniendo en cuenta que algunas situaciones pueden implicar emergencias humanitarias y rescate en el mar.

Aunque Frontex no es un organismo de búsqueda y rescate ni asume las funciones de un Centro de Coordinación de Rescate, ayuda a los Estados Miembros a cumplir con su obligación en virtud del derecho marítimo internacional de prestar asistencia a las personas en peligro.¹⁹⁴

Al ver la situación que se vivía en el sur de Italia, Frontex ante la petición de este Estado, pone en coordinación con las autoridades italianas una operación, la cual se va a centrar en el patrullaje de las aguas territoriales italianas para el rescate de las personas que intentan llegar a tierra.

3.3 Tritón

El 27 de agosto de 2014, tras una reunión entre el ministro italiano del Interior, Angelino Alfano, y el comisario europeo de Asuntos Internos, Cecilia Malström, se anunció que un nuevo programa llamado Frontex Plus más tarde llamada operación Tritón comenzaría su actividad a partir del 1 de noviembre de 2014 en el Mediterráneo central para apoyar a Italia.

Los detalles de Tritón, incluidas el área operativa y los activos necesarios, han sido acordados entre Frontex e Italia como Estado anfitrión, la configuración final de la operación coincide con las solicitudes presentadas por las autoridades italianas, Tritón se basará en los recursos humanos y técnicos puestos a disposición por los Estados miembros participantes.¹⁹⁵

Frontex Plus abarcaría dos operaciones de patrulla fronteriza de Frontex a pequeña escala existente en el Mar Mediterráneo las operaciones Hermes y

¹⁹⁴ Ídem.

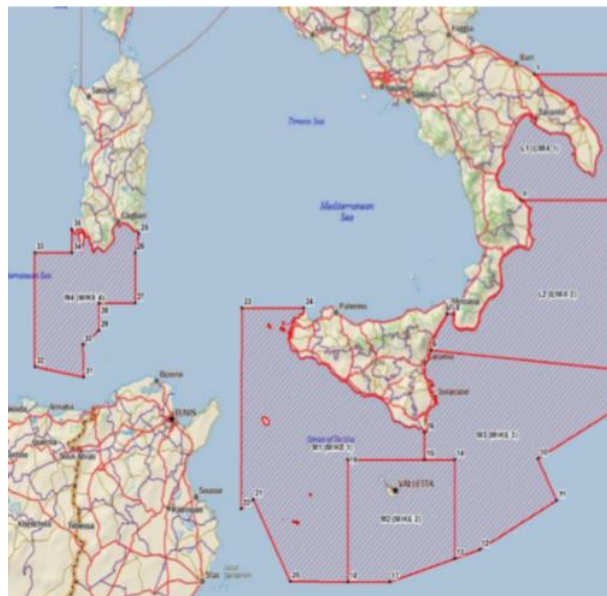
¹⁹⁵ Koller, Emiliy, "Mare Nostrum vs. Triton", [En línea], disponible en: <https://munkschool.utoronto.ca/ceres/files/2017/10/Paper-Emily-Koller.pdf>, [fecha de consulta: 15 de mayo de 2019]

Eneas, que se fusionarían y ampliarían como respuesta al término de Mare Nostrum.

Frontex comenzó la coordinación de la operación Tritón y sus principales objetivos eran:

- Coordinar las fronteras de la UE.
- Patrullaje en el Mediterráneo.
- Proporcionar asistencia operativa a Italia en la realización de patrullas fronterizas marítimas y operaciones de reconocimiento en la región.
- Cumplimiento de obligaciones con la UE, de llevar a cabo operaciones de búsqueda y rescate cuando las circunstancias lo exijan, es decir, cuando se informe de buques en peligro o se encuentren durante las actividades de patrulla fronteriza, pero no para buscar tales buques.¹⁹⁶

Mapa. 6 Operación Tritón



Fuente: “EPN Tritón”, disponible en: https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Sea_Surveillance/Sea_Surveillance_report_2014.pdf

¹⁹⁶ Ídem.

Durante sus primeros nueve meses, el trabajo de la operación Tritón con la Guardia Costera italiana se centró en la protección de las fronteras más que en las misiones de búsqueda y rescate, en julio de 2015 hubo un incremento en el tamaño de la flota y se reubicó hacia el sur, en el estrecho de Sicilia.

En el área de búsqueda y rescate de Malta se incrementó la participación, aunque si bien su mandato se amplió para incluir operaciones de búsqueda y rescate, la operación Tritón continúa otorgando una gran importancia al control, monitoreo y vigilancia de fronteras, además, su área de operación sigue estando limitada a las aguas europeas.

La operación inicia cuando se indica o hay una alerta que informa sobre la presencia de una embarcación con migrantes en el mar Mediterráneo central, se ponen en marcha una serie de actividades con el fin de proceder a su rescate¹⁹⁷, que son las siguientes:

- Asignación de evento

Una vez localizado el objetivo por el servicio aéreo, por barcos mercantes que transiten por la zona, por la llamada de los propios migrantes o las personas que realizan el tráfico de personas, se les asigna el evento a los buques de Frontex más cercanos y comienza la búsqueda de estas personas.

- Búsqueda y localización

Existen tres zonas de navegación en las aguas mediterráneas, M1, M2 y M3 para esta operación que cubren respectivamente el norte de Libia y Túnez, el Mediterráneo Central y el Mediterráneo oriental.

La zona asignada condiciona el tipo de rescates que se llevan a cabo, de tal forma que en M1 y M2 se pueden encontrar principalmente embarcaciones de goma tipo *Zodiac*, de grandes dimensiones y muy inestables, con una capacidad

¹⁹⁷ Morales Bonilla, JA, & Arandojo Morales, MI. (2018), "Informe sobre la actuación del Oficial Enfermero en la misión Tritón de los Buques Oceánicos de la Guardia Civil", Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.4321/s1887-85712018000300006>

de entre 100 y 150 migrantes y también barcasas de madera en malas condiciones de navegabilidad que albergan entre 200 y 300 migrantes.

En M3 se pueden encontrar embarcaciones procedentes de Siria y Egipto, que son sobre todo de tipo pesquero, con malas condiciones, problemas para mantenerse a flote, que pueden albergar entre 400 y 600 migrantes.

- Arriado de embarcaciones auxiliares

Cuando hay contacto visual o por radar, se arrian las dos embarcaciones con sus respectivos equipos operativos, se dirigen a los migrantes con el objeto de dar seguridad e impedir situaciones de pánico o descontrol que puedan hacer volcar o naufragar la embarcación, para obtener información acerca del número de heridos, enfermos, mujeres, menores y embarazadas, y así continuar con el traslado organizado de los migrantes.

- Embarque de migrantes

Se hace de forma organizada a través de las zonas de rescate que se encuentran a los lados del barco, por motivos de seguridad para los tripulantes y para los propios migrantes, se les realiza una revisión donde se les retiran todas aquellas pertenencias que no les son útiles para la navegación.

Para ello, se les asigna un número de identificación y una bolsa con su mismo número, una vez que han metido sus pertenencias, se cierra y se guardan hasta la llegada al puerto, donde se les devuelven.¹⁹⁸

- Identificación

Un gran problema que se da en este tipo de operaciones es la dificultad en la comunicación y entendimiento entre migrantes y la tripulación, aunque abordo se tienen traductores de inglés, francés y árabe, algunos solamente hablan determinados dialectos, esto más la ausencia de documentos de identidad, complica la obtención de datos acerca de la persona.

¹⁹⁸ Ibídem.

Ante la necesidad de tenerlos identificadas, se les asigna un número inscrito en una pulsera de color, que será diferente en cada evento de rescate, a su vez, los migrantes lesionados y enfermos se identifican con otra más de color llamativo para poder localizarlos rápidamente en caso de que se mezclen con el resto de los migrantes.

El presupuesto de esta operación consta de 2.9 millones de euros al mes, que son para financiar el lanzamiento y las fases de la operación, los fondos se han reasignado del Fondo de Seguridad Interna y del presupuesto de Frontex, el Parlamento Europeo y el Consejo deben aprobar un aumento del presupuesto de Frontex para financiar la operación con la misma intensidad en los siguientes años.¹⁹⁹

Cuadro 8.

Operación Tritón		
Años	Financiamiento	Estado anfitrión
2014-2018	34.8 millones de euros anuales 2.9 millones de euros mensuales	Italia

Fuente: Elaboración propia, con datos de: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-609_en.htm

En esta operación han participado 25 Estados de los cuales algunos no son miembros de la UE con recursos humanos, es decir 65 oficiales invitados en total y 12 técnicos activos al inicio de la operación conjunta, otros podrían unirse en los próximos meses, actualmente los activos con los que cuenta son:

- 12 barcos de la guardia costera (9 italianos y 3 malteses);
- 10 buques marítimos proporcionados por otros estados de la UE y algunos no pertenecientes a la UE y

¹⁹⁹ Comisión Europea, “Frontex Joint Operation 'Triton' – Concerted Efforts for managing migrator flows in the Central Mediterranean”, [En línea], disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-609_en.htm, [fecha de consulta: 16 de mayo de 2019].

- 3 aeronaves (2 helicópteros del Reino Unido y un avión de Finlandia).²⁰⁰

Durante las operaciones de búsqueda y rescate, la operación Tritón estuvo involucrada en el 13% de las operaciones llevadas a cabo en el Mediterráneo en 2016 y participó en el rescate de 4,480, en el mismo año 4,579 migrantes fueron encontrados muertos o desaparecidos en el mar Mediterráneo, y un total de 181,436 migrantes llegaron a la UE utilizando la ruta del Mediterráneo central.

En febrero de 2018, se cambia a la operación Themis que reemplaza a la operación Tritón, esta nueva operación tiene un mayor enfoque en la aplicación de la ley y continúa incluyendo la búsqueda y el rescate como algo crucial, su área operativa abarca el mar Mediterráneo central Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Turquía y Albania, los oficiales desplegados por la Agencia también apoyan a las autoridades italianas en el registro de los migrantes que llegan a su territorio.

Reflejando las necesidades de las autoridades italianas, así como las prioridades de Frontex, la operación Themis también tiene un importante componente de seguridad, que incluye la recopilación de información de inteligencia y advertir de posibles amenazas terroristas en las fronteras externas, la Agencia comparte esta información con las autoridades italianas y Europol.²⁰¹

²⁰⁰ Frontex, [Frontex], (2018, febrero,5), Joint Operation Themis, [Archivo de vídeo], disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=zIwWkdCGwTI>

²⁰¹ Frontex, “Main Operations”, [En línea], disponible en: [https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/main-operations/operation-themis-italy-/,](https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/main-operations/operation-themis-italy-/) [fecha de consulta : 20 de mayo de 2019].

Conclusiones

El aumento de acción y atención en el Mediterráneo demuestra que la gestión de las fronteras exteriores es cada vez más, un acto comunitario y no solo de un Estado miembro. Así como el desarrollo de nuevas tecnologías, y competencias para la Guardia Europea de Fronteras y Costas, se deberá repartir entre todos los países pertenecientes a la UE, ya que es una política nacional complementada.

La Unión Europea, comienza siendo una comunidad la cual buscaba evitar otra guerra en el continente con alianzas del carbón y el acero, para ser un enlace meramente para fines económicos, al irse sumando distintos Estados a esta propuesta, las cosas cambiaron y se deben tomar en cuenta diferencias culturales, demográficas, sociales, y desde luego al aceptar más integrantes, las fronteras geográficas se modificaron y se van teniendo en algunas ocasiones más vecinos.

Al ampliarse geográficamente la Unión Europea, los gobiernos deben plantearse la pregunta hasta dónde llegará la integración europea y quiénes van a ser los vecinos, en 2004, cuando se da la mayor adhesión en este caso de ocho países pertenecientes a Europa del Este y dos localizados en el Mar Mediterráneo, se presentan nuevos retos para todos puesto que ya tenían como próximos a otros países de Europa oriental y del continente africano.

Es importante recalcar que, para este momento el Espacio Schengen ya funcionaba en algunos países y las fronteras interiores ya habían sido suprimidas, era necesario reforzar e integrar a estos países en las normas para realizar los controles y así regular el ingreso de personas pertenecientes a terceros países de manera irregular en territorio europeo (UE).

Anteriormente, se habían realizado algunas legislaciones en las cuales como se vio en el Tratado de Ámsterdam, solo se buscaba la cooperación con terceros países y se garantizaba un trato justo y digno a las personas que intentaran llegar a Europa, se comenzó a tratar este tema migratorio, pero no se incluía un plan de acción con el cual pudieran responder en caso de una gran llegada de personas en poco tiempo.

En el Tratado de Lisboa hay un enfoque global, en el cual se empiezan a tratar cuestiones relativas a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular y surge la Agenda Europea de Migración, la cual es muy importante puesto que pone como principal objetivo la protección de las fronteras exteriores y salvaguardar la vida de las personas que tratan de cruzar el mar.

Frontex, la Agencia designada para la Gestión Operativa de las Fronteras Exteriores comienza con muy poco apoyo por parte de la mayoría de los Estados debido a que antes de su creación (2004) no se tenía una presión migratoria y no todos los integrantes tienen fronteras exteriores, esto es de suma importancia puesto que, al no verse afectados por la llegada de personas, estos países no prestan la atención necesaria en estas situaciones.

Ha tenido algunos cambios en su composición e implementado determinados programas como lo son las intervenciones de acción rápida en los puntos críticos que hay en el mar Mediterráneo o en algún punto de las fronteras exteriores, pero esto no ha llegado a reducir la afluencia de personas que día a día buscan llegar a Europa, en el 2016 con la reforma al Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo se buscó mejorar la Agencia y realizar importantes cambios para el funcionamiento de la misma.

El cambio realizado da la impresión de una centralización en la gestión de las fronteras, lo cual aún se encuentra lejos de suceder, a pesar de que el nuevo Reglamento ha reforzado de manera significativa las funciones dadas a la Agencia y de que esta, esté en mejores condiciones para hacer frente a futuras crisis en la gestión de las fronteras que en el pasado, realmente no significa que se haya producido una transformación en la naturaleza jurídica de la Agencia.

Estos cambios introducidos en la conformación de la Agencia no se pueden decir que sean una gran modificación, sino han ido evolucionando en el proceso que se inició en 2004, además en el Reglamento de la GEFC se reitera de manera

constante que la responsabilidad principal en la gestión de las fronteras exteriores corresponde a los Estados miembros.

Asimismo, la Agencia experimenta dificultades para lograr el manejo adecuado de los guardias de fronteras que forman parte de estos equipos de reacción rápida debido a que están a disponibilidad de los Estados y no todos están preparados para actuar en otra parte de Europa o en alguna otra entrada al territorio europeo.

No obstante, si la Agencia sigue su modelo burócrata que hasta el momento mantiene, y no deja que su Director Ejecutivo actúe de forma independiente tanto en el proceso de identificar las vulnerabilidades, riesgos y amenazas como a la hora de proponer al Consejo de Administración las medidas necesarias para remediar la situación, sigue siendo un proceso demasiado largo y tardado que entorpece la acción en los puntos críticos y deja pasar tiempo que puede ser de vital importancia.

De la misma manera, la Agencia no puede realizar una intervención en algún Estado miembro que tenga una gran llegada de migrantes sin contar con el consentimiento de este, además de que esta intervención se debe basar en el Plan Operativo elaborado por la Agencia y que debe ser acordado con el Estado miembro afectado y que será anfitrión ya que sin esto no se podrá llevar a cabo la operación.

Con esta reforma al Reglamento de Frontex, se puede decir que se ha fortalecido el papel protagonista de la Agencia en el establecimiento y desarrollo de las operaciones en los puntos críticos en países como España, Grecia e Italia o demás países con límites exteriores, por primera vez estos actos realizados en las fronteras exteriores constituyen algo nuevo, que no se había visto o realizado en la gestión de estas.

No obstante, esto deja visible la falta de un marco jurídico en el cual se regulen estas reacciones y algunas cuestiones realizadas en las operaciones conjuntas. El refuerzo del papel de la Agencia en materia de retorno constituye

una de las modificaciones más importantes agregadas con las últimas reformas, puesto que se proporcionan los equipos europeos de intervención que se desplegarán durante las operaciones, aunque se siguen teniendo dificultades para lograr el número de expertos calificados que se requieren y así llevarlas a cabo.

Asimismo, en este Reglamento no se ha brindado una respuesta en el caso de que sea necesario determinar las responsabilidades ya sea penal o civil de los agentes participantes, igualmente, se refuerza el mandato de la Agencia para el uso y almacenamiento de datos personales, lo cual puede contribuir a lograr una mejor comunicación con las demás Agencias de inteligencia pero no se explica de manera clara cuál es la responsabilidad de la Agencia y de los Estados miembros en el manejo de estos datos personales.

Uno de los puntos más importantes es sin lugar a dudas el dotar a la Agencia la capacidad para llevar a cabo operaciones conjuntas en el territorio de terceros Estados (ya que hasta ahora solo los Estados miembros por si mismos lo pueden realizar gracias a los acuerdos que tienen con algunos países africanos), no obstante esta atribución significaría entrar en un dilema relacionado al régimen jurídico aplicable y a la delimitación de responsabilidades entre los diversos actores implicados en las operaciones conjuntas, en las que participen estos terceros Estados.

Las reformas que se han dado al Reglamento de Frontex son de alguna manera acciones para prevenir futuras crisis en la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea, tal y como ha sucedido los últimos años en el Mediterráneo, así como hacer frente a las carencias de equipos y recursos que tenía la Agencia Frontex, estos cambios e iniciativas tienen muchas expectativas para años futuros.

El riesgo es que estas expectativas no se vean satisfechas en las siguientes décadas y que se genere más frustración en la sociedad, provocando un aumento en la falta de credibilidad que ha permeado los últimos años a la Unión Europea y con esto el auge de pensamientos nacionalistas y de extrema

derecha, es importante que la Unión Europea avance hacia una mayor centralización en cuestión de protección de las fronteras o al menos hacia un modelo que incluya una mayor solidaridad entre los Estados miembros.

Sin embargo, aún no se tiene la voluntad política para progresar hacia este tipo de modelo, puesto que como se vio solo se realizó una reforma a la antigua estructura que se tenía de 2004 y no se cambió de manera notable la administración, o se simplificó la forma en la que se debían tomar las decisiones e intervenir donde sea necesario.

Se necesita implementar un nuevo organismo, el cual esté dotado de algunas de estas nuevas competencias brindadas a Frontex, pero con la libertad de poder actuar por sí mismo, siempre teniendo detrás a algún responsable que represente los intereses de la Unión Europea y asimismo asegure que las operaciones realizadas serán para frenar la llegada de migrantes, para la búsqueda y rescate de personas y que garantice el respeto a los derechos de los implicados.

Otro punto que es importante resaltar es el presupuesto que se le ha asignado durante estos años a las políticas migratorias y a las operaciones conjuntas realizadas por la Agencia, Frontex coordina algunas de estas intervenciones en los países que se lo piden debido a que sus esfuerzos nacionales estaban siendo rebasados, como es el caso de España e Italia.

Para estos dos países, los migrantes, el contrabando, la pesca ilegal y la contaminación marina son cosas con las que deben lidiar a diario y se necesita una vigilancia las 24 horas al día, puesto que tienen una responsabilidad con los demás miembros al pertenecer a Schengen, deben proteger sus fronteras para que la movilidad de las personas dentro de la Unión se mantenga segura.

Es sencillo, como es en el caso de algunos países miembros decir que los Estados ribereños no están haciendo lo posible para frenar la llegada de estas personas, y que tampoco la Agencia Frontex realiza de manera efectiva las operaciones que tienen como objetivo la reducción de llegadas a costas europeas,

pero no tienen en cuenta que se necesitan recursos humanos y materiales para que estas funcionen de manera adecuada.

Para España en 2006, la necesidad de implementar unas operaciones en sus aguas territoriales fue de suma importancia puesto que la llegada de migrantes irregulares a sus islas localizadas en el Atlántico iba en aumento y esto significaba que estaba dejando entrar a muchas personas a los demás países, vulnerando a la población.

Su proyecto Seahorse surge con la intención de tener monitoreada la zona y poder ayudar a las personas que necesiten ayuda en medio del mar y también facilitar el intercambio de información entre los distintos Estados y organismos que intervienen a la hora de devolver a estas personas a sus países correspondientes.

Desafortunadamente muy pocos países tenían interés en apoyar a España, para que este proyecto tuviera más recursos tecnológicos o para que se realizaran más cumbres con países africanos y de esa manera poder llegar a tener acuerdos y así estas personas no salieran de África, o que también se pudiera incentivar la economía en esos países y reducir la cantidad de personas que salen en búsqueda de mejores oportunidades.

Como se pudo ver, España contaba con un presupuesto que iba de 2.2 a 2.5 millones de euros mensuales lo cual es insignificante para la cantidad de personas que deben trabajar día a día en las costas españolas, para poder adquirir todos los instrumentos necesarios en el manejo de información, el desarrollo de tecnología y la implementación de estaciones temporales en las cuales se mantuviera a los migrantes en lo que eran regresados a sus respectivos países.

Cuando Frontex decide empezar las operaciones en territorio español como Hera I, II, III e Indalo, le da a este país 6 millones de euros anuales (esto varía año con año, pero se toma como referencia a lo brindado en el año 2018), lo cual representa un ingreso mucho menor al que el Estado miembro invertía en su proyecto nacional.

Se debe tomar esto en consideración debido a que se cuestiona lo que las autoridades españolas realizan para que los migrantes que entran a sus fronteras, no sigan su camino hacia otros Estados miembros, pero se necesita mayor unidad dentro y fuera del país ibérico para que juntos establezcan un mecanismo por medio del cual, esta llegada de personas se reduzca o se establezcan los refugios necesarios.

Lo mismo ocurre con Italia, cuando la tragedia en Lampedusa (2013) prende un foco rojo en la región del Mediterráneo, el país decide en conjunto con la Marina Italiana iniciar el proyecto Mare Nostrum, el cual tenía un presupuesto mensual de 9 millones de euros que era para salvar a las personas que se encontraban en alta mar o que eran víctimas de la trata de personas.

De la misma manera, Frontex inicia operaciones conjuntas en el Mediterráneo central como Hermes, Eneas que se transforman en Tritón y en 2018 se le cambia el nombre a Themis con un presupuesto mensual de 2.9 millones de euros que es menos de una tercera parte de lo que el país anfitrión destinaba a su operación nacional.

Asimismo, se debe reconocer que, aunque Italia debe aceptar y retener en su territorio a los migrantes que lleguen por el Mar Mediterráneo, llega un momento en el que llega al máximo de sus capacidades y los Estados aledaños pertenecientes a Schengen deben brindar una ayuda para que la situación no empeore.

A esto se le debe agregar que el presupuesto de la Unión Europea es plurianual, es decir que se formula con anterioridad para una cantidad de años futuros, esto trae consigo ventajas como: considerar en que se va a utilizar el dinero en materia agrícola y desventajas como: el no poder prever situaciones extraordinarias como lo son los grandes movimientos de personas ocasionando una crisis migratoria en algún punto de las fronteras exteriores.

Igualmente, la dependencia y carencia que tiene Frontex en equipos técnicos, barcos, aviones, debido a que cuenta con muy poco inventario y está

sujeto a la disponibilidad de que los Estados miembros y los no miembros puedan prestarlos y así intervenir en algún punto crítico.

Es importante que la Unión Europea dote a esta Agencia del material necesario y del personal que se requiere en las operaciones conjuntas, actualmente ha declarado que se ampliarán los recursos humanos de 1,500 personas que trabajan en Frontex a 10,000 guardias²⁰² en 2027 que estarán vigilando las fronteras exteriores.

Para que la eficacia de estas operaciones aumente, es necesario poner atención a los vacíos jurídicos que aún existen en las reformas realizadas al Reglamento de Frontex y de alguna manera irlos subsanando, aumentar las capacidades de esta Agencia hasta el punto en que la respuesta pueda ser rápida y eficaz sin tener que pasar por tantas decisiones o esperar un análisis de la situación.

Asimismo, agilizar la movilización del personal y no tener que esperar la llegada de los equipos y guardias puesto que no se tiene el equipo requerido o dinero para poder pagarles.

²⁰² DW, “La UE movilizará 10.000 guardias fronterizos para 2027”, [En línea], disponible en: <https://www.dw.com/es/la-ue-movilizar%C3%A1-10000-guardias-fronterizos-para-2027/a-48379720>, [fecha de consulta: 31 de mayo de 2019].

Anexos

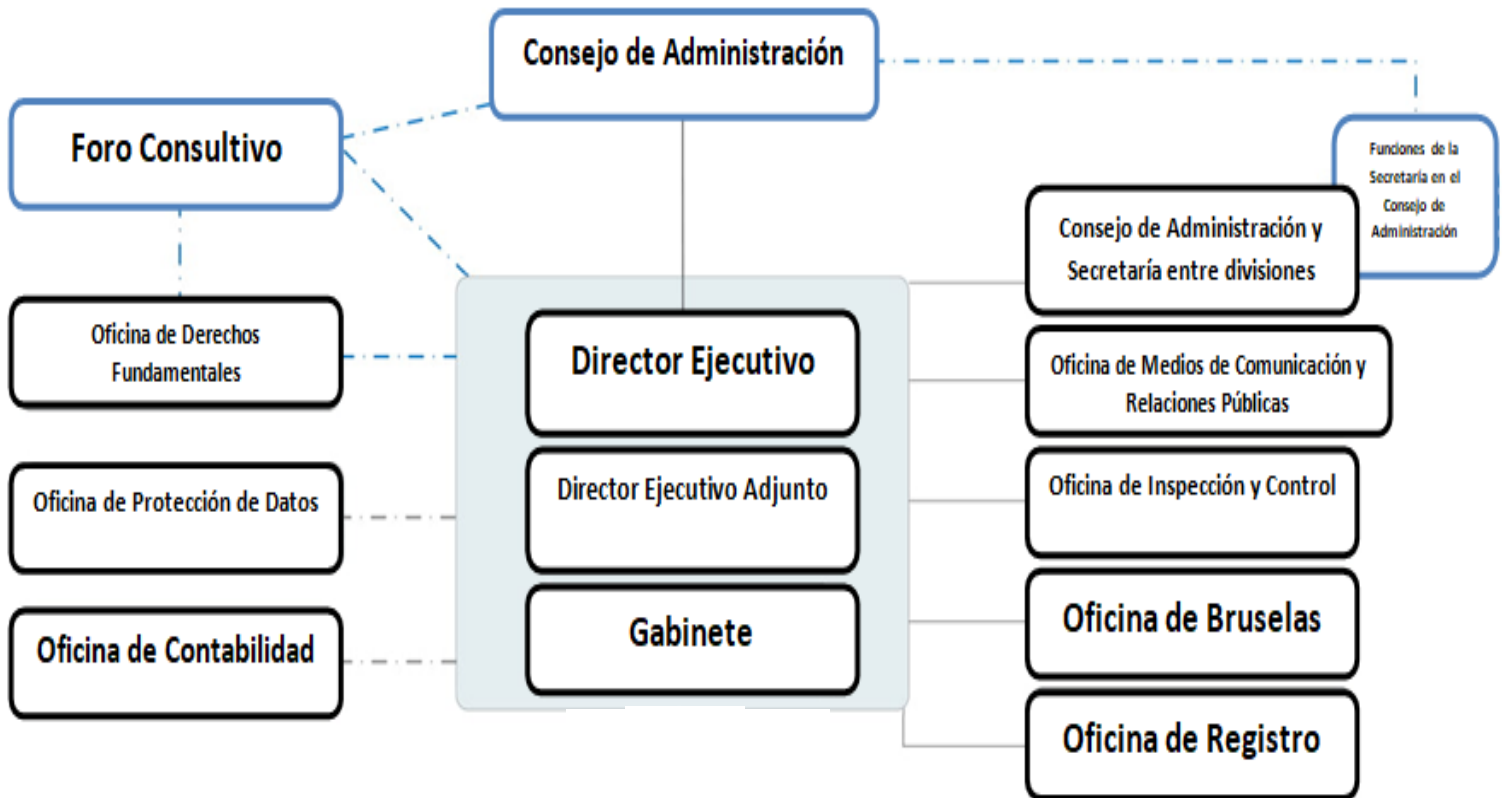
Anexo I. Espacio Schengen



Fuente: Espacio Schengen: ¿Qué países cubre? ¿Necesito la visa?, disponible en: <https://www.intermundial.es/blog/espacio-schengen-paises-necesito-visa/>

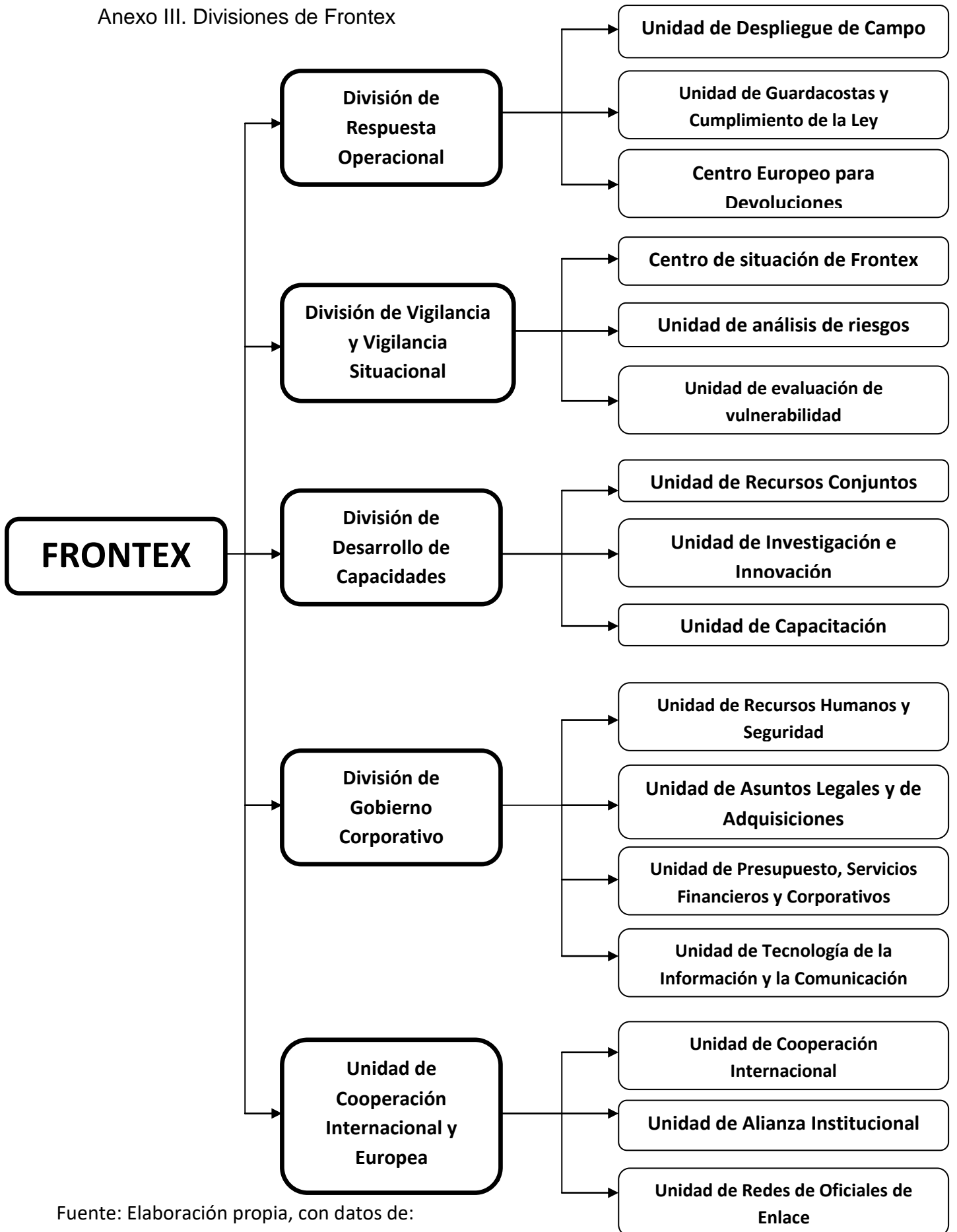
Anexo II. Estructura de Frontex

Estructura de Frontex



Fuente: Elaboración propia, con datos de: <https://frontex.europa.eu/about-frontex/organisation/structure/>

Anexo III. Divisiones de Frontex



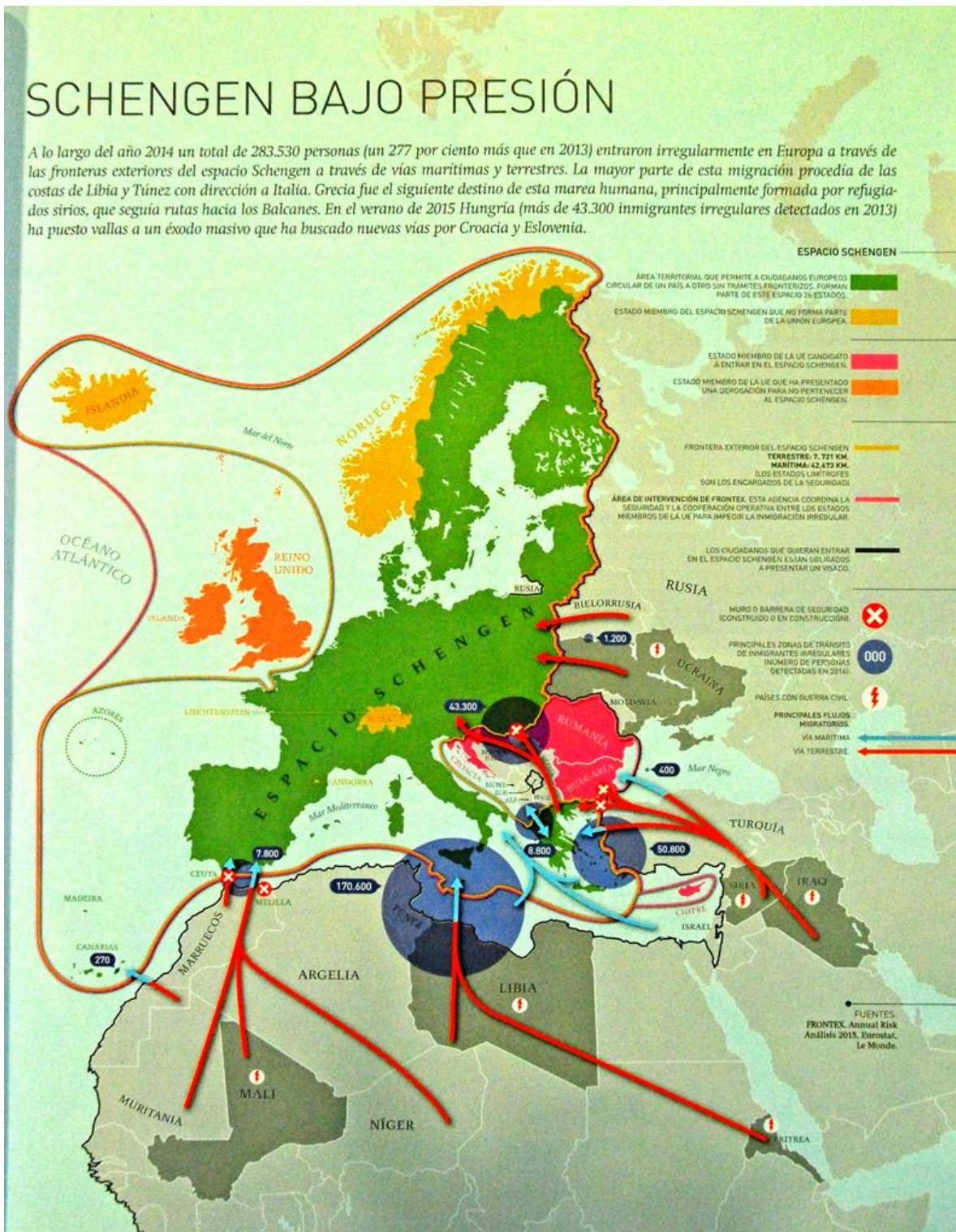
Fuente: Elaboración propia, con datos de:
<https://frontex.europa.eu/about-frontex/organisation/structure/>

Anexo IV



Fuente: "Roles & Responsibilities", disponible en:
<https://frontex.europa.eu/operations/roles-responsibilities/>

Anexo V



Fuente: Refugiados e inmigrantes en el Mediterráneo, disponible: <https://www.iemed.org/sala-de-prensa/iemed-als-mitjans/refugiados-e-inmigrantes-en-el-mediterraneo>

Fuentes de consulta

Bibliografía:

- Boswell, Christine, "Theorizing Migration Policy: Is There a Third Way", *The International Migration Review*, vol. 4, núm. 1, Nueva York, Center for Migration Studies, 2007, pp. 75–100.
- Comisión Europea, "Las agencias de la Unión Europea", *Cómo funciona la Unión Europea*, Luxemburgo, Luxemburgo, 2013, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- J.W. Burton, "Teoría general de las relaciones internacionales", México, D.F., México, 1986, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Mármora, Lelio, "Las políticas de migraciones internacionales", México, Paidós/Organización Internacional para las Migraciones, 2002.
- Mesa, Roberto, "Teoría y práctica de Relaciones Internacionales", Madrid, España, 1980, Taurus Ediciones.
- Muñoz Bravo, Tomás Milton, "La Conformación de la Política Inmigratoria en la Unión Europea y los riesgos de adoptar medidas coyunturales restrictivas", en Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, *Las Políticas de Migración de la Unión Europea*, México, D.F., México, 2012, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Muñoz Bravo, Tomás Milton, "Migración y Bloques Regionales: Retos actuales en UE, TLCAN y Mercosur", Saarbrücken, Alemania, 2011, Editorial Académica Española.
- Solé, Carlota, "Inmigración y ciudadanía", Barcelona, España, 2011, Anthropos Editorial.
- Zlotnik, Hania, "Tendencias de la migración internacional desde 1980", en Cristina Blanco, edit., *Migraciones, nuevas movilidades en un mundo en movimiento*, Barcelona, Anthropos, 2006, pp. 35–56.

Fuentes electrónicas:

- Artola, Juan, "La agenda internacional de las migraciones", [En línea], disponible en: <https://doctrina.vlex.com.mx/vid/migraciones-agenda-internacional-691826429>, [Fecha de consulta: 20 de abril de 2020].
- Avilés, Luis, "Frontex: la formación de los guardias de frontera europeos", [En línea], disponible en: http://portal.uned.es/pls/portal/docs/PAGE/UNED_MAIN/LAUNIVERSIDAD/VICE_RRECTORADOS/GERENCIA/IUISI/COLABORACIONES/066%20FORMACION_GUARDIA_CIVIL_FRONTERAS.PDF, [fecha de consulta: 23 de marzo de 2019].
- Bauman, Zygmunt, "Refugiados, inseguridad, magia", [En línea], disponible en: <https://ctxt.es/es/20151230/Firmas/3543/seguridad-refugiados-Europa-Hollande-Orban-Bauman.htm>, [Fecha de consulta: 23 de abril de 2020].
- Bazzaco, Eduardo, "La Unión Europea frente a los procesos migratorios: lejos de una política integral", [En línea], disponible en: https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/PDF%20Papeles/104/UE_%20frente_procesos_migratorios.pdf, [fecha de consulta: 25 de marzo de 2019].
- Bermejo Casado, Rut. (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, Recuperado de: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsjsr&AN=edsjsr.25822745&lang=es&site=eds-live>
- Bourbeau, Philippe, "Securitization", [En línea], disponible en: https://www.academia.edu/4434993/Bourbeau_Philippe_Securitization_2015_International_Encyclopedia_of_Social_and_Behavioral_Science_2nd_edition, [Fecha de consulta: 23 de abril de 2020].
- Campesi, Giuseppe, "Migraciones, seguridad y confines en la teoría social contemporánea", [En línea], disponible en:

<http://revistes.ub.edu/index.php/CriticaPenalPoder/article/viewFile/3657/6724>, [Fecha de consulta: 24 de abril de 2020].

- Comisión Europea, “Aeneas programme. Programme for financial and technical assistance to third countries in the area of migration and asylum”, [En línea], disponible en: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/publication-aeneas-programme-projects-funded-2004-2006_en_7.pdf, [fecha de consulta: 24 de abril de 2019].
- Comisión Europea, 2019, “Border crossing”. Migration and Home Affairs. Recuperado de: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing_en
- 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”, disponible en: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_es.pdf [Consultado el 16 de julio de 2018].
- Comisión Europea, 2019. “Eurosur”. Migration and Home Affairs. Recuperado de: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/eurosur_en
- Comisión Europea, 2018. “Eurosur: una mejor conexión en la vigilancia de fronteras”. Comunicado de prensa. Recuperado de: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1528_es.htm
- Comisión Europea, “Frontex Joint Operation 'Triton' – Concerted Efforts for managing migrator flows in the Central Mediterranean”, [En línea], disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-609_en.htm, [fecha de consulta: 13 de mayo de 2019].
- Comisión Europea, “Portal de Inmigración de la UE”, disponible en: http://ec.europa.eu/immigration/portal-de-inmigracion-de-la-ue-inicio_es [Consultado el 18 de julio de 2018].

- Comisión Europea, “Questions & Answers: the new European Border and Coast Guard Agency”, [En línea], disponible en: europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3308_en.pdf, [fecha de consulta: 25 de marzo de 2019].
- Comisión Europea, 2019, “Schengen Information System”. Migration and Home Affairs. Recuperado de: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en
- Comisión Europea, 2019, “Visa Information System”. Migration and Home Affairs. Recuperado de: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system_en
- De Miguel, Bernardo, (13 de septiembre de 2018), “2.000 millones de inversión para la policía europea de fronteras”, El País, disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/09/13/actualidad/1536869067_394128.html, [fecha de consulta: 19 de abril de 2019].
- Domínguez, Belén, “Frontex reduce la ayuda a España a pesar del aumento de llegada de migrantes”, [En línea], disponible en: https://elpais.com/politica/2018/01/19/actualidad/1516369676_577843.html, [fecha de consulta: 4 de mayo de 2019].
- DW, “La UE movilizará 10.000 guardias fronterizos para 2027”, [En línea], disponible en: <https://www.dw.com/es/la-ue-movilizar%C3%A1-10000-guardias-fronterizos-para-2027/a-48379720>, [fecha de consulta: 31 de mayo de 2019].
- EFE, “Frontex pone en marcha la Red Europea de Patrullas marítimas”, [En línea], disponible en: <https://www.elmundo.es/elmundo/2007/05/23/internacional/1179954254.html>, [fecha de consulta: 15 de abril de 2019].
- El Espacio Schengen, Comisión Europea, disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_es.pdf, [fecha de consulta: 5 de febrero de 2019].
- EUR-Lex, 2018, “Apoyo financiero para las fronteras exteriores de la Unión Europea y la política común de visados: Fondo de Seguridad Interior”.

Summaries of EU Legislation. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:23010701_1&from=ES

- Fonseca Morillo, Francisco J. “Los derechos de los nacionales de terceros países en la Unión Europea” [En línea], disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/39007939.pdf>, [Fecha de consulta: 20 de marzo de 2020].
- Frontex, “European Coast Guard Functions”, [En línea], disponible en: <https://frontex.europa.eu/operations/european-coast-guard-functions/>, [fecha de consulta: 15 de abril de 2019].
- Frontex, “Focus”, [En línea], disponible en: <https://frontex.europa.eu/media-centre/focus/focus-on-western-mediterranean-route-frontex-in-spain-isGpCE>, [fecha de consulta: 20 de abril de 2019].
- Frontex, “Focus on Western Mediterranean route: Frontex in Spain”, [En línea], disponible en: <https://frontex.europa.eu/media-centre/focus/focus-on-western-mediterranean-route-frontex-in-spain-isGpCE>, [fecha de consulta: 22 de abril de 2019].
- Frontex, “Frontex Annual Report on the implementation on the EU Regulation 656/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing rules for the surveillance of the external sea borders”, [En línea], disponible en: https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Sea_Surveillance/Sea_Surveillance_report_2014.pdf, [fecha de consulta: 4 de mayo de 2019].
- Frontex, “Frontex Fundamental Rights Strategy”, [En línea], disponible en: http://www.statewatch.org/observatories_files/frontex_observatory/2011-03-31-frontex-fundamental-rights-strategy.pdf, [fecha de consulta: 24 de marzo de 2019].
- Frontex, “Legal Basis”, [En línea], disponible en: <https://frontex.europa.eu/about-frontex/legal-basis/>, [fecha de consulta: 23 de marzo de 2019].

- Frontex, “Main Operations”, [En línea], disponible en: <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/main-operations/operation-themis-italy/>, [fecha de consulta: 20 de mayo de 2019]. Frontex, “Origin & Tasks”, [En línea], disponible en: <https://frontex.europa.eu/about-frontex/origin-tasks/>, [fecha de consulta: 23 de marzo de 2019].
- Frontex, “Migratory Routes”, [En línea], disponible en: <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-routes/central-mediterranean-route/>, [fecha de consulta: 7 de mayo de 2019].
- Frontex, “Migratory Routes”, [En línea], disponible en: <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-routes/western-mediterranean-route/>, [fecha de consulta: 17 de abril de 2019].
- Frontex, “Modelo Común Integrado de Análisis de Riesgos”, [En línea], disponible en: https://frontex.europa.eu/assets/CIRAM/es_CIRAM_brochure_2013.pdf, [fecha de consulta: 1 de abril de 2019].
- Frontex, “Monitoring & Risk Analysis”, [En línea], disponible en: <https://frontex.europa.eu/intelligence/monitoring-risk-analysis/>, [fecha de consulta: 1 de abril de 2019].
- Frontex, “Organisation”, [En línea], disponible en: <https://frontex.europa.eu/about-frontex/organisation/structure/>, [fecha de consulta: 27 de marzo de 2019].
- Frontex, “Return”, [En línea], disponible en: <https://frontex.europa.eu/operations/return/>, [fecha de consulta: 10 de abril de 2019].
- Frontex, “Roles & Responsibilities”, [En línea], disponible en: <https://frontex.europa.eu/operations/roles-responsibilities/>, [fecha de consulta: 7 de abril de 2019].
- Frontex, “Sea Border Joint Operations coordinated by Frontex”, [En línea], disponible en: https://mafiadoc.com/2009-frontex_59ef48011723dd7be2c1c775.html, [fecha de consulta: 2 de mayo de 2019].

- Frontex, “Types of Operations”, [En línea], disponible en: <https://frontex.europa.eu/operations/types-of-operations/>, [fecha de consulta: 8 de abril de 2019].
- Frontex, “Vision, Mission & Values”, [En línea], disponible en: <https://frontex.europa.eu/about-frontex/vision-mission-values/>, [fecha de consulta: 25 de marzo de 2019].
- Fuentes, José, “Inmigración: Amenaza y riesgo en la Europa Fortaleza. Un estudio de los flujos migratorios en y hacia la Europa Occidental y de las respuestas políticas para su control (1950-2005)”, [En línea], disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/133847/Inmigracion-amenaza-y-riesgo-en-la-Europa-fortaleza.pdf;sequence=1>, [Fecha de consulta: 22 de abril de 2020].
- Fuhem Ecosocial, “La externalización de la frontera sur”, [En línea], disponible en: https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Boletin_ECOS/24/la-externalizacion-de-la-frontera-sur_PRODUCIONES_TRANSLOCALES_28sept2013.pdf, [fecha de consulta: 26 de abril de 2019].
- Gabella Maroto, Francisco, “Control de Fronteras”, [En línea], disponible en: http://portal.uned.es/pls/portal/docs/PAGE/UNED_MAIN/LAUNIVERSIDAD/VICERRECTORADOS/GERENCIA/IUISI/COLABORACIONES/041%20DOC028-2005.PDF, [fecha de consulta: 23 de marzo de 2019].
- Goig, Martínez, “La política común de inmigración en la Unión Europea en el sesenta aniversario de los Tratados de Roma (o la historia de un fracaso)”, [En línea], disponible en: revistas.uned.es/index.php/REDUE/article/download/21535/17804, [Fecha de consulta: 31 de enero de 2019].
- Gracia Abad, Gustavo, (2008). “Migración y seguridad en España: La seguridad humana y el control de fronteras. El caso de Frontex” Recuperado de:

<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsdoj&AN=edsdoj.31ec2c83d1d342a0819647b00f981efc&lang=es&site=eds-live>

- Horii, S. (2016). "The effect of Frontex's risk analysis on the European border controls". *European Politics & Society*, 242–258. Recuperado de: <https://doi.org/10.1080/23745118.2016.1121002>
- King Gary, O. Keohane Robert y Verba Sidney, El diseño de la investigación social disponible en: <http://metodos-avanzados.sociales.uba.ar/files/2014/03/KING-EL-DISEO-DE-LA-INVESTIGACION-CAPS.-1-Y-6.pdf> [Fecha de consulta: 18 de abril de 2020].
- Koller, Emiliy, "Mare Nostrum vs. Triton", [En línea], disponible en: <https://munkschool.utoronto.ca/ceres/files/2017/10/Paper-Emily-Koller.pdf>, [fecha de consulta: 11 de mayo de 2019].
- Marina Militare, "Mare Nostrum Operation", [En línea], disponible en: <http://www.marina.difesa.it/EN/operations/Pagine/MareNostrum.aspx>, [fecha de consulta: 9 de mayo de 2019].
- Marin, Luisa (2011). "Policing the EU's External Borders: A Challenge for the Rule of Law and Fundamental Rights in the Area of Freedom, Security and Justice? An Analysis of Frontex Joint Operations at the Southern Maritime Border. *Journal of Contemporary European Research*". Recuperado de: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsdoj&AN=edsdoj.8daed0de383d486f87a2d07a8f7dd246&lang=es&site=eds-live>
- Martínez Sáez, P. (2014), "Una Década de Frontex: ¿Hacia una gestión integrada de las fronteras marítimas de la Unión Europea?" Institut Recuperado de: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsrec&AN=edsrec.2072.240257&lang=es&site=eds-live>
- Morales Bonilla, JA, & Arandojo Morales, MI. (2018), "Informe sobre la actuación del Oficial Enfermero en la misión Tritón de los Buques

Oceánicos de la Guardia Civil”, Recuperado de:
<https://dx.doi.org/10.4321/s1887-85712018000300006>

- M. Charte y E. de Antonio, Una política migratoria común, otra frontera europea por derribar. Noticias, Mundo. Disponible en: <http://www.rtve.es/noticias/20131008/europa-deja-contro-fronteras-comunes-estados-miembros/759961.shtml> [Consultado el 17 de julio de 2018].
- Parlamento Europeo, “Consejo Europeo de Tampere”, [En línea], disponible en: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm, [Fecha de consulta: 2 de febrero de 2019].
- Parlamento Europeo, “La Gestión de las Fronteras Exteriores”, [En línea], disponible en: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_4.2.4.pdf, [Fecha de consulta: 31 de enero de 2019].
- Parlamento Europeo, “La Política de Inmigración”, [En línea], disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/152/la-politica-de-inmigracion>, [Fecha de consulta: 6 de febrero de 2019].
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, “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) no.863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) no.2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo”, [En línea], disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R1624&from=EN#d1e859-1-1>, [Fecha de consulta: 18 de abril de 2019].
- Perelló Carrascosa, María Isolda, “Aproximación teórica al concepto de securitización de la política migratoria”, [En línea], disponible en: https://www.academia.edu/37794347/_2018_Aproximaci%C3%B3n_te%C3%B3rica_al_concepto_de_securitizaci%C3%B3n_de_la_pol%C3%ADtica_migratoria, [Fecha de consulta: 22 de abril de 2020].

- Peña Collazos, Wilmar, El estudio de caso como recurso metodológico apropiado a la investigación en ciencias sociales disponible en: <http://www.umng.edu.co/documents/63968/80127/RevArt13Vol3No2.pdf>, [Fecha de consulta: 20 de abril de 2020].
- Quindimil, Jorge, “La Unión Europea, Frontex y la seguridad en las fronteras marítimas. ¿hacia un modelo europeo de seguridad humanizada en el mar?”, [en línea], disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4019191.pdf>, [fecha de consulta: 23 de enero de 2019].
- RAE, “Seguridad”, [En línea], disponible en: <https://dle.rae.es/seguridad>, [Fecha de consulta: 23 de abril de 2020].
- Rodriguez, Claudia, “La vigilancia de las fronteras marítimas de los Estados Miembros de la Unión Europea. La agencia Frontex”, [En línea], disponible en: http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/66877/1/Claudia_Rodriguez_TFM.pdf, [fecha de consulta: 13 de abril de 2019].
- Rubio, Alberto, “Espacio Schengen: ¿Qué países cubre? ¿Necesito la visa?”, disponible en: <https://www.intermundial.es/blog/espacio-schengen-paises-necesito-visa/>
- Santos, Vara J., “La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras?”, [En línea], disponible en: https://www.academia.edu/36623268/LA_TRANSFORMACION_DE_FRONTEX_EN_LA_AGENCIA_EUROPEA_DE_LA_GUARDIA_DE_FRONTERAS_Y_COSTAS_HACIA_UNA_CENTRALIZACION_EN_LA_GESTION_DE_LAS_FRONTERAS, [fecha de consulta: 22 de marzo de 2019].
- S/A, “Lista de Países del Espacio Schengen”, [En línea], disponible en: <https://www.schengenvisainfo.com/es/schengen-paises/>, [fecha de consulta: 15 de marzo de 2019].

- Schmid-Drüner, Marion, “La Política de inmigración”, [En línea], disponible en: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_4.2.3.pdf, [Fecha de consulta: 5 de febrero de 2019].
- Soler García, Carolina, “La Guardia Europea de Fronteras y Costas: ¿un avance respecto a Frontex? Una valoración provisional”, [En línea], disponible en: <http://www.reei.org/index.php/revista/num34/articulos/guardia-europea-fronteras-costas-avance-respecto-frontex-una-valoracion-provisional>, pp. (10-11), [fecha de consulta: 24 de marzo de 2019].
- Tori, Manuel, “El fenómeno migratorio en Italia, una cuestión de seguridad”, [En línea], disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO03-2014-FenomenoMigratorio_Italia_ManuelTori.pdf, [fecha de consulta: 6 de mayo de 2019].
- Unión Europea, “Agencias y otros organismos de la UE”, [En línea], disponible en: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies_es, [fecha de consulta: 22 de marzo de 2019].
- Unión Europea, “¿Cómo se gasta el presupuesto de la UE?”, disponible en: http://europa.eu/about-eu/basic-information/money/expenditure/index_es.htm [Consultado el 17 de julio de 2018].
- Van Ostrive, Love, “Historia del Acuerdo y del Convenio de Schengen”, [En línea], disponible en: <https://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/download/28216/28050>, [fecha de consulta: 15 de marzo de 2019].
- Verdes-Montenegro, Francisco, “Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad”, [En línea], disponible en: https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/677105/RI_29_7.pdf?sequence=1&isAllowed=y, [Fecha de consulta: 23 de abril de 2020].

Videos:

- Frontex, [Frontex], (2017, abril, 18), Coast Guard Functions, [Archivo de video], disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=TBznMZChim8>
- Frontex, [Frontex], (2018, febrero,5), Joint Operation Themis, [Archivo de vídeo], disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=zIwWkdCGwTI>